

Convegno  
**UNA CASA PER TUTTI**  
Abitazione sociale motore di sviluppo  
Roma 30 novembre 2011

## Che cos'è l'alloggio sociale

<b>Premessa</b>	<b>3</b>
<b>Definizione di alloggio sociale</b>	<b>4</b>
<b>Competenze</b>	<b>5</b>
<b>Chi sono gli abitanti</b>	<b>7</b>
Condizioni sociali	7
Condizioni economiche	8
<b>Come si gestiscono gli alloggi di ERP</b>	<b>9</b>
L'assegnazione degli alloggi	9
I canoni di affitto	13
La gestione condominiale	14
Manutenzione straordinaria	14
Risparmio energetico	15
Le vendite	17
<b>Contrasto e prevenzione dell'illegalità</b>	<b>20</b>
Abusivismo	20
Evasione fiscale	21
Morosità	22
<b>Fiscalità</b>	<b>23</b>
<b>Un nuovo modello di gestione</b>	<b>26</b>

**Nu**

**Det**

LA FEDERAZIONE ITALIANA PER LA CASA ADERISCE A CISPEL

**Cor**

00187 Roma Via Venti Settembre 4 **SEGRETERIA GENERALE** tel 0688811720/21 **UFFICIO TECNICO** tel 0688811730 fax 0642004526  
e-mail [federcasa@federcasa.it](mailto:federcasa@federcasa.it) web [www.federcasa.it](http://www.federcasa.it) codice fiscale 02468630583

**Arti**



LA FEDERAZIONE ITALIANA PER LA CASA ADERISCE A CISPEL

00187 Roma Via Venti Settembre 4 **SEGRETERIA GENERALE** tel 0688811720/21 **UFFICIO TECNICO** tel 0688811730 fax 0642004526  
e-mail [federcasa@federcasa.it](mailto:federcasa@federcasa.it) web [www.federcasa.it](http://www.federcasa.it) codice fiscale 02468630583





## Premessa

L'edilizia residenziale pubblica rappresenta in Italia in totale poco meno di un milione di alloggi, oltre 760 mila dei quali gestiti in affitto dalle Aziende Casa: gli ex IACP variamente denominate in occasione delle riforme attuate dalle Regioni.

107 enti e aziende, per lo più con competenze provinciali, che in tutta Italia da oltre un secolo costruiscono e gestiscono abitazioni sociali realizzate con fondi pubblici, fondi propri e prestiti agevolati. Specializzate nella realizzazione e nell'amministrazione di patrimoni abitativi, oggi le Aziende Casa gestiscono oltre 850 mila abitazioni, proprie e di terzi.

L'Italia è quindi agli ultimi posti delle classifiche europee per la percentuale di alloggi sociali calcolata sul totale dello stock in affitto (assieme a Spagna, Portogallo e Grecia, non a caso i paesi con le situazioni economiche più critiche), sotto il 5%, contro una media intorno al 25% degli altri paesi. Sul fronte del fabbisogno si calcolano oltre 600 mila domande in attesa nelle graduatorie, almeno altrettante famiglie in situazione di bisogno, oltre agli immigrati clandestini, che non hanno diritto ad accedere alle case popolari, ma che sul territorio trovano comunque collocazioni spesso estremamente precarie.

### Patrimonio residenziale gestito dalle Aziende Casa (2008)

	Alloggi gestiti				% sul totale
	in locazione	a riscatto	in condomini privati	totale	
<b>Nord</b>	329.133	9.110	25.746	370.060	43
<b>Centro</b>	159.787	1.748	16.414	177.949	21
<b>Sud</b>	268.939	13.053	22.937	304.929	36
<b>Italia</b>	<b>763.930</b>	<b>23.911</b>	<b>65.097</b>	<b>852.938</b>	<b>100</b>

Fonte: Ufficio statistica Federcasa

Nel patrimonio residenziale pubblico gestito dalle Aziende Casa abitano poco meno di 2 milioni di persone in una concentrazione di situazioni di estrema fragilità sociale. Alcuni numeri: 150 mila persone disabili; 500 mila anziani ultrasessantacinquenni; 124 mila immigrati extracomunitari.

Un terzo delle famiglie dichiara redditi al di sotto di 10 mila euro l'anno, percentuale in costante crescita.

## Definizione di alloggio sociale

L'“edilizia popolare” o “edilizia residenziale pubblica” (ERP), oggi è definita come una delle diverse tipologie d'intervento della più vasta categoria dell'“alloggio sociale”<sup>1</sup>, costruita secondo logiche di programmazione finanziaria, collegate allo sviluppo urbanistico del territorio e non esclusivamente finalizzate alla tutela delle esigenze abitative del ceto meno abbiente.

L'edilizia residenziale pubblica rappresenta un servizio pubblico che si caratterizza per i seguenti tratti:

- soddisfa un interesse collettivo;
- fa fronte ad un bisogno essenziale che il mercato è impossibilitato a soddisfare pienamente;
- fa riferimento ad un sistema di finanziamento, messa a disposizione delle aree e di attuazione degli interventi dominato dal regime pubblicistico.

Con l'articolo 11 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, sono stati definiti i contenuti fondamentali di un Piano nazionale di edilizia abitativa (cd. Piano casa) volto a “garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana”.

All'interno dell'edilizia sociale, pur tenendo conto delle caratterizzazioni regionali, in linea di massima si individuano tre distinte tipologie: l'edilizia sovvenzionata, agevolata e convenzionata.

- L'edilizia **sovvenzionata** (anche Edilizia Residenziale Pubblica – ERP) ovvero realizzata in via diretta dallo Stato e dalle Regioni attraverso i comuni o le aziende pubbliche per la casa (ex IACP) con mezzi finanziari esclusivamente o prevalentemente pubblici e che è finalizzata essenzialmente alla locazione a canone contenuto per i ceti più poveri.
- L'edilizia **agevolata** ovvero realizzata da privati (promotori immobiliari o cooperative edilizie) con il concorso di finanziamenti pubblici (mutui a tasso minimo/agevolati o, anche, indicizzati); destinata a fornire alloggi in locazione o in proprietà a categorie sociali a reddito medio/basso. Anche gli operatori pubblici (ex IACP) possono concorrere con i privati per ottenere i finanziamenti regionali (destinati ad abbattere il tasso d'interesse o a ridurre il fabbisogno di accesso al credito).

---

<sup>1</sup> L'alloggio sociale è definito dal DM 22 aprile 2008 come “l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato” (art. 1 comma 2). Nella definizione rientrano anche gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici o privati con il ricorso a contributi e agevolazioni pubbliche destinate alla locazione temporanea (almeno otto anni) ed alla proprietà (art. 1 comma 3).

- L'edilizia **convenzionata** che nasce da un complesso di norme (verte essenzialmente sul diritto di superficie) ed è realizzata direttamente dai privati con copertura dei costi a carico degli stessi. Essa è sorretta da apposita convenzione tra soggetto beneficiario dell'area ed il Comune relativamente alle modalità di utilizzazione della medesima e prevede la concessione ai privati delle aree a costo contenuto e agevolazioni sugli oneri di concessione.

A queste categorie si è aggiunta, dopo il citato DL 112/2008, l'**edilizia sociale a canone moderato** (chiamata anche **housing sociale**), realizzata con il concorso di promotori privati, con contributi pubblici parziali e/o in natura (premierità urbanistiche e/o aree gratuite), sviluppata attraverso interventi integrati sia sul piano dell'utenza (mix sociale) che sul piano delle destinazioni. Lo strumento finanziario principale utilizzato, oltre al normale accesso al credito, sono i fondi immobiliari con partecipazione dello Stato attraverso la Cassa DDPP.

Obiettivo di questo nuovo tipo di intervento è l'aumento dello stock in affitto per rispondere alla domanda del ceto medio che non riesce più ad accedere al mercato, sia a causa della crisi generale che a causa dell'eccessiva contrazione dell'offerta.

## Competenze

La competenza sull'edilizia residenziale è distribuita fra Regione e Comune, mentre spetta allo Stato definire ed assicurare i "livelli minimi del servizio".

Infatti la sentenza 94/2007 con la quale la Corte costituzionale ha ridefinito gli ambiti di operatività dell'edilizia residenziale pubblica, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, stabilisce che "oggi – dopo il mutamento della sistematica costituzionale sul riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni – la materia dell'edilizia residenziale pubblica si estende su tre livelli normativi.

**Il primo livello normativo** riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. – si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486 del 1995.

**Il secondo livello normativo** riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia «governo del territorio», ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., come precisato di recente da questa Corte con la sentenza n. 451 del 2006.

**Il terzo livello normativo**, rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti a opera della legislazione regionale.

### **Edilizia residenziale pubblica. Distribuzione delle competenze**

	<b>Stato</b>	<b>Regione</b>	<b>Comune</b>	<b>Azienda Casa</b>	<b>Privato o cooperativa</b>
<b>Assegnazione</b>		Fissa le regole con legge regionale (redditi, criteri di priorità)	Emana il bando e gestisce la graduatoria	Riceve l'elenco degli aventi diritto e delle priorità. Assegna i canoni	
<b>Canoni edilizia sovvenzionata /pubblica</b>		Legge regionale (criteri di definizione)		Applica i canoni	
<b>Canoni edilizia sociale</b>			Concorda il canone con il promotore		Applica il canone concordato
<b>Gestione edilizia pubblica</b>		Legge regionale. Regolamenti tipo.		Regolamenti di gestione. Contratti di affitto	
<b>Verifiche sugli utenti</b>		Legge regionale	Verifica al momento dell'assegnazione	Verifica biennale dei redditi	
<b>Decadenza e revoca</b>		Fissa i criteri (reddito, ecc.)	Provvede a dichiarare la decadenza/ revoca	Segnala al comune le situazioni di illegalità Provvede allo sfratto se richiesto dal comune	
<b>Vendita alloggi sovvenzionata</b>	Legge 560/1993 (definisce prezzo e requisiti degli aventi diritto)	Eventuale legge regionale Approva i piani di vendita		Redige i piani di vendita Applica la normativa Stipula gli atti di vendita	

## Chi sono gli abitanti

### Condizioni sociali

Nel patrimonio residenziale pubblico gestito dalle Aziende Casa abitano poco meno di 2 milioni di persone in una concentrazione di situazioni di estrema fragilità sociale. Alcuni numeri: 150 mila persone disabili; 500 mila anziani ultrasessantacinquenni; 124 mila immigrati extracomunitari.

#### Abitanti extracomunitari, valori percentuali (2001-2008)

	2001	2003	2004	2006	2008
<b>Nord</b>	3,90	5,42	6,55	9,88	10,14
<b>Centro</b>	4,19	5,18	6,51	4,23	8,36
<b>Sud</b>	0,10	0,14	0,18	0,91	0,33
<b>Italia</b>	<b>2,32</b>	<b>3,01</b>	<b>3,79</b>	<b>4,86</b>	<b>5,67</b>

Fonte: Ufficio statistica Federcasa

#### Abitanti con più di 65 anni, valori percentuali (2001-2008)

	2001	2003	2004	2006	2008
<b>Nord</b>	25	26	26	26	28
<b>Centro</b>	24	26	26	21	21
<b>Sud</b>	16	16	16	17	17
<b>Italia</b>	<b>21</b>	<b>22</b>	<b>22</b>	<b>21</b>	<b>22</b>

Fonte: Ufficio statistica Federcasa

#### Abitanti disabili, valori percentuali (2001-2008)

	2001	2003	2004	2006	2008
<b>Nord</b>	9	5	6	10	9
<b>Centro</b>	6	9	6	6	6
<b>Sud</b>	3	5	6	3	5
<b>Italia</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>7</b>

Fonte: Ufficio statistica Federcasa

## Condizioni economiche

---

Sul piano della condizione economica le famiglie con redditi al di sotto dei 10mila euro l'anno sono pari al 34 % di quelle residenti.

Queste percentuali sono in costante crescita, a causa dell'impoverimento della popolazione nel quadro della crisi economica generale, che richiede un'attenzione rafforzata alle situazioni di maggiore debolezza, che, se non assistite, possono avere pesanti ripercussioni anche in termini di spesa pubblica, in particolare sulla sanità e sull'assistenza. A causa del costo elevato delle spese per la casa (33,7% del reddito<sup>2</sup>) sta manifestandosi anche in Italia il fenomeno della "fuel poverty"<sup>3</sup>, che, in particolare laddove non vi sono impianti di riscaldamento centrale, induce la persone a risparmiare sulle spese rimanendo al freddo.

### Popolazione in fascia A - B (canoni minimi), valori percentuali (2003-2008)

	2003	2004	2006	2008
<b>Nord</b>	28,0	27,4	27,6	37,2
<b>Centro</b>	11,0	18,8	23,7	16,6
<b>Sud</b>	50,0	34,9	41,9	31,0
<b>Italia</b>	<b>32,8</b>	<b>28,5</b>	<b>31,9</b>	<b>34,5</b>

Fonte: Ufficio statistica Federcasa

### Percentuale popolazione in area decadenza, valori percentuali (2003-2008)

	2003	2004	2006	2008
<b>Nord</b>	2,3	4,9	3,0	2,6
<b>Centro</b>	1,6	3,6	2,3	2,6
<b>Sud</b>	4,5	3,2	3,1	3,6
<b>Italia</b>	<b>3,0</b>	<b>4,0</b>	<b>2,9</b>	<b>2,8</b>

Fonte: Ufficio statistica Federcasa

---

<sup>2</sup> ISTAT 2010. I consumi delle famiglie.

<sup>3</sup> *Fuel poverty* o povertà energetica è la definizione data nei paesi anglosassoni alle condizioni di povertà prodotte dall'elevato costo dei combustibili per il riscaldamento, che inducono a ridurre la spesa attraverso la riduzione del riscaldamento.

## Come si gestiscono gli alloggi di ERP

La gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica è affidata normalmente all'Ente proprietario, Comune o Azienda casa locale (variamente denominata a seconda delle Regioni), ad eccezione delle Regioni Emilia-Romagna e Toscana, che hanno devoluto la proprietà ai Comuni, ed affidando la gestione alle ACER (Aziende Casa Emilia Romagna) o ad apposite società consortili costituite fra i Comuni che sono subentrate alle ATER in Toscana. Nelle altre Regioni la proprietà è suddivisa fra Aziende Casa e Comuni. Questi ultimi possono a loro volta affidare la gestione del proprio patrimonio alle Aziende Casa, al fine di assicurare una gestione unitaria.

Le Aziende Casa gestiscono il patrimonio secondo le regole definite da ogni singola Regione che fissa i criteri per:

- l'assegnazione degli alloggi e la decadenza;
- i canoni di affitto;
- la mobilità fra alloggi;
- e in alcune Regioni anche ulteriori regole per la gestione della morosità e per le vendite.

### **L'assegnazione degli alloggi**

---

Sulla base dei criteri definiti dalla Regione il Comune emana i bandi per l'assegnazione degli alloggi e stila la graduatoria degli aventi diritto. Sarà questa graduatoria la base per l'individuazione degli assegnatari che, in ordine di punteggio, saranno chiamati a scegliere fra gli alloggi resisi via via disponibili. L'Ente gestore, quindi, non ha alcun potere di scelta dei propri "clienti", né può gestire delle politiche di diversificazione sociale, che richiedono un margine di discrezionalità nel mescolare gli utenti di diversa estrazione sociale e culturale.

I bandi di assegnazione dovrebbero essere rinnovati annualmente o bimestralmente, ma non tutti i comuni lo fanno. Ci si trova così a dover aggiornare la situazione degli assegnatari e rifare le verifiche di ammissibilità al momento dell'assegnazione, mentre restano esclusi dei potenziali utenti in condizioni di maggior bisogno.

I dati riportati nella successiva tabella relativa alle domande in graduatoria per l'assegnazione degli alloggi ERP relative a un campione di Comuni capoluogo di provincia se rapporta al totale delle famiglie conferma che nei comuni italiani giacciono circa 600 mila domande di alloggi ERP.

## Graduatorie per l'assegnazione degli alloggi ERP

Campione di Comuni capoluogo di provincia

Comune	abitanti 2006	famiglie 2006	famiglie in graduatoria	data bando o aggiornamento	% richieste su famiglie
Torino	902.910	440.000	9.965	2007	2,3
Novara	102.817	45.466	558	2009	1,2
Aosta	34.610	15.915	206	2009	1,3
Milano	1.303.437	675.764	20.120	2010	3,0
Brescia	190.044	90.936	2.535	2010	2,8
Cremona	71.313	32.997	804	2011	2,4
Lodi	42.748	18.154	425	2010	2,3
Bolzano	98.657	45.020	71	2010	0,2
Vicenza	114.268	51.817	972	2010	1,9
Venezia	268.934	125.859	4.179	2005	3,3
Padova	210.985	96.829	1.755	2009	1,8
Rovigo	51.081	25.126	369	2008	1,5
Udine	96.750	46.603	78	2008	0,2
Trieste	205.363	106.082	4.289	2009	4,0
Pordenone	50.926	22.235	300	2004	1,3
Genova	620.316	274.425	3.297	2010	1,2
Parma	177.069	84.790	1.696	2010	2,0
Reggio Emilia	157.388	72.040	1.147	2011	1,6
Bologna	373.026	193.555	9.525	2011	4,9
Ravenna	149.084	68.026	890	2009	1,3
Forlì	112.477	48.344	898	2009	1,9
Cesena	93.857	37.543	427	2010	1,1
<b>NORD</b>	<b>5.428.060</b>	<b>2.617.526</b>	<b>64.506</b>		<b>2,5</b>
Lucca	82.422	36.490	440		1,2
Firenze	365.966	176.778	3.899	2010	2,2
Siena	53.809	24.304	812	2005	3,3
Grosseto	76.330	33.504	849	2010	2,5
Prato	183.823	63.816	1.073	2009	1,7
Ancona	101.480	45.070	809	2006	1,8
Roma	2.705.603	1.072.000	29.302	2005	2,7
<b>CENTRO</b>	<b>3.121.045</b>	<b>1.238.694</b>	<b>32.845</b>		<b>2,7</b>
Napoli	973.132	370.633	8.000		2,2
Avellino	56.928	20.845	336	2006	1,6
Salerno	134.820	53.124	282	2009	0,5
Bari	325.052	129.639	3.310	2008	2,6
Cosenza	70.185	28.710	482	2008	1,7
Reggio Calabria	184.369	69.808	2.542	2005	3,6
Palermo	666.552	248.355	9.578	2005	3,9
Caltanissetta	60.519	29.265	200	2009	0,7
Catania	301.564	135.170	10.800	2003	8,0
Siracusa	123.324	48.061	989	2005	2,1
Sassari	127.893	52.203	912	2005	1,7
Cagliari	159.312	69.031	979	2005	1,4
<b>SUD</b>	<b>3.183.650</b>	<b>1.254.844</b>	<b>38.410</b>		<b>3,1</b>
<b>ITALIA</b>	<b>11.732.755</b>	<b>5.111.064</b>	<b>135.761</b>		<b>2,7</b>

Elaborazione Federcasa su dati ISTAT e fonti varie

Fra i criteri per l'assegnazione il principale, che determina l'ammissibilità, è il reddito familiare. Dopo il decentramento, ogni regione ha adottato un diverso criterio di determinazione del reddito familiare. Ciò rende difficilmente comparabili le situazioni delle singole regioni e determina anche difficoltà di verifica e di confronto con le regole per l'ammissibilità ad altri servizi e agevolazioni. In sintesi sarebbe auspicabile poter ricondurre a un unico sistema le modalità di calcolo del reddito per coloro che accedono a qualsiasi servizio pubblico.

Un'indagine svolta da Federcasa nel 2006 ha mostrato le conseguenze di questi differenti sistemi, che generano anche disparità di trattamento dei cittadini sul territorio nazionale.

Con la seconda tabella viene proposto un primo confronto: quello tra il reddito d'accesso per la famiglia tipo dell'edilizia sociale (tre persone, un reddito da lavoro dipendente o pensione) e il reddito medio regionale, ancora di tre componenti e ancora con soli redditi da lavoro dipendente o pensione. Ne risulta un'oscillazione estremamente ampia, da - 40 % (Piemonte) a quasi + 40% (Sardegna), che sottintende una valutazione notevolmente differenziata del servizio che si intende offrire.

#### **Limiti di reddito per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica nelle Regioni italiane<sup>4</sup>**

<b>Regione</b>	<b>Limiti di reddito normativi accesso edilizia sociale</b>	<b>Limiti di reddito accesso ES per famiglia tipo<sup>5</sup></b>	<b>Reddito medio regionale per famiglia tipo<sup>6</sup></b>	<b>Scarto %</b>
Abruzzo	22.616,00	32.178,86	25.133	- 28
Basilicata	12.435,01	17.925,47	23.596	24
Calabria	12.394,97	17.869,42	21.132	15
Campania	11.977,39	17.284,81	22.835	24
Friuli-Venezia Giulia	20.000,00	25.000,00	29.594	16
Lazio	13.298,00	19.133,66	28.493	33
Marche	13.343,00	19.196,66	28.955	34
Molise	12.883,26	18.553,02	26.805	31
Piemonte	24.645,00	38.871,60	27.785	- 40
Puglia	13.000,00	18.716,46	22.868	18
Sardegna	11.465,00	16.567,46	26.519	38
Sicilia	12.807,13	18.446,44	21.907	16
Trentino Alto Adige, Bolza	13.700,00	26.083,44	31.781	18
Umbria	15.000,00	21.516,46	27.968	23
Valle d' Aosta	12.452,00	14.929,00	29.189	49
Veneto	12.794,00	18.428,06	29.122	37

*Elaborazione Federcasa su dati ISTAT e fonti varie*

<sup>4</sup> Sono escluse dall'elenco le Regioni che calcolano il reddito limite di accesso all'edilizia pubblica attraverso il reddito convenzionale espresso tramite valore ISEE e ICEF.

<sup>5</sup> La famiglia tipo è composta da tre componenti, reddito da lavoro dipendente di un solo componente e due a carico.

<sup>6</sup> Esclusi i fitti imputati, fonte principale di reddito, lavoro dipendente (fonte: dati ISTAT "Conti economici regionali, periodo di riferimento: anni 2000-2005", diffuso il 23.1.2007, anno considerato 2005).

## Criticità

---

La situazione attuale presenta una serie di problemi:

- **la disparità di trattamento fra i cittadini delle varie Regioni**, che riguarda sia le diverse soglie di accesso e di decadenza (che comunque dovrebbero essere fissate con riferimento al reddito medio regionale, magari tenendo come riferimento il criterio di Eurostat che considera povere e quindi bisognose di aiuto le famiglie con un reddito inferiore o pari al 60 % della media.
- **la difficoltà di far coincidere i bandi e la relativa tempistica con la disponibilità degli alloggi**, per cui ci si può trovare in due situazioni opposte, ugualmente problematiche: bandi vecchi che non corrispondono più alle condizioni delle famiglie in graduatoria (situazione frequente nelle grandi città), con la necessità di rifare le verifiche al momento della consegna dell'alloggio, oppure ritardi nell'assegnazione a causa della mancanza di una graduatoria valida. Entrambe queste condizioni generano ritardi e disguidi che si traducono in maggiori costi per l'ente gestore;
- **la rigidità delle regole per la formazione e la gestione delle graduatorie** che rende impossibile gestire razionalmente la dislocazione delle famiglie sul territorio, evitando la concentrazione eccessiva di casi problematici o la formazione di contrasti nei fabbricati.

## Proposte

---

- **Unificazione dei metodi di calcolo dei redditi.** Lo Stato, nell'ambito dei suoi poteri costituzionali, dovrebbe emanare delle indicazioni per le Regioni sui criteri unificati per la definizione dei limiti di reddito, meglio se in coerenza con le soglie definite per l'accesso a altre agevolazioni e servizi (sanità, istruzione, assistenza, ecc.). Questa generale razionalizzazione potrebbe portare anche a risparmi per le amministrazioni locali e a semplificazioni per i cittadini.
- Sarebbe più corretto ricondurre il modello di calcolo a un unico metodo, quello già usato per altri tipi di agevolazione: l'ISEE. Alcune leggi regionali già fanno riferimento a tale metodo: **Lombardia**, che però lo ha adattato alla specificità del settore (ISEERP), Emilia-Romagna, Liguria.
- **Creazione di un Osservatorio Casa in tutte le Regioni.**
- **Criteri uniformi per la definizione dei limiti di reddito.** L'accordo della Conferenza delle Regioni su un criterio più uniforme di determinazione dei limiti di reddito per l'accesso dovrebbe correggere le sperequazioni che sono evidenti dalle tabelle di cui sopra, e consentirebbe di individuare una linea comune anche per la definizione di limiti di reddito articolati rispetto alle varie fasce di destinatari per adeguare le norme alle nuove caratteristiche dell'offerta di alloggi, articolata in:
  - alloggio di edilizia residenziale pubblica per i ceti più deboli finanziariamente e socialmente;

- alloggi di edilizia sociale in affitto a canone moderato per il ceto medio in temporanea difficoltà;
  - alloggi per studenti;
  - alloggi per anziani;
  - alloggi sociali in proprietà immediata e/o differita.
- **Razionalizzazione e unificazione della gestione.** Le Regioni dovrebbero unificare la gestione del patrimonio di ERP e affidare agli enti gestori la competenza per la gestione delle graduatorie e l'assegnazione degli alloggi, se pure sotto il controllo della Regione e del Comune interessato.

## I canoni di affitto

---

Il canone dell'ERP attualmente è regolato dalle normative regionali principalmente con riferimento a due parametri:

- i dati relativi all'alloggio (superficie e condizioni), che servono al calcolo del "canone base"
- i dati reddituali dell'utente, che determinano il coefficiente di abbattimento del "canone base".

Questo metodo rende pressoché impossibile assicurare un'entrata per l'ente gestore che consenta di gestire correttamente, in quanto non tiene conto di quello che i francesi chiamano "canone di equilibrio", cioè un canone che copra i costi di gestione corrente, un accantonamento per la manutenzione futura e l'ammortamento degli investimenti. Paradossalmente, più l'ente svolge la sua funzione sociale, accogliendo soggetti deboli, meno incasserà dai canoni, non solo per i minori importi dovuti dagli utenti, ma soprattutto perché soggetto a maggiore rischio di morosità e costretto a spendere di più per il sostegno sociale da fornire agli utenti.

Il fenomeno di generale impoverimento della popolazione conseguente alla crisi ha portato a un generale abbassamento del livello dei canoni, soprattutto nelle grandi città. La popolazione residente si impoverisce, ogni nuovo utente che entra è più povero dei precedenti.

Alcuni dati possono aiutarci a tracciare un quadro della situazione attuale per quanto riguarda l'edilizia residenziale pubblica.

### Canone medio di affitto. Campione di 670 mila alloggi (2008)

	canone medio mensile (euro)	Canone medio annuo (euro)
<b>Nord</b>	117	1.403
<b>Centro</b>	91	1.086
<b>Sud</b>	78	940
<b>Italia</b>	98	1.174

## La gestione condominiale

---

Il processo di vendita del patrimonio di edilizia residenziale pubblica ha frammentato la proprietà dei fabbricati costringendo gli Enti a organizzarsi per una gestione condominiale. I comportamenti delle aziende sono stati diversi:

- alcune hanno optato per una gestione diretta dei fabbricati venduti, o almeno di quelli in cui rimanevano maggioritari,
- altre aziende, anche obbligate da norme regionali che lo vietavano, hanno optato per la delega della gestione ad amministratori esterni.

In ogni caso, tutti gli Enti si sono dovuti confrontare con la difficoltà di far collimare le proprie esigenze di bilancio e di procedure standardizzate e pubbliche (appalti, bilanci, ecc.) con le volontà dei nuovi proprietari, che hanno il potere di costringere (ove la maggioranza è di privati) l'azienda pubblica a investire in determinati immobili al di fuori da una strategia generale di gestione.

Comunque, dal 1993 (anno di emanazione della legge 560) si sono create 33mila gestioni condominiali miste, il 30 % delle quali sono direttamente gestite dalle Aziende Casa.

### Alloggi gestiti. 2008

	<b>Totale alloggi pubblici gestiti in locazione</b>	<b>Alloggi pubblici in condomini misti pubblico/privato</b>	<b>Condomini misti pubblico/privato</b>	<b>Condomini misti gestiti dalle Azienda Casa (%)</b>
<b>Nord</b>	335.204	162.203	13.862	49
<b>Centro</b>	159.787	36.775	5.309	23
<b>Sud</b>	268.939	102.202	14.293	16
<b>Italia</b>	<b>763.930</b>	<b>301.180</b>	<b>33.464</b>	<b>30</b>

*Ufficio statistica Federcasa*

## Manutenzione straordinaria

---

Per avviare seriamente un programma di riassetto del settore occorre in ogni caso azzerare la situazione attuale in cui si sono accumulati ritardi negli interventi di manutenzione ordinaria e di ripristino che generano alla lunga necessità di manutenzione straordinaria.

## Proposte

---

- **Piano per il recupero degli alloggi di risulta.** Attraverso interventi di ripristino di alloggi di risulta è possibile mettere a disposizione circa 12.000 alloggi l'anno, ma servono almeno 500 milioni di euro.
- **Piano per la manutenzione straordinaria.** Per recuperare il pregresso di manutenzione straordinaria, occorre invece attivare un piano decennale che raddoppi i circa 5.000 alloggi l'anno recuperati attualmente, con un fabbisogno aggiuntivo di ulteriori 250 milioni di euro l'anno.

## Risparmio energetico

---

Il settore residenziale rappresenta circa il 20-22 % dei consumi energetici per gli impieghi finali totali nazionali, quindi il settore dell'edilizia residenziale pubblica, che rappresenta oggi dal 5 all'8 % (se consideriamo l'indotto sul patrimonio privato del patrimonio rappresentato dai condomini misti) dello stock occupato contribuisce per il 2 % ai consumi energetici nazionali.

In Italia il settore dell'edilizia residenziale pubblica rappresenta circa 1 milione di alloggi, 760.000 dei quali in mano agli ex IACP. Se consideriamo sicuramente privi di adeguato isolamento gli alloggi costruiti dal dopoguerra al 1981, risultano circa 450 mila alloggi con necessità di intervento urgente, cioè con consumi oltre i 150 KWh/mq/anno e un potenziale di risparmio del 50 %.

Gli utenti di questi alloggi pagano mediamente 100 euro/mese di affitto e due/tre volte tanto per riscaldamento ed energia elettrica. Canoni così bassi non consentono nemmeno una corretta manutenzione ordinaria degli alloggi e quindi non è possibile per gli enti proprietari investire nella riqualificazione, non avendo la possibilità di rivalersi sugli utenti, che comunque non sarebbero in condizione di contribuire in modo sostanziale.

Investire nel settore dell'edilizia pubblica produce quindi effetti rilevanti sul piano dell'economia (attivazione di interventi edilizi e di occupazione) e ha sicuramente una valenza sociale oltre che ambientale. Inoltre, se teniamo conto del fatto che il patrimonio pubblico è frammentato in oltre 20.000 Condomini misti pubblico/privato, il potenziale di investimento si allarga a ulteriori 500 mila alloggi privati.

Se consideriamo il ruolo guida attribuito al settore pubblico dalle normative europee e nazionali e dall'Action Plan UE (3 % l'anno di edifici pubblici ristrutturati, 10 % di prestazioni in più rispetto allo standard), e se consideriamo infine che, diversamente dai privati, l'ERP non gode di politiche incentivanti gli interventi di cui sopra, e che nel suo insieme paga allo Stato circa 220 milioni l'anno senza ricevere nulla in cambio, nemmeno le agevolazioni fiscali concesse ai privati, comprenderemo anche l'importanza di intervenire con investimenti pubblici in questo settore.

## Proposte

---

- **Deduzione del 55 % sugli interventi sul patrimonio di ERP.** Con l'applicazione al patrimonio di alloggi sociali pubblici (circa 750.000 alloggi di proprietà degli ex IACP, aziende pubbliche soggette a imposizione IRES e IRAP) della possibilità di detrazione fiscale del 55%, sarebbe possibile attivare entro il 31 dicembre 2012 un piano quinquennale di interventi di riqualificazione energetica di base (sostituzione caldaie, inserimento di valvole termostatiche, trasformazione di impianti singoli in collettivi, sostituzione di serramenti) per la riqualificazione di 250.000 mila alloggi con un importo pari a circa 1,25 Miliardi di euro l'anno. Un piano nazionale imponente, che porterebbe a risparmi dal 30 al 40 5% sui consumi e sulle emissioni di CO2.

Tale piano potrebbe essere quasi totalmente autofinanziato, senza necessità di ricorso a ulteriori finanziamenti pubblici, con interventi di finanza innovativa quali il meccanismo del finanziamento tramite terzi effettuato dalle ESCO.

Le condizioni necessarie per tale programma, che unito al Piano casa consentirebbe un effettivo rilancio del settore edilizio e dell'indotto collegato (produttori di caldaie, produttori di infissi ecc.) sono:

- la possibilità di intervenire scaricando una parte dei costi dell'intervento sull'utente finale (che vedrebbe comunque ridotta la sua bolletta energetica fin dal primo momento);
- la possibilità di recuperare, in un periodo di 10 anni, pari al tempo di ammortamento dell'intervento a valere sui risparmi attesi, il 55 % dell'investimento effettuato da parte del proprietario o gestore.

Il provvedimento avrebbe un peso limitato sul bilancio statale, se si valuta che l'attivazione del piano (che senza tale supporto non ha alcuna possibilità di essere implementato, a causa della carenza di risorse del sistema dell'edilizia pubblica) porterebbe nei primi 5 anni a un flusso positivo per l'erario in termini di IVA e di imposte dirette pagate dalle imprese costruttrici, pari in totale a 1.022,5 milioni di euro (alla fine del decennio la spesa totale dello Stato sarebbe pari a 750 milioni circa).

- **Uso dei fondi FESR.** In alternativa o in complemento è possibile utilizzare il 4 % dei fondi FESR per interventi di riqualificazione energetica del patrimonio di edilizia residenziale pubblica: 800 milioni di euro cui è possibile aggiungere pari entità di cofinanziamento nazionale.
- **Cofinanziamento regionale e ricorso a ESCO.** Lo stesso Piano per 250mila alloggi può realizzarsi con un cofinanziamento regionale di 2 miliardi in cinque anni, pari al 30 % dell'investimento, attraverso i quali è possibile attivare risorse private tramite le ESCO per 4,5 miliardi (costo globale del piano 6,5 miliardi), oltre a un indotto sul mercato privato di investimenti degli ex inquilini per ulteriori 2 miliardi di euro.

Il piano di manutenzione straordinaria e quello per la riqualificazione energetica possono essere fusi in un solo programma, ottimizzando gli investimenti. L'indotto occupazionale di un piano per 250 mila alloggi (costo 6,5 miliardi in cinque anni) è di oltre 100 mila unità nel settore delle costruzioni.

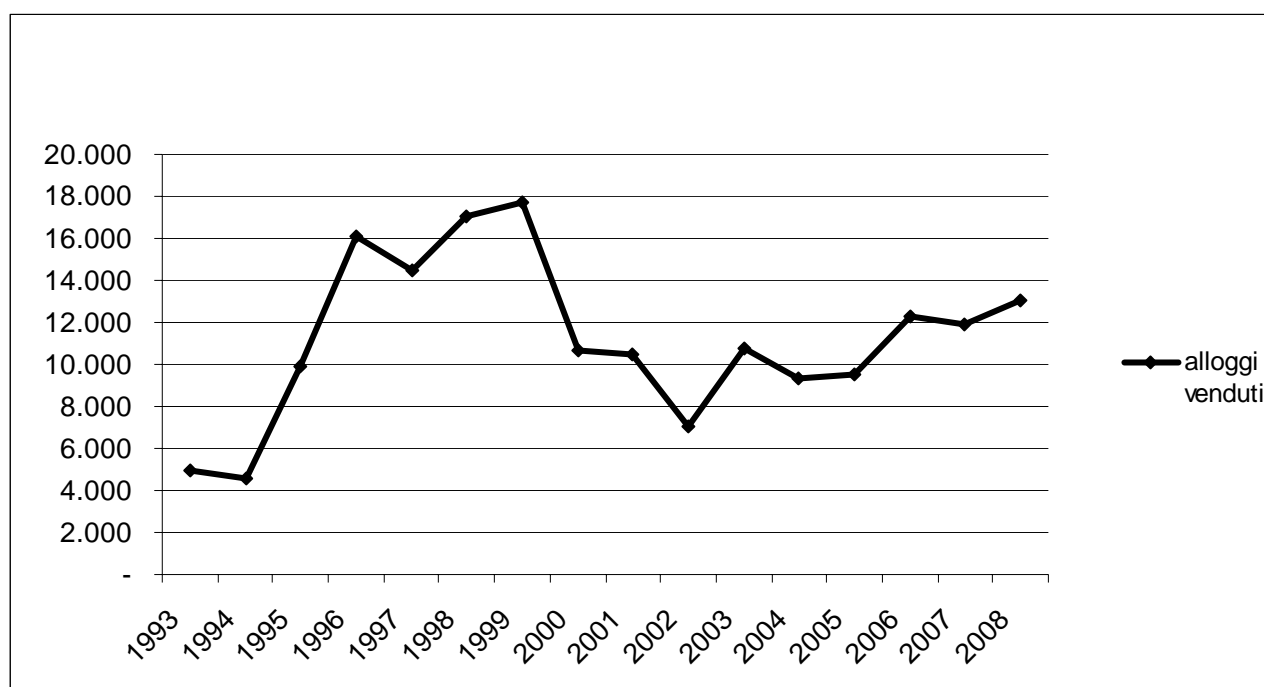
## Le vendite

La vendita degli alloggi di ERP è ancora oggi regolamentata dalla Legge 560/1993, con le modifiche successivamente apportate da alcune Regioni.

I prezzi di vendita sono così definiti in base a valori convenzionali ben lontani dal prezzo di mercato degli alloggi. Ciò ha portato a un depauperamento del parco di alloggi sociali, che si è ridotto nel corso degli anni, non essendo sufficiente il ricavato dalle vendite nemmeno a ricostruire un terzo del patrimonio venduto.

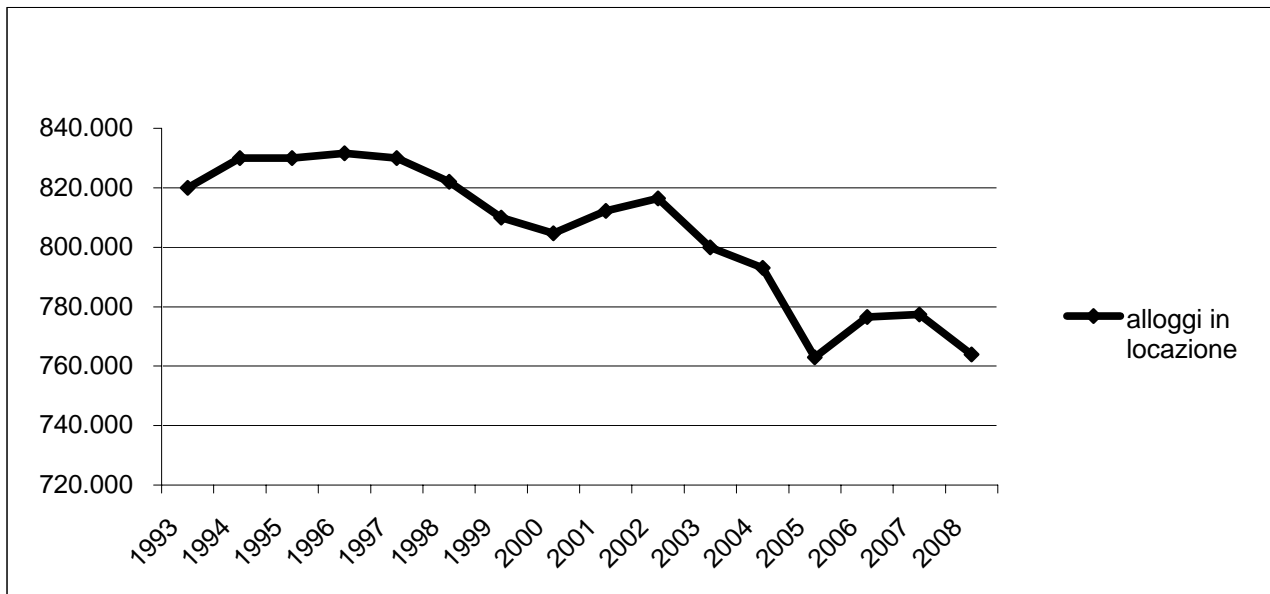
Dal 1993 a oggi sono stati venduti circa 180 mila alloggi e il patrimonio pubblico ha perso 56 mila unità.

### Vendita degli alloggi del patrimonio di ERP (1993 – 2008)



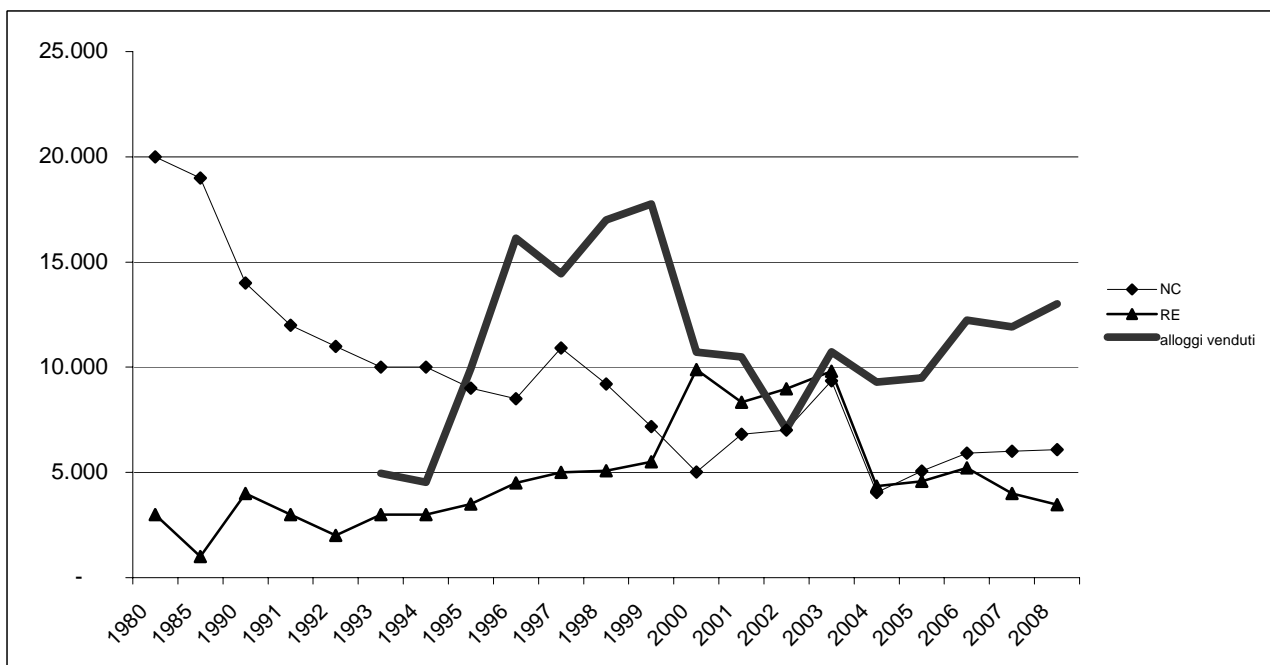
Ufficio statistica Federcasa

## Alloggi in locazione (1993 – 2008)



Ufficio statistica Federcasa

## Alloggi venduti, nuove costruzioni e recupero edilizio (1980 – 2008)



## Prezzi di vendita

---

Il prezzo medio di vendita varia molto a seconda delle Regioni, anche a seguito di alcuni provvedimenti di sconto adottati dalle regioni del Sud. La media nazionale è pari a circa 25 mila euro nel 2008.

### Prezzi medi di vendita 2000-2008

	prezzo medio di vendita (euro)							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2008
<b>Nord</b>	28.320	17.930	28.280	32.788	25.113	34.811	37.122	53.095
<b>Centro</b>	33.212	30.660	30.964	16.636	22.406	23.559	38.812	30.316
<b>Sud</b>	20.065	11.896	24.955	14.198	26.577	21.017	17.996	15.749
<b>Italia</b>	26.486	18.343	28.058	19.190	25.069	24.610	27.710	25.923

*Ufficio Statistica Federcasa*

Calcolando un valore medio di mercato per un alloggio di circa 75 mq, in area periferica e in cattivo stato di manutenzione pari a 70-80.000 euro, la perdita per il settore pubblico nel solo periodo 2000-2008 è pari a 4,5 miliardi di euro, con cui **si sarebbero potuti costruire quasi 40mila alloggi in più, senza pesare sul bilancio dello Stato e delle Regioni!**

## Proposte

---

- **Rivedere i piani di vendita.** Limitare la vendita agli alloggi che si trovano in condomini in cui il pubblico è in minoranza e a quelli marginali non più utili a fini sociali.
- **Aumentare i prezzi di vendita lasciandone la definizione all'Ente proprietario.** Considerando che gli utenti dell'edilizia pubblica già hanno usufruito di un bene, costruito con fondi di tutti i lavoratori, pagando un canone pari a un quarto di quello di mercato, non pare ulteriormente sostenibile la politica demagogica di cedere gli alloggi pubblici a prezzi "politici", a danno di coloro che attendono invano una casa. Si dovrà **vendere meno, ma vendere bene**, a prezzi di poco inferiori a quelli di mercato.

La definizione del prezzo dovrà essere lasciata alla responsabilità dell'Ente proprietario, anche sulla base di considerazioni più generali (convenienza dell'ente a liberarsi di parti del patrimonio residuali, oppure a dismettere parti pregiate per recuperare risorse).

- **Ampliare la casistica del ricorso alla vendita ad asta pubblica.** Attualmente si vendono all'asta i soli alloggi vuoti. Si dovrebbe poter vendere con lo stesso sistema anche il patrimonio abitato da persone "fuori reddito" che non intendono acquistare.

In questo modo si realizzerebbe il dispositivo del Piano casa che prevede il finanziamento delle costruzioni attraverso la vendita del patrimonio ex IACP. La vendita a prezzi prossimi al mercato del patrimonio consentirebbe, al ritmo attuale.

## Contrasto e prevenzione dell'illegalità

### Abusivismo

L'abusivismo rappresenta una piaga diffusa particolarmente nelle grandi città e nelle regioni del sud ed è connessa, da una parte, alla forte tensione abitativa delle aree urbane che spinge molte persone a soluzioni estreme, dall'altra, alla carenza di controlli capillari sul territorio e alla scarsa incisività delle azioni repressive.

Inoltre il fenomeno è alimentato, in molte regioni, dall'abitudine di emanare periodicamente dei provvedimenti di sanatoria, che generano negli occupanti illegali l'aspettativa di poter essere prima o poi regolarizzati. In questo modo si alimentano anche fenomeni malavitosi connessi con "cosche" che organizzano la "vendita" degli alloggi lasciati liberi dagli occupanti o addirittura espropriano della casa soggetti deboli come gli anziani ammalati o soli.

La situazione attuale presenta una media nazionale del 5,5 % ma con un'Italia nettamente divisa in due: l'Italia del Nord con percentuali sotto il 2 % e il centro sud sopra l'8 %.

Il fenomeno è maggiormente concentrato nelle grandi città del centro-sud (Roma, Napoli, Palermo, Catania).

#### Percentuale alloggi occupati abusivamente sul totale degli alloggi gestiti in locazione

Alloggi occupati da inquilini senza titolo (valori %)					
	2001	2003	2004	2006	2008
<b>Nord</b>	1,4	0,4	0,9	1,5	1,8
<b>Centro</b>	5,1	6,0	5,1	5,5	8,3
<b>Sud</b>	11,0	10,0	9,9	7,4	8,6
<b>Italia</b>	<b>5,5</b>	<b>4,9</b>	<b>5,0</b>	<b>4,4</b>	<b>5,5</b>

Ufficio Statistica Federcasa

## Proposte

---

La lotta alle occupazioni abusive si combatte su due piani: prevenzione e controllo.

- **Prevenzione.**

- “Accordi locali di sicurezza”, fra Comune, Ente gestore e Forze di Polizia, per assicurare l'immediato intervento della Forza pubblica in caso di sgombero forzato (vedi esempio ALER Milano).

- Maggior presenza sul territorio di agenti di controllo delle istituzioni: vigili di quartiere, agenti di zona dell'ente gestore, portierato, ecc.

- Immediata riassegnazione degli alloggi di risulta (ma occorre disporre di risorse per la manutenzione).

- **Controllo costante della regolarità di occupazione**

- Attraverso i censimenti biennali dei redditi previsti dalla normativa regionale ed attraverso controlli a campione, a titolo dimostrativo.

- Controllo costante della regolarità di occupazione, attraverso i censimenti biennali dei redditi previsti dalla normativa regionale ed attraverso controlli a campione (a titolo dimostrativo)

## Evasione fiscale

---

Gli affitti dell'ERP sono calcolati principalmente con riferimento al reddito degli abitanti, reddito che viene verificato con cadenza biennale sulla base della dichiarazione dei redditi o di autocertificazioni. Ovviamente la situazione di “privilegio” di chi vive nell'edilizia residenziale pubblica, con la certezza della permanenza e canoni d'affitto molto più bassi rispetto al mercato può indurre a “nascondere” una parte del reddito per rientrare negli scaglioni più bassi. Per i lavoratori autonomi ciò si traduce in un incitamento alla evasione, per i lavoratori dipendenti può tradursi nel ricorso a separazioni fittizie al fine di sottrarre una parte del reddito alla verifica dell'ente gestore.

Si ha così un duplice danno per la pubblica amministrazione: si aumenta l'area di evasione e si sottraggono risorse agli enti gestori.

## Proposte

---

La lotta all'evasione fiscale si basa su un percorso interno agli enti gestori e in collaborazione con la Guardia di Finanza, che prevede:

- attivazione presso ogni ente gestore dell'ERP del collegamento con l'Agenzia delle Entrate che consenta:

- la verifica della corrispondenza delle autocertificazioni fornite dagli assegnatari in occasione dei censimenti biennali (in caso contrario scatta la segnalazione alla Guardia di Finanza per l'effettuazione di una verifica fiscale, unitamente alla denuncia all'autorità giudiziaria)
- la verifica del requisito della *impossidenza* attraverso un accertamento presso le Conservatorie dei Registri immobiliari;
- la verifica della corrispondenza del nucleo familiare dichiarato.
- Accordo con Intendenza di Finanza (o dispositivo normativo, anche con Circolare) per assicurare che tutti gli inquilini degli alloggi di ERP siano soggetti, su segnalazione dell'Ente gestore e/o attraverso controlli a campione, a verifica fiscale, al fine di accertare eventuali casi di evasione fiscale e di assumere quindi i provvedimenti conseguenti per quanto riguarda l'applicazione del canone in misura corretta.

## Morosità

---

Anche il fenomeno della morosità è una delle piaghe dell'edilizia pubblica. La crisi economica ha indebolito le famiglie in modo considerevole e ciò ha avuto ripercussione sia sul settore della proprietà, con l'insolvenza sui mutui, che su quello dell'affitto, in cui sono cresciuti gli sfratti per morosità.

Nel settore dell'edilizia pubblica questo fenomeno generale si mescola con quello più generale che da sempre affligge il settore. Le cause sono da ricercare in quel circuito vizioso che si crea laddove le entrate troppo basse dagli affitti non consentono al gestore la manutenzione corretta degli immobili e quindi gli utenti reagiscono non pagando il canone e le spese. Pesa anche sul fenomeno l'atteggiamento culturale dei cittadini verso la cosa pubblica, che, in quanto di tutti, vale poco e non merita considerazione.

In questo fenomeno risulta quindi difficile distinguere fra morosità colpevole e incolpevole, che richiedono trattamenti distinti sia per prevenire, che per reprimere il fenomeno.

### Percentuale della morosità sui canoni di locazione

Morosità sui canoni di locazione (valori %)									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Nord</b>	8,2	6,8	6,0	6,8	6,9	7,3	8,9	9,3	11,5
<b>Centro</b>	9,9	20,2	25,9	17,2	11,1	9,6	25,0	16,3	11,6
<b>Sud</b>	27,4	31,8	32,5	28,4	28,6	31,3	37,8	36,9	38,2
<b>Italia</b>	<b>13,7</b>	<b>16,6</b>	<b>17,5</b>	<b>14,8</b>	<b>13,5</b>	<b>14,3</b>	<b>19,8</b>	<b>19,3</b>	<b>19,0</b>

## Proposte

---

A monte di qualsiasi provvedimento occorre recuperare la fiducia degli abitanti nell'amministrazione. Per farlo bisogna cogliere tutte le occasioni favorevoli: gli interventi di riqualificazione e di recupero, le nuove assegnazioni, la creazione di presenze sul territorio (agenti di zona, portieri sociali ecc.) che consentano di riaprire un dialogo con gli abitanti, di conoscere i loro problemi e di collaborare nel risolverli.

Occorre avviare piani di recupero della morosità colpevole anche attraverso transazioni e rateizzazioni del debito.

Per la morosità incolpevole presente e futura (teniamo presente che la precarietà lavorativa ha portato a un incremento degli sfratti per morosità nel settore privato) occorre attivare meccanismi di compensazione (vedi ad esempio la Legge Regionale del Piemonte, che ha istituito un Fondo per le morosità incolpevoli).

## Fiscalità

Le Aziende di edilizia residenziale sono enti pubblici economici svolgenti sia attività di costruzione di edifici di edilizia residenziale pubblica sia attività di vendita e locazione degli stessi.

Ai fini delle imposte sui redditi, gli immobili a uso abitativo concessi in locazione a terzi dalle predette aziende (cosiddetti "immobili patrimonio") sono sottoposti alla disciplina di cui agli artt. 90 e 185 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con il D.P.R. 22 dicembre 1986 n. 917 (di seguito, semplicemente, Tuir), che disciplinano in maniera specifica il concorso alla formazione del reddito d'impresa imponibile dei proventi e dei costi relativi agli "immobili patrimonio", ovverosia agli immobili che non costituiscono né beni strumentali né beni alla cui produzione o al cui scambio è diretta l'attività dell'impresa.

Il reddito degli immobili è dunque calcolato nella misura corrispondente alle tariffe d'estimo e alle risultanze catastali (anziché in base ai rispettivi costi e ricavi), quindi, per le Aziende Casa il prelievo fiscale è rapportato a un **reddito figurativo che è quasi sempre superiore ai reali ricavi**, regolati da criteri di solidarietà e assistenza e non da leggi di mercato. Per di più occorre sottolineare che le spese di gestione degli alloggi sociali sono sicuramente superiori a quelle degli alloggi di mercato, in considerazione del tipo di utenza che accolgono e delle procedure di controllo imposte per legge (censimento biennale, verifica dei requisiti e ricalcolo del canone al variare delle condizioni familiari).

**Le Aziende Casa ciononostante pagano le imposte come tutti gli altri soggetti economici: un gettito totale per lo Stato e le Regioni pari a oltre 220 milioni di euro l'anno.**

Secondo l'indagine svolta da Dexia-Crediop, relativa agli andamenti del bilancio aggregato dal 2004 al 2008 su un campione di 46 Aziende Casa, a fronte di un risultato operativo prima della detrazione delle imposte di circa 50 milioni di euro, l'utile netto si riduceva a meno di 10 milioni una volta sottratte le imposte sul reddito di esercizio.

Le imposte pagate dalle Aziende Casa sono composte da:

- IRES, l'imposta sui redditi delle aziende, per circa 60 milioni di euro
- Imposte di registro sui canoni, per circa 15 milioni di euro
- IVA indetraibile per circa 90 milioni di euro
- IRAP per circa 35 milioni di euro
- ICI per circa 10 milioni di euro
- Altre imposte per circa 10 milioni di euro

Dal 2008 le abitazioni regolarmente assegnate non pagano più l'ICI e quindi il carico fiscale si è ridotto di circa 100 milioni di euro, ma con il decreto sul federalismo fiscale è previsto che tornino a pagare l'IMU, con una percentuale maggiore che per il passato.

Quindi l'incidenza delle imposte sugli incassi da canoni, che sono la principale entrata delle aziende, passerà dall'attuale 25 al 45 %.

## Proposte

---

Di seguito si elencano alcune proposte illustrate più in dettaglio nel documento allegato:

- **IRES. Proposte di emendamento per un immediato beneficio del sistema.** Incremento percentuale forfettaria di deducibilità dei costi relativi agli immobili.

L'art.185 del TUIR consente, infatti, in deroga all'art.37, di determinare il reddito imponibile in caso di fabbricati dati in locazione in regime legale di determinazione del canone, nella misura pari al canone di locazione ridotto del 15 con la conseguenza di rendere indetraibili tutti i relativi costi.

Orbene, i canoni di locazione applicati dagli IACP ed enti trasformati sono determinati sulla scorta di specifiche legislazioni regionali che hanno tutti lo scopo di favorire gli utenti di ERP consentendo l'applicazione di canoni alquanto inferiori ai canoni di mercato, pari mediamente a 1/3 - 1/4 nelle zone metropolitane.

Poiché i costi di sola manutenzione sono comunque gli stessi indipendentemente dal regime di locazione del fabbricato, risulta che l'agevolazione dell'abbattimento del 15 % di fatto si riduce in valore assoluto al 3,75-5 dei canoni riferiti a quelli di mercato.

E' del tutto evidente che per ripristinare l'agevolazione a suo tempo concessa, questa percentuale di abbattimento forfettario debba essere elevata al 60-70 % del canone.

In alternativa: Riconoscimento della totale deducibilità dei costi relativi agli immobili

Equiparazione delle procedure di decadenza ai procedimenti giurisdizionali di convalida di sfratto.

Incremento, per le gestioni ERP, della quota di accantonamento fiscalmente deducibile per la svalutazione dei crediti locativi. Tale proposta è giustificata dall'elevata morosità presente nelle gestioni locative ERP, accompagnata da una scarsa redditività dei canoni e dalla presenza di molte occupazioni abusive e consentirebbe di anticipare il momento della deducibilità delle perdite rispetto al momento in cui le stesse saranno, anche fiscalmente, conclamate.

- **Esclusione dalla base imponibile IRAP dei finanziamenti per l'ERP.**
- **Federalismo fiscale municipale e il sistema dell'ERP.** Cedolare secca. Con il Dlgs n. 23/2011 è stata introdotta anche la cosiddetta "cedolare secca" che attualmente è rivolta alle sole persone fisiche e non si applica quindi alle locazioni effettuate nell'esercizio delle attività di impresa (compresi ex IACP).

Trattasi di imposta facoltativa perché il contribuente può scegliere se pagare la cedolare secca (21% per i contratti a canone libero e al 19 % a quelli a canone concordato) ovvero se far tassare il reddito dell'immobile in sede Irpef. Tale imposta sostituisce, inoltre, per tutti i contratti anche l'imposta di registro e di bollo dovuto sui contratti di locazione, nonché sulla risoluzione e sulle proroghe dello stesso. Con la "cedolare secca" è sospeso l'aggiornamento istat del canone di locazione per tutta la durata di applicazione al contratto.

Si crea quindi una sperequazione fra i locatori privati e le Aziende Casa, già penalizzate nella tassazione, come visto precedentemente. Occorre introdurre un'agevolazione analoga, ma ritardata sui canoni ERP di 1000 euro annui.

Imposta municipale propria (IMUP) Si ritiene che nel decreto attuativo del Federalismo fiscale debba anche essere precisato che gli ex IACP dovranno essere esclusi dall'applicazione dell'IMPUP, in forza dell'esclusione dall'ICI secondo le modalità riconosciute dall'art. 1 comma 3 del D.L. 27/05/2008, n.93 convertito in legge 24 luglio 2008, n.126, per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica in proprietà o in gestione agli enti medesimi.

## Un nuovo modello di gestione

L'alloggio è definito come "servizio economico di interesse generale" (vedi DM 22 aprile 2008). Questo fatto sottomette tutti gli operatori a un obbligo di risultato, operatori privati e proprietari singoli non sono detentori di un bene di consumo normale; essi detengono dei beni il cui uso è sottoposto all'interesse generale in contropartita degli aiuti pubblici eventualmente necessari alla produzione, la manutenzione o la gestione dei beni.

Questa evoluzione, sia del diritto che della società, porta a modificare la concezione tradizionale delle politiche della casa troppo legata allo *status* del patrimonio.

Il fatto che la casa contribuisca all'interesse generale induce forse ad aumentare i costi dell'aiuto pubblico concesso alla casa, ma, in contropartita, porta a contabilizzare le economie della coesione sociale, dunque a dedurre le spese che, senza l'aiuto alla casa, non farebbero che crescere (alloggi d'emergenza, servizi di supporto per l'infanzia e per gli anziani, costi della sanità, delinquenza, difficoltà di reinserimento nell'impiego, deriva dei quartieri di abitazione sociale, fratture sociali e territoriali, ecc.).

D'altra parte, l'emergenza della problematica del **diritto alla casa** come componente dei processi di coesione sociale e territoriale dell'Unione Europea e l'evoluzione della natura del fabbisogno di casa hanno portato a desettorializzare l'intervento pubblico.

Ciò rinvia all'evoluzione dello stesso concetto di abitazione sociale, dove sociale non designa più dei gruppi socialmente sostenuti e alloggiati in un parco abitativo specifico al di fuori del mercato, ma tende a designare una nuova funzione sociale, che comprende un insieme coordinato di prestazioni organizzate attorno alla casa come è il caso del concetto anglosassone di *Housing Plus*.

## Proposte

---

- **Riutilizzo degli alloggi vuoti**, quale che sia il loro statuto, pubblico, o privato, inserendoli in sistemi di convenzionamento a vocazione sociale flessibile, evolutiva in funzione degli occupanti;
- **Adattabilità nel tempo degli alloggi**, sociali o privati; adattabilità fisica, ma anche dello status, degli affitti, affinché seguano l'evoluzione delle condizioni di vita e dei livelli di reddito degli occupanti.

Questi sistemi di convenzionamento consentono di attribuire il parco privato o sociale secondo dei criteri definiti dalla collettività in contropartita di un indennizzo monetario. Tali vincoli si avvicinano a degli obblighi di servizio pubblico assicurati dai proprietari (sia pubblici che privati) e compensati da meccanismi di aiuto pubblico.

Lo strumento per ottenere questa evoluzione del concetto di alloggio sociale consiste nell'attribuzione alle Aziende Casa (o nella trasformazione delle stesse, con modalità da definire a seconda delle condizioni locali) in "Aziende per l'affitto", con compiti più ampi rispetto agli attuali, che consentano loro di dialogare con il mercato e di allargare le tipologie di patrimonio gestito, al fine di offrire una vasta gamma di soluzioni, in grado di rispondere alle evoluzioni della domanda interna ed esterna.

Le persone che superino i limiti di reddito sarebbero così inserite in un nuovo scaglione di patrimonio, anche senza per questo cambiare di alloggio, ma contribuendo, attraverso il pagamento di un canone equivalente a quello di mercato, all'equilibrio complessivo del settore.

## Nuovi modelli di costruzione dei canoni

### Determinazione dei costi di gestione

- **Costi di gestione amministrativa.** Allo stato attuale si compongono di due elementi fondamentali: costo del personale gestionale e oneri fiscali.

#### Incidenza dei costi di gestione sulle entrate da canoni (2006)

Voce di spesa	Euro/anno	%
Personale gestione	427	39
Imposte	353	32
<b>Totale</b>	<b>780</b>	<b>64</b>

*Ufficio statistica Federcasa*

- **Costi di manutenzione ordinaria.** Allo stato attuale, considerando che in ogni caso la spesa è condizionata dalle disponibilità dell'ente e quindi non risponde al reale fabbisogno, la spesa media per alloggio è pari a 324 euro/anno/alloggio, il 26 % dell'incassato.

Si può facilmente immaginare che tale importo sia forzatamente ridimensionato a causa della carenza di risorse e che una buona manutenzione degli alloggi di edilizia residenziale sociale, sottoposti a un'usura particolare, a causa dell'utenza che ospitano, debba essere superiore, pari almeno a 350-400 euro/anno/alloggio, a seconda delle tipologie di alloggio.

- **Accantonamento per manutenzione straordinaria.** Una buona gestione del patrimonio immobiliare deve tener conto del ciclo di invecchiamento degli edifici e delle loro componenti e quindi deve tenere sempre pronta una riserva finanziaria alimentata dal ricavato dei canoni.

- **Accantonamento per fondo rischi (morosità, ripristini).** La morosità incide mediamente per il 20 % dell'incasso teorico da canoni. Si deve quindi prevedere un fondo specifico per far fronte a situazioni, anche temporanee, di mancato incasso che rischiano altrimenti di compromettere la manutenzione ordinaria.

## **Composizione del canone base. Canone di equilibrio**

---

Per definire il criterio di costruzione del canone sociale articolato nelle sue diverse tipologie, occorre preliminarmente definire la composizione dei costi che deve sostenere il Gestore, qualunque esso sia, pubblico o privato.

Indicativamente si propone la seguente ripartizione:

- **A. Costi di gestione amministrativa**
  - Personale gestione
  - Fiscalità immobiliare (IMU?)
  - Fiscalità generale
- **B. Costi di manutenzione ordinaria**
- **C. Accantonamento per manutenzione straordinaria**
- **D. Accantonamento per fondo rischi (morosità, ripristini)**
- **E. Accantonamento per ripristino capitale (reinvestimento)**
- **F. Utile ragionevole.** Vedi Decisione Commissione Europea del 29 novembre 2006). La gestione del servizio economico di interesse generale ammette anche una quota di utile definito dalla Commissione sulla base della Sentenza Altmark "ragionevole". Questo concetto sarà chiarito con il nuovo "Pacchetto Almunia" sugli aiuti di Stato.

## **Articolazione delle tipologie di canone**

---

Sulla base di questo ragionamento sulla composizione del canone, possiamo arrivare alla definizione delle diverse tipologie di canone da applicare a seconda del tipo di utenza:

- **Canone sociale ERP**
  - (Costi di gestione amministrativa) +
  - (Costi di manutenzione ordinaria) +
  - (Accantonamento per manutenzione straordinaria) +
  - (Accantonamento per fondo rischi, morosità, ripristini) +
  - (Utile ragionevole)

- **Canone sostenibile**

(Costi di gestione amministrativa) +

(Costi di manutenzione ordinaria) +

(Accantonamento per manutenzione straordinaria) +

(Accantonamento per fondo rischi, morosità, ripristini) +

(Accantonamento per ripristino capitale, reinvestimento) +

*(Utile ragionevole)*

Entrambe queste tipologie dovrebbero essere inferiori al canone concordato ex lege 431/1998.

