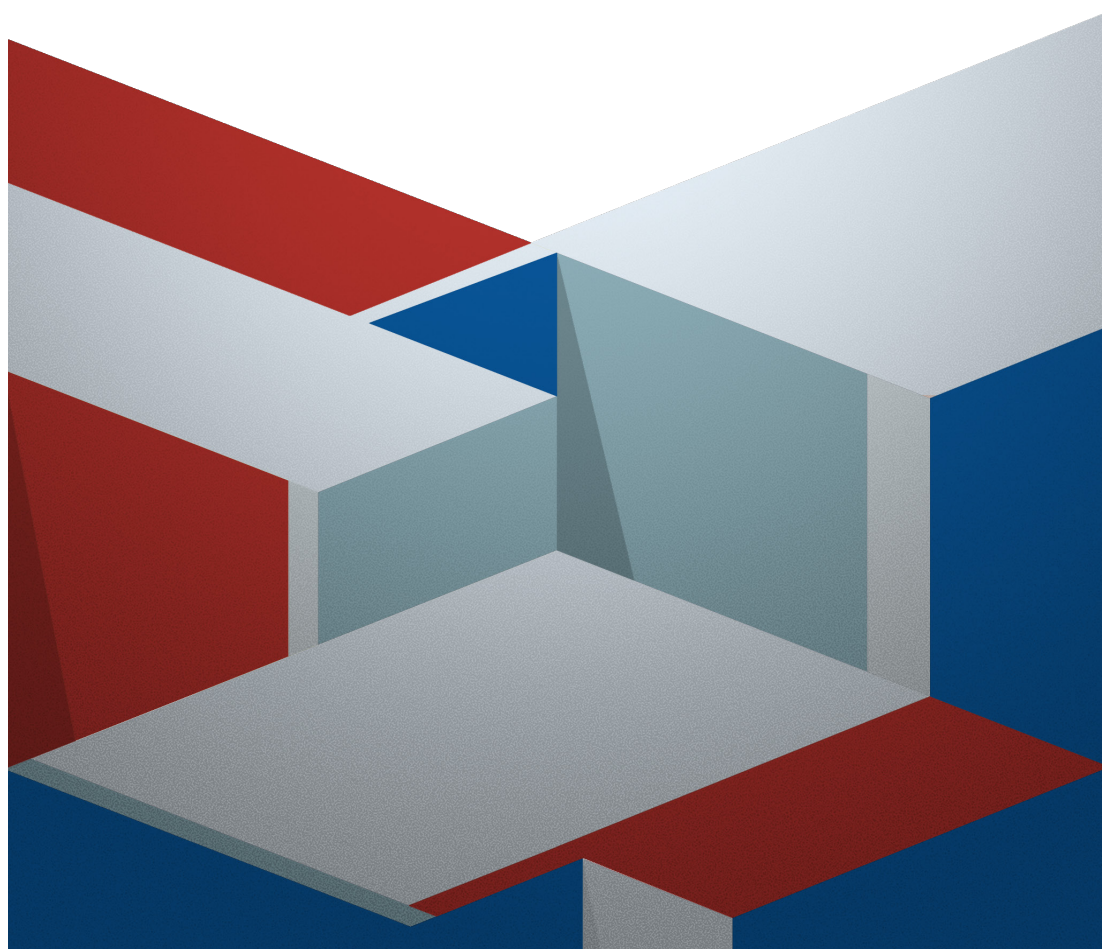


Competenze, scelte, protagonisti

Commissioni Tecnico Consultive

Relazioni conclusive





Numero Speciale
Relazioni conclusive
Commissioni Tecnico Consultive
Indice dei contenuti

■ Editoriale	3
Relazione Commissione	
■ LEGALE APPALTI	4
Pres. IPES Bolzano, Francesca Tosolini	
Relazione Commissione	
■ ATTIVITÀ FISCALI E TRIBUTARIE	10
Amm. Unico Arte Imperia, Antonio Parolini	
Relazione Commissione	
■ GESTIONE SOCIALE	16
Vice Pres. ACER Rimini, Claudia Corsini	
Relazione Commissione	
■ ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	26
Amm. Unico ARCA Jonica, Donato Pascarella	

Testi a cura dell'Ufficio Stampa e Relazioni esterne di Federconsorzi

Direzione creativa e progetto grafico **MF**

Un lavoro indispensabile per la nostra crescita



Patrizio Losi
Direttore FederCasa

Essendo tempo di bilanci era importante e doveroso sottolineare anche il lavoro svolto dalle COMMISSIONI TECNICO CONSULTIVE, strumenti utilissimi al servizio degli Enti che nel triennio appena trascorso si sono evolute con importanti modifiche.

Alcune commissioni, più impegnate di altre, hanno prodotto anche idee e suggerimenti utili con i quali abbiamo formulato proposte concrete al Ministero delle Infrastrutture, a quello per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa del Ministro Casellati e al Mef in ambito di Imu.

L'introduzione di un regolamento che organizza e determina funzioni e procedure, ha permesso di dare impulso a queste attività molto importanti perché consentono di sviluppare tutti quei temi decisivi per il nostro mondo.

Dalle questioni Legali e Appalti, a quelle Sociali passando per specifici approfondimenti su IMU e Finanziamenti anche Europei, proseguendo con le tematiche inerenti agli Enti non Economici per arrivare alla Rigenerazione Urbana, senza dimenticare le questioni specifiche regionali.

La loro ha una funzione indispensabile e necessaria per l'elaborazione delle proposte da inoltrare ai tavoli che contano nelle sedi governative e Istituzionali.

L'obiettivo per il futuro sarà quello di coinvolgere e stimolare una maggiore partecipazione invitando tutti voi, associati, a inoltrare richieste alle singole Commissioni per approfondire e sviluppare nuove proposte utili alla crescita degli enti e ad acquisire maggior credito presso gli interlocutori che contano. ■



Commissione tecnico consultiva

Legale e appalti



Francesca Tosolini

Presidente di Ipes Bolzano

Referente Giunta

Corrado Zambelli

Pres. ALER Bergamo Lecco Sondrio

Componenti

Aler Brescia, Cremona, Mantova

Aler Milano

Aler Pavia Lodi

Arca Nord Salento

Arca Sud Salento

Ater Udine

Iacp Caltanissetta

MM S.p.a.

Dott.ssa Sandra Canniello

Dott. Gerardo De Rosa

Avv. Matteo Papagni

Ing. Amilcare Licastro

Avv. Sandra Zappatore

Avv.to Brigida Burlon

Ing. Alfredo Lega

Avv. Anna Rita Grillo

Tematiche connesse all'applicazione del nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.lgs. n. 36/2023)

È apparso di notevole interesse da parte della Commissione Tecnico Consultiva Legale e Appalti (nel seguito, per brevità, "Commissione") condurre una approfondita lettura del nuovo corpus normativo, a partire dalla Relazione Illustrativa rilasciata dalla Commissione Speciale del Consiglio di Stato, e ciò al fine di rintracciare nuove opportunità e/o potenziali criticità in fase applicativa del D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (nel seguito, "Codice").

In esito ad una prima disamina di carattere generale, la Commissione ha scelto di elaborare, anche con spirito critico, una lettura delle norme focalizzata sui seguenti temi specifici:

1. L'istituto delle cc.dd. clausole sociali
2. L'attuazione del principio di rotazione

3. Il ruolo del Responsabile Unico del Progetto (RUP) nell'ambito della commissione giudicatrice e il principio di riparto di competenze tra RUP e Responsabili di Fase.

1. L'Istituto delle cc.dd. "clausole sociali"

L'attenzione della Commissione è stata rivolta, tra gli altri, all'istituto giuridico delle clausole sociali, di cui troviamo definizione nell'allegato I.1, art. 2, punto o) del Codice, e alla loro, quantomeno auspicata, concreta applicazione, per l'appunto attraverso le nuove regole dettate dal Codice stesso.

L'esame condotto ha avuto quindi ad oggetto la normativa nazionale vigente, e nello specifico gli articoli 57 e 113 del Codice, che espressamente disciplinano le clausole sociali, in armonia con la disciplina europea atteso il richiamo agli art. 18, comma 2, e 70 della Direttiva n. 2014/24/UE, e all'art. 1, comma 2, lett. h) della L. 21 giugno 2022, n. 78, «Delega al governo in materia di contratti pubblici».

Il tutto con la finalità di porre in luce l'intendimento perseguito dal Legislatore di utilizzare l'appalto pubblico quale strumento per innalzare il livello di inclusività della società, di opportunità di lavoro e di parità generazionale e di genere, nonché di avanzare possibili proposte di natura normativa, auspicabilmente idonee a rendere più concreta l'attuazione di tali obiettivi.

Le riflessioni condotte hanno in primis riguardato le nuove regole normative introdotte dal Codice, tra cui:

- l'introduzione dell'obbligo da parte della stazione appaltante di indicare nei documenti di gara il CCNL che l'appaltatore è tenuto ad applicare, con conseguente onere da parte di quest'ultimo di ottemperare alla predetta prescrizione;
 - l'obbligo di indicazione del costo della mano d'opera;
 - l'inserimento nei documenti di gara di meccanismi e strumenti di premialità al fine di promuovere l'imprenditoria giovanile, l'inclusione lavorativa delle persone disabili, la parità di genere, l'assunzione di giovani di età inferiore a 36 anni e donne;
- e ciò quand'anche si tratti di un affidamento diretto, come confermato dai pareri succedutisi da parte del MIT.

La peculiarità e il carattere innovativo delle predette previsioni normative hanno suscitato molteplici e nuovi interrogativi, attesa la consueta e imprescindibile necessità di contemperare il rispetto dei principi costituzionalmente garantiti quali la libertà dell'attività economica (ai sensi dell'art. 41 Costituzione), con il conseguente divieto di ingerenza della pubblica amministrazione, e al contempo il diritto alla sicurezza ambientale e sociale dei lavoratori (ai sensi dell'art. 35 Costituzione), tema quest'ultimo da sempre oggetto di attenzione da parte del Consiglio di Stato, come testimoniato dalla copia giurisprudenza in materia.

L'approdo dell'analisi giuridica svolta dalla Commissione è stato quello di valorizzare con riferimento all'attuazione dell'art. 57, comma 1, del Codice, il riferimento puntuale ai contratti con alta intensità di manodopera ai fini dell'applicazione ex lege di clausole sociali.



2. L'attuazione del principio di rotazione

Il lavoro della Commissione si è altresì concentrato su un tema da sempre oggetto di interesse da parte della dottrina e della giurisprudenza, che è il principio di rotazione negli affidamenti.

Il nuovo Codice ne disciplina l'attuazione attraverso l'art. 49, inserito nel Titolo IV del Libro I, dei contratti di importo inferiore alle soglie comunitarie.

Si è reso tuttavia indispensabile al fine di comprendere la portata del tema, procedere in via preliminare ad una analisi sull'evoluzione del principio di rotazione con riferimento alla normativa nazionale, in particolare nel passaggio dalla disciplina previgente (l'art. 36 del D.lgs. 50/2016 e le relative Linee Guida n. 4 ANAC) all'attuale Codice tramite l'art. 49, nonché in rapporto alla normativa europea, sulla base di quanto previsto dalla Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014.

La disamina ha consentito di apprezzare il contenuto innovativo dell'art. 49 del Codice sotto taluni profili tra cui:

- (i) la circostanza per cui il principio di rotazione prima solo enunciato dalla legge è ora cristallizzato in una precisa definizione normativa;
- (ii) l'esclusione dell'onere di rotazione a carico del mero invitato nel pieno rispetto del principio di concorrenzialità.

Alla luce del nuovo dettato normativo, la Commissione ha inteso altresì affrontare alcuni casi pratici, specie con riferimento alla rotazione degli inviti di cui al predetto punto (ii).

Tra le ipotesi esaminate, si è scelto di rappresentare quella in cui un OE sia stato invitato ad una precedente procedura che non si è ancora conclusa con l'aggiudicazione. In questo caso, seguendo l'impostazione del nuovo Codice, l'OE in considerazione, essendo mero invitato alla prima procedura, potrà essere invitato ad altra procedura. Tuttavia, nelle more della conclusione di quest'ultima, lo stesso potrebbe diventare aggiudicatario del primo affidamento.

Nel caso di specie, sebbene la lettura testuale dell'articolo 49 parrebbe vietare il secondo affidamento, la tutela della buona fede nelle trattative prevista all'art. 1337 del Codice Civile e richiamata anche tra i principi del nuovo Codice appalti, imporrebbe invece di procedere all'affidamento del secondo contratto anche se, nelle more, un altro affidamento si è perfezionato, senza con ciò compromettere il principio di rotazione. Inoltre, la lettura della norma in oggetto ha condotto ad una ulteriore considerazione sotto il profilo strettamente organizzativo, nella specie rispetto al modo in cui l'applicazione del principio di rotazione possa influenzare l'operato delle stazioni appaltanti a seconda delle diverse unità organizzative e dei vari centri di costo in cui si riparte l'attività delle stesse.

L'approdo dell'analisi giuridica svolta dalla Commissione è stata quella di proporre

alcune integrazioni normative tali da semplificare l'attuazione del principio di rotazione senza compromettere l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

3. Il ruolo del Responsabile Unico del Progetto (RUP) nell'ambito della commissione giudicatrice e il principio di riparto di competenze tra RUP e Responsabili di Fase

Con riferimento al ruolo del Responsabile Unico del Progetto e alle funzioni ad egli attribuite dal nuovo Codice, sono emersi nell'ambito del lavoro svolto dalla Commissione interessanti spunti di riflessione.

Tra i temi trattati rientra quello della possibilità del RUP di far parte della Commissione giudicatrice nonché di presiederla, come espressamente previsto dalle seguenti norme contenute nel nuovo Codice:

- art. 93, comma 3, del Codice, inserito nel Titolo IV del Libro II
- art. 51, inserito nella Parte I del Codice (Dei contratti di importo inferiore alle soglie europee).

L'analisi svolta ha evidenziato però una apparente contraddizione tra le predette norme e quanto indicato nello stesso Allegato I.2 del Codice, che nel regolare l'attività del RUP, all'art.7, comma 1 – lett. e), così recita: **“in caso di procedura che prevede l'affidamento con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, (il RUP) può svolgere tutte le attività che non implicano l'esercizio di poteri valutativi, che spettano alla commissione giudicatrice**, introducendo così un supposto divieto da parte del RUP di valutare le offerte, dovendosi limitare al mero coordinamento dell'attività della commissione.

Le riflessioni condotte nel merito dalla Commissione sono invero approdate ad una diversa interpretazione della norma, ossia che il divieto al “potere valutativo” contenuto nell'Allegato I.2 si riferisca ai compiti e funzioni del RUP nella sua figura “autonoma” all'interno della organizzazione della Stazione Appaltante, e ciò nel senso che nel caso OEPV la valutazione non spetti al – solo – RUP, ma a una commissione di esperti. D'altra parte, la previsione di una commissione con componenti in numero dispari (“La commissione è composta da un numero dispari di componenti, in numero massimo di cinque” – art. 93, comma 2) garantisce classicamente la possibilità di assumere comunque una decisione nel caso di valutazioni controverse: così non si assicurerebbe nel caso in cui il RUP componente non potesse esprimersi sulle offerte.

La Commissione pertanto auspica in un superamento dell'apparente contrasto in sede di emanazione dell'apposito regolamento da parte del MIT (“l'allegato I.2 è abrogato a decorrere dalla data di entrata in vigore di un corrispondente regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti” – art. 15, comma 5).



3.1 Il principio di riparto di competenze tra RUP e Responsabili di Fase

L'approfondimento sugli art. 51 e 93 del D.lgs. 36/2023 ha poi suscitato una serie di riflessioni di carattere generale in merito al riparto di responsabilità tra Responsabile Unico del Progetto e Responsabili di Fase.

Come noto, il nuovo Codice dei Contratti pubblici ha introdotto la figura del Responsabile Unico del Progetto (RUP). In particolare, l'art. 15 inserito nel libro I Titolo II del D.Lgs. 36/2023 ne disciplina la nomina e le specifiche funzioni, prevedendo, al comma 4, che "ferma restando l'unicità del RUP, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono individuare modelli organizzativi, i quali prevedano la nomina di un responsabile di procedimento per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un responsabile di procedimento per la fase di affidamento. Le relative responsabilità sono ripartite in base ai compiti svolti in ciascuna fase, ferme restando le funzioni di supervisione, indirizzo e coordinamento del RUP".

Ciò posto, appare del tutto innegabile come attraverso il modello organizzativo dei "responsabili di fase" – modello attuato da molte stazioni appaltanti – si punti a voler garantire un maggior presidio in tutte le fasi che compongono il procedimento di gara, al fine consentire una piena e più efficace attuazione del c.d. principio del risultato a mente del quale "Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza" (cfr. art. 1, comma 1, D. Lgs. n. 36/2023).

È apparso quindi di interesse da parte della Commissione Appalti interrogarsi dapprima sul rapporto sussistente tra il citato art. 15 e quanto stabilito dagli artt. 51 e 93 del D. Lgs. n. 36/2023, ovvero sulla possibilità di includere tra le attività e funzioni che il RUP può delegare ai Responsabili di Fase anche il ruolo di commissario e/o di presidente della commissione giudicatrice, nonché sulla diretta conseguenza che la citata delega implicherebbe nei rapporti «interni» tra RUP e Responsabile di Fase, quantomeno sotto il profilo della responsabilità.

Tuttavia, benché l'articolo 6, All. I.2. D.Lgs. 36/2023 attribuisca al RUP la possibilità di avvalersi, nell'espletamento dei propri compiti, anche "dei responsabili di fase nominati ai sensi dell'articolo 15 comma 4", non può sottacersi come il successivo art. 7, comma 2, del medesimo All. I.2 parrebbe invece introdurre una norma di chiusura nel prescrivere che: "Il RUP esercita altresì tutte le competenze che gli vengono attribuite da specifiche disposizioni del codice e, in ogni caso, svolge tutti i compiti relativi alla fase di affidamento che non siano specificatamente attribuiti ad altri organi o soggetti".

L'esito degli approfondimenti condotti da parte della Commissione conduce a

valorizzare un principio già affermato in giurisprudenza per cui resta in capo al RUP un generale obbligo di “supervisione, coordinamento, indirizzo e controllo”, nei confronti di quest’ultimo è configurabile una responsabilità per culpa in eligendo e/o in vigilando in caso di assenza di direttive, omesso svolgimento delle funzioni di supervisione, mancato esercizio del potere di coordinamento nei confronti dei singoli Responsabili di Fase eventualmente nominati, fatta comunque sempre salva la dimostrazione della imprevedibilità nonché inevitabilità del fatto accaduto.

Alla luce di quanto sopra, parrebbe quindi darsi risposta positiva al primo interrogativo posto dalla Commissione Appalti fermo restando il riparto di responsabilità come sopra declinato.

Si auspica in ogni caso un intervento chiarificatore da parte del Legislatore in occasione della pubblicazione del regolamento ministeriale sostitutivo dell’Allegato I.2. ■



Commissione tecnico consultiva

Attività fiscali e tributarie



Antonio Parolini

Amm. Unico Arte Imperia

Referente Giunta

Alberto Enrico Chiriaco

Commissario Straordinario Arca Sud Salento

Componenti

ATER Roma Comune
Arezzo Casa Spa
ATC Piemonte Centrale
ERAP Marche
ATER Umbria
ATER Venezia
ALER Brescia, Cremona, Mantova
ATER Latina

Dott. Gianluca Pallocca
Rag. Patrizia Camaiani
Avv. Cattalano Luca
Dott.ssa Rosanna Malaguti
Dott.ssa Sara Rotini
Dott. Antonio Forti
Rag. Elisabetta Ravera
Dott. Paolo Ciampi

Temi trattati:

L'imposta municipale propria (IMU) in relazione al patrimonio immobiliare residenziale di proprietà delle Aziende federate;

Bonus fiscale 110%, con particolare riferimento alla riconoscibilità dell'IVA indetraibile;

IRES sul reddito imponibile

La Commissione ha ritenuto necessario dedicare particolare attenzione alla questione Imposta Municipale propria in considerazione dei numerosi contenziosi che le Aziende Casa si sono trovate ad affrontare per non aver applicato l'IMU ai fabbricati di civile abitazione del proprio patrimonio ERP in quanto aventi le caratteristiche di "alloggio sociale" definite nel d.m. del 22 aprile 2008.

Le Amministrazioni Comunali, invece, ritengono che gli immobili degli Ex IACP co-

munque denominati siano soggetti ad IMU e applicano, per la maggior parte degli immobili in categoria catastale A/03, una detrazione annua pari a euro 200,00.

Diventa imprescindibile per la sopravvivenza delle Aziende associate a Federcasa dimostrare che la pretesa applicazione dell'IMU a detti immobili è illegittima e infondata considerato che - dai dati raccolti- l'impatto economico dell'IMU ammonta ad oltre il 15% del fatturato già fortemente colpito da fenomeni quali la morosità incolpevole, il considerevole aumento dei prezzi dei materiali negli appalti di lavori, la necessità di dover intervenire su un patrimonio immobiliare ormai vetusto.

Al fine di poter trovare una soluzione in merito, numerose sono state le iniziative intraprese da Federcasa:

- Raccolta di innumerevoli sentenze
- Analisi e valutazione giuridica delle stesse
- Convegni ed Agorà con la partecipazione di funzionari dell'Agenzia delle Entrate
- Richiesta di pareri a professionisti

La Commissione ha attentamente analizzato sia il quadro normativo di riferimento sia il materiale raccolto da Federcasa e questa relazione conclusiva vuol dare contezza del lavoro svolto e delle conclusioni cui si vuole tendere.

La disciplina IMU

L'IMU è l'"imposta municipale propria" sugli immobili introdotta dall'art. 8 del d.lgs. n. 23/2011 in sostituzione dell'ICI, a partire dal 2014.

Con il successivo d.l. n. 201/2011 (convertito in l. n. 214/2011) il legislatore ne ha anticipato l'introduzione "in via sperimentale" dal 2012, dettando, all'art. 13, le regole di applicazione del tributo.

L'art. 1, c. 707, della l. n. 147/2013 (c.d. legge di Stabilità per il 2014) ha reso ordinaria la disciplina stabilita all'art. 13, sia pure prevedendo, per quanto qui rileva, regole di applicazione del tributo parzialmente nuove a decorrere dal 1° gennaio 2014.

A seguito della citata novella legislativa, l'art. 13, c. 2 del d.l. n. 201/2011, stabilisce:

- al primo periodo, che presupposto impositivo dell'IMU è il "possesso di immobili";
- al secondo periodo, che l'imposta "non si applica al possesso dell'abitazione principale e delle pertinenze della stessa, ad eccezione di quelle classificate nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9", vale a dire, le abitazioni signorili, le ville e i castelli;
- all'ultimo periodo, che l'imposta "non si applica altresì" ad alcune altre tipologie di immobili, tra i quali: "b) ai fabbricati di civile abitazione destinati ad alloggi sociali come definiti dal decreto del Ministro delle Infrastrutture 22 aprile 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 146 del 24 giugno 2008".

L'art. 1, c. 707, della legge di Stabilità per il 2014 ha modificato anche l'art. 13, c. 10, il quale, per l'effetto, prevede:

- al primo periodo, che per gli immobili adibiti ad "abitazione principale del sog-



getto passivo classificati nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9" – per i quali, come visto, l'IMU trova applicazione – "dall'imposta dovuta... si detraggono, fino a concorrenza del suo ammontare, euro 200 rapportati al periodo dell'anno durante il quale si protrae tale destinazione";

- all'ultimo periodo, che la "suddetta detrazione si applica agli alloggi regolarmente assegnati dagli Istituti autonomi per le case popolari (I.A.C.P.) o dagli enti di edilizia residenziale pubblica, comunque denominati, aventi le stesse finalità degli I.A.C.P."

La definizione di "alloggi sociali" elaborata dal d.m. del 22 aprile 2008

Come si è riferito al punto precedente, l'art. 13, c. 2, lett. b), del d.l. n. 201/2011 prevede la non applicazione dell'IMU ai fabbricati di civile abitazione destinati ad "alloggi sociali" come definiti dal d.m. del 22 aprile 2008.

Tale provvedimento fornisce anzitutto, all'art. 1, la definizione di "alloggio sociale", stabilendo che:

- "È definito 'alloggio sociale' l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale... 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;

- "Rientrano nella definizione" di alloggio sociale anche "gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche..., destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà".

Nel successivo art. 2, il citato d.m. attribuisce alle Regioni il potere di stabilire "i requisiti per l'accesso e la permanenza nell'alloggio sociale" e quello di definire il "canone di locazione dell'alloggio sociale", determinato "in relazione alle diverse capacità economiche degli aventi diritto, alla composizione del nucleo familiare e alle caratteristiche dell'alloggio".

Prescrive, infine, che "L'alloggio sociale deve essere adeguato, salubre, sicuro e costruito o recuperato nel rispetto delle caratteristiche tecnico costruttive indicate agli articoli 16 e 43 della legge 5 agosto 1978, n. 457/1978", precisando che l'abitazione deve essere dotata di superficie netta non superiore a mq 95, oltre a mq 18 per autorimessa o posto macchina, e che "Nel caso di servizio di edilizia sociale in locazione si considera adeguato un alloggio con numero di vani abitabili tendenzialmente non inferiore ai componenti del nucleo familiare – e comunque non superiore a cinque – oltre ai vani accessori quali bagno e cucina".

In sintesi, i requisiti che un'unità abitativa deve possedere per poter essere qualificata come "alloggio sociale" sono i seguenti:

- funzione sociale: deve tendere a "ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato" a motivo della loro condizione economica;

- destinazione: deve essere destinato alla "locazione permanente" o, se realizzato o recuperato con finanziamenti pubblici, alla "locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà";
- predeterminazione "pubblica" e "sostenibilità" del canone di locazione: il canone di locazione, definito dalle Regioni, deve essere inferiore alle condizioni di mercato;
- dimensioni: deve avere dimensioni contenute nei limiti previsti normativamente. In presenza di questi requisiti un'unità immobiliare è, a tutti gli effetti, "alloggio sociale" e ad essa, giusto quanto previsto dall'art. 13, c. 2, ultimo periodo, lett. b), del d.l. n. 201/2011, non si applica l'IMU.

Gli immobili ERP delle Aziende Casa adibiti a uso residenziale in locazione permanente o temporanea e destinati a soggetti svantaggiati che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato

Le Aziende Casa, comunque denominate, subentrate mediante trasformazione degli I.A.C.P., a prescindere dalla natura giuridica, sono preordinate a soddisfare il fabbisogno abitativo primario di soggetti residenti nei territori regionali ed appartenenti alle "fasce sociali a minor reddito".

A tale fine, le Aziende Casa si avvalgono anche degli immobili che erano stati originariamente acquistati a qualunque titolo, realizzati o recuperati dagli I.A.C.P. per le finalità sociali proprie dell'edilizia residenziale pubblica, e che sono stati ad esse trasferiti.

Detti immobili sono assoggettati al vincolo di destinazione che è proprio dei beni patrimoniali indisponibili e per questo, da un lato, risultano insuscettibili di essere sottratti alla loro destinazione tipica (locazione ERP) e sono cedibili in locazione soltanto nelle forme e alle condizioni stabilite dalle leggi che riguardano gli alloggi ERP.

Pertanto, gli alloggi ERP sono dunque destinati permanentemente alla locazione e vengono messi a disposizione dei Comuni perché, verso il corrispettivo di un canone sociale la cui entità è predeterminata normativamente così da garantire che sia sostenibile da utenti appartenenti alle fasce sociali economicamente più deboli, siano assegnati ai soggetti inseriti nella graduatoria redatta a conclusione del procedimento avviato con la pubblicazione di un bando pubblico.

Per questi motivi gli immobili ERP devono beneficiare dell'esenzione da imposizione prevista per gli "alloggi sociali" dall'art. 13, c. 2, lett. b), del d.l. n. 201/2011: come anche indicato dal Dipartimento delle Finanze nelle "FAQ Mini IMU e Maggiorazione TARES" rese all'indomani dell'entrata in vigore della l. n. 147/2013, "nel caso in cui gli immobili posseduti dagli istituti in questione abbiano le caratteristiche di alloggio sociale di cui al d.m. 22 aprile 2008, a partire dal 1° gennaio 2014, si applica lo stesso regime dell'abitazione principale"

La regola oggettiva di non applicabilità dell'IMU agli "alloggi sociali come definiti"



dal d.m. del 22 aprile 2008 è stata dettata senza limitazioni sotto il profilo soggettivo, e vale dunque anche per gli "alloggi sociali" di proprietà degli enti di Edilizia Residenziale Pubblica.

La giurisprudenza analizzata

Tuttavia la questione non è pacifica e ciò emerge dalla nutrita serie di sentenze dei giudici tributari che vedono decisioni contrastanti talora anche nella stessa sede.

Le sentenze, quindi, sono state "catalogate" sulla base degli argomenti che le sostengono:

A) le sentenze che hanno attribuito alle unità immobiliari della locale delle Aziende coinvolte nel contenzioso la qualifica di alloggi sociali accogliendo conseguentemente i ricorsi proposti nei confronti di vari Comuni che esigevano l'IMU. La motivazione delle sentenze si fonda sul rilievo che essendo gli alloggi di cui l'Ente è proprietario alloggi di "edilizia convenzionata" per ciò stesso devono considerarsi alloggi sociali in quanto concessi a nuclei familiari disagiati in conformità con la Legge Regionale;

B) Le sentenze nelle quali si argomenta che per gli enti ex IACP la legge prevede una disciplina tributaria peculiare che precluderebbe l'applicabilità della norma sugli alloggi sociali.

C) Le decisioni della giurisprudenza tributaria che riconoscono che non tutte le unità immobiliari di proprietà delle Aziende ex IACP possiedono le caratteristiche oggettive degli alloggi sociali, ma relativamente alle unità immobiliari che tali caratteristiche possiedono non vi è ragione di escluderle dall'esenzione IMU.

Le proposte della Commissione

A fronte del contrasto giurisprudenziale è necessario valorizzare le argomentazioni che hanno portato la giustizia tributaria a considerare gli alloggi delle Aziende Casa comunque denominate "alloggi sociali" in quanto connessi a nuclei familiari disagiati.

Sarà cura della Commissione che mi pregio di presiedere dall'aprile 2024, proporre alle Aziende associate delle Linee Guida per affrontare i contenziosi fornendo tutti gli elementi per una difesa "in linea" con le altre Aziende Consorelle, nell'ottica di far valere la forza della Federazione.

Parallelamente si porranno in essere le azioni necessarie per un Tavolo Tecnico che vedrà coinvolti MIT, MEF, ANCI e Conferenza delle Regioni finalizzato a rendere tutti coscienti della gravità e della pericolosità della questione.

In tale contesto la Federazione porterà la proposta di una imprescindibile modifica normativa diretta ad introdurre una ipotesi chiara di non assoggettabilità ad IMU degli alloggi (e relative pertinenze) per i quali la legge, in considerazione della finalità sociale abitativa cui sono destinati, impone l'applicazione di canoni che non appartengono alle logiche del libero mercato ma che sono normativamente predeterminati ed abbattuti in proporzione al reddito degli assegnatari in misura

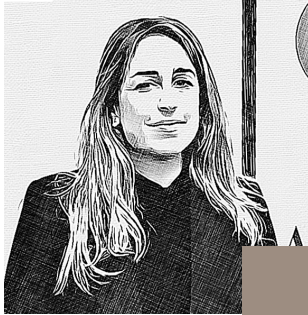
non concorrenziale e fuori mercato.

La Commissione ringrazia tutte le Aziende che hanno contribuito al lavoro svolto attraverso la messa a disposizione delle loro esperienze, competenze e studi, perché solo un lavoro congiunto di tutti gli ex IACP comunque denominati, coordinati da Federcasa, può portare ad una risoluzione positiva di questo, cortocircuito giuridico. ■



Commissione tecnico consultiva

Gestione sociale



Claudia Corsini

Vice Presidente ACER Rimini

Referente Giunta

Mike Matticoli

Comm. Liquidatore IACP Isernia

Componenti

Acer Reggio Emilia
Acer Reggio Emilia
Acer Reggio Emilia
Acer Reggio Emilia
IACP Catania
Ater Padova
Ater Trieste

Marco Corradi
Filomena De Sciscio
Luigi Cibelli
Margherita Iacconi
Patrizia Giambaveri
Simonetta Rusciadelli
Stefano Barbagallo

Cause

1) La cultura della casa di proprietà

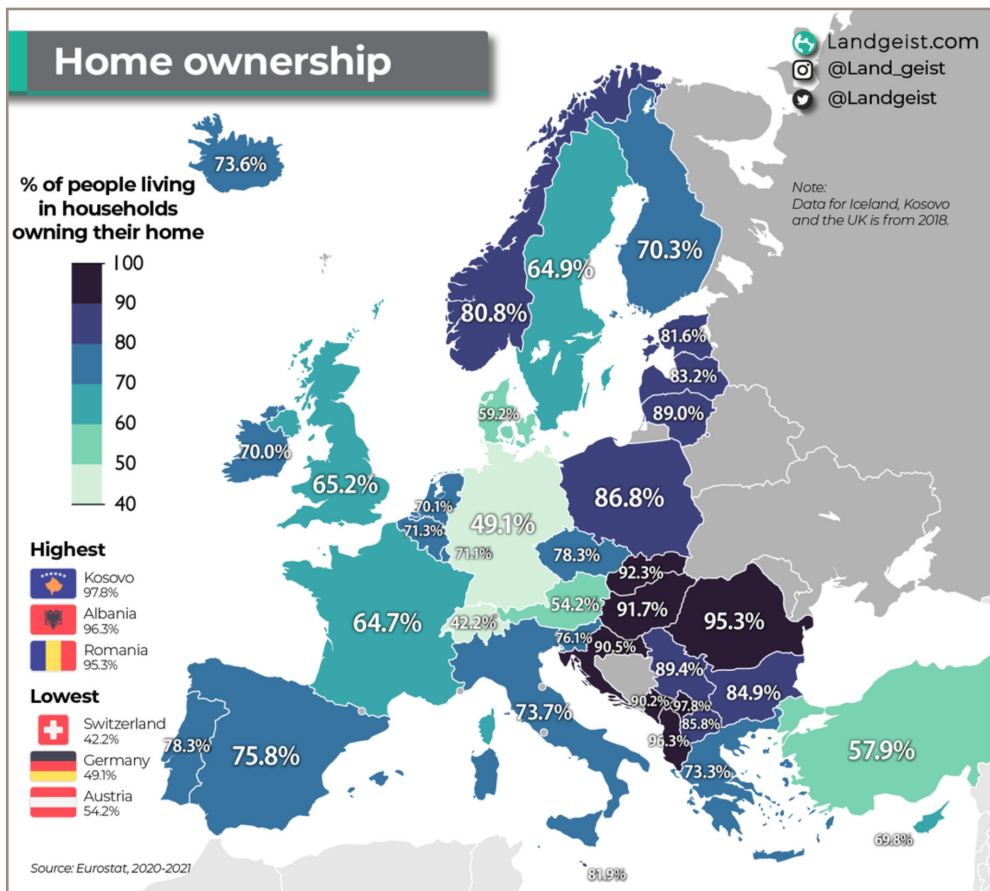
2) Assenza di politiche pubbliche sulla casa concrete, uniformi ed attuali

3) Processo normativo di settore

Passaggio da una visione politica nazionale alla modifica del titolo V della costituzione, ove le Politiche abitative sono di competenza esclusiva delle Regioni.

4) La speculazione edilizia e immobiliare, che ha favorito la costruzione di alloggi di lusso e la conversione di edifici residenziali in strutture turistiche o commerciali, a scapito della qualità e della quantità degli alloggi popolari e accessibili.

5) La crisi occupazionale e del reddito, che ha ridotto la capacità di spesa delle famiglie è aumentato il numero di persone che non riescono a pagare l'affitto o il mutuo.



6) L'aumento del fenomeno delle occupazioni abusive, che coinvolge centinaia di migliaia di famiglie, spesso costrette a vivere in edifici fatiscenti, insalubri e pericolosi, senza servizi essenziali come acqua, luce e gas, circa 50.000 in Italia.

7) L'incremento del numero dei senzatetto, stimato in decine di migliaia di persone, esposte a rischi sanitari, sociali e legali, oltre che a violenze e discriminazioni.

8) Il peggioramento delle condizioni di salute fisica e mentale delle persone che vivono in situazioni di disagio abitativo, che possono soffrire di stress, ansia, depressione, malattie croniche e acute.

9) L'aumento delle spese accessorie (spese parti comuni a carico inquilini) dovute anche alla necessità di adeguare i fabbricati alle norme in materia ambientale e al risparmio energetico, comportando, spesso, costi mensili di molto superiori al canone "sociale"; tali costi non sono – per legge – correlati alla capacità economica dei nuclei azzerando, di fatto, l'effetto calmieratore/sociale dei canoni correlati all'ISEE o al reddito del nucleo, situazione questa che crea maggiore difficoltà proprio ai nuclei più fragili.



Il contesto socio culturale

I dati nazionali sul disagio abitativo segnalano l'aggravarsi dei problemi di accesso all'alloggio per un numero crescente di persone. Negli anni recenti il numero degli sfratti è aumentato in modo esponenziale: da circa 27.000 sfratti per morosità nel 2001 siamo passati a più di 100.000 nel 2017, di cui 32.000 eseguiti (Nomisma-FederCasa 2020). Sul totale delle famiglie in affitto la quota di quelle che devono pagare un canone superiore al 30% del reddito è più che raddoppiata dal 1993 al 2016, arrivando a circa il 35% del totale delle famiglie in affitto. Secondo le ultime rilevazioni Eurostat disponibili, nel 2018 le famiglie in condizioni di sovrappollamento erano il 27,8% del totale.

Come sottolineano molti osservatori, la questione abitativa italiana non è più collegata solo al tema degli standard abitativi (per quanto situazioni di grave sovrappollamento e insalubrità siano frequenti per i nuclei familiari a reddito più basso) ma all'affordability, cioè all'accessibilità al mercato dell'affitto o dell'acquisto, soprattutto da parte della fascia di popolazione che accede per la prima volta al mercato immobiliare.

Questi dati appaiono tanto più rilevanti se si pensa al numero di abitazioni non occupate (oltre 7 milioni sul territorio nazionale secondo il censimento Istat del 2011). Le giovani generazioni e le popolazioni immigrate sembrano quelle che soffrono di più da questo punto di vista. È noto che per molti giovani l'accesso al mercato abitativo risulta un percorso in salita, costellato da notevoli difficoltà. A fronte di questo cumulo di problemi, l'edilizia pubblica in Italia da sempre è stata un dispositivo di politica abitativa marginale sia in termini assoluti che in relazione ad altri contesti europei. Solo il 4% dello stock abitativo in Italia è rappresentato da alloggi di edilizia residenziale pubblica, contro paesi in cui la percentuale si presenta a due cifre (per es. il 36% dei Paesi Bassi, il 22% del Regno Unito e il 20% della media UE; OCIS 2021). Da un lato è registrabile un numero sempre maggiore di sfratti, e quindi di famiglie in stato di grave emergenza abitativa, dall'altro lato l'offerta di edilizia residenziale pubblica si è ridotta negli anni anche per effetto della politica di alienazione degli alloggi che ha portato tra il 1993 e il 2013 alla perdita di oltre il 22% del patrimonio. Tale politica, che ricade nell'alveo degli interventi di matrice neoliberista già attuati anche in altri paesi europei (si veda la policy del "right to buy" britannica), viene giustificata con l'esigenza delle Aziende Casa regionali (che avevano sostituito gli Istituti Autonomi delle Case Popolari) di autosostenersi e risanare i bilanci, sviluppando anche nuovi investimenti in manutenzione del patrimonio esistente e allargando l'offerta abitativa.

Nonostante le aspettative, la vendita non ha generato un flusso di finanziamento tale da permettere la costruzione di un nuovo stock, che ha visto una sua consistente riduzione (FederCasa 2013). Questo ha avuto importanti conseguenze sulle condizioni dell'abitare, portando a una presenza sempre più importante nei quartieri dell'edilizia pubblica di famiglie con una grande complessità di disagio

sociale, tale da rafforzare meccanismi di isolamento, relazioni difficili o assenti con i servizi territoriali e conflittualità con enti gestori. Per complicare ancora di più la situazione, possono coesistere sia condomini totalmente pubblici che condomini misti. Tale convivenza porta spesso alla costruzione di nuove forme di segregazione e stigmatizzazione interne al quartiere stesso, che si giustappongono pericolosamente a quelle preesistenti. È in questo quadro che emerge la crescente attenzione da parte di decisori, tecnici e operatori verso l'approccio della gestione sociale dell'edilizia pubblica. In Europa questo approccio ha già una storia.

Nel nostro paese siamo ancora alla fase di cantiere ma vi sono esperienze più avanzate in alcuni contesti territoriali. Un caso apripista è il programma Microaree, nato nel 1998 a Trieste per iniziativa dell'Azienda Sanitaria in collaborazione con il Comune e l'Azienda pubblica per la casa, con l'obiettivo di sviluppare un sistema di interventi e servizi integrati per la salute radicato nei quartieri della città con prevalenza di edilizia pubblica e famiglie a basso reddito.

A Milano un'iniziativa recente che va in una direzione simile è il progetto C.A.S.A. (Centri Aler per i Servizi Abitativi) promosso dall'Azienda Lombarda per l'edilizia residenziale (Aler) e realizzato insieme all'Università di Milano Bicocca, al Politecnico di Milano e all'Università Bocconi. Il progetto è incentrato sulla creazione di presidi territoriali in quattro quartieri di edilizia pubblica della città e mira non solo ad avvicinare l'ente gestore agli abitanti ma anche a creare un sistema di servizi territoriali integrati per il miglioramento della qualità sociale dell'abitare, con ruoli e competenze professionali dedicate. Oltre a coinvolgere l'Azienda sociosanitaria territoriale e due associazioni che si occupano di contrasto alla violenza domestica, l'Aler ha dato vita alla figura del Community Manager, una professionalità nuova nel panorama italiano le cui competenze sono state oggetto di una lunga fase di formazione (chi scrive ha lavorato con altri alla progettazione e attuazione dell'attività formativa). Per quanto riguarda le strategie di respiro nazionale, va evidenziato l'impegno che la Federazione italiana delle aziende per l'edilizia residenziale pubblica – Federcasa – ha negli anni recenti dedicato alla definizione e diffusione delle metodologie della gestione sociale dell'edilizia pubblica e, anche in questo caso, alla formazione di competenze specifiche inedite in Italia.

Qualificare come sociale la gestione degli alloggi pubblici significa, in estrema sintesi, guardare all'abitare come esperienza intessuta di relazioni, anche conflittuali: fra le persone che condividono contesti e spazi – il caseggiato, il quartiere –; fra le persone e i servizi che in vario modo sono corresponsabili del loro benessere. Significa occuparsi, per esempio, di come migliorare la qualità della vita nei quartieri; come conoscere i bisogni e le situazioni costruendo un sistema informativo efficace; come integrare e coordinare i servizi – sociali, sanitari, scolastici e formativi – fondamentali per la vita quotidiana; come mediare i conflitti; come accompagnare le persone per ridurre o superare le loro situazioni di fragil-



ità economica, sanitaria e sociale; come garantire un accesso effettivo ai servizi essenziali; come promuovere la cura degli spazi fisici in cui si vive e convive con altri, contrastando attivamente il degrado; come facilitare la partecipazione sociale di persone in condizioni di disagio; come assicurare legalità e condivisione delle responsabilità migliorando sia la coesione sociale sia la cura del patrimonio immobiliare; come monitorare e prevenire situazioni di marginalità. L'associazione fra sociale e abitare non è però appannaggio dell'edilizia pubblica.

Con accezioni diverse, questa associazione ha infatti guadagnato negli anni recenti un'attenzione crescente, in Italia così come in altri paesi europei, in alcuni domini collegati ma distinti fra loro. Si pensi al social housing o all'abitare condiviso/co-housing. Il dominio più ampio è quello dell'abitare sociale, che oltre alla sostenibilità economica dell'alloggio, porta al centro temi e obiettivi quali la rigenerazione dei quartieri e delle periferie urbane, la valorizzazione degli spazi pubblici, la promozione della partecipazione sociale e di una cittadinanza inclusiva, lo sviluppo della convivenza interculturale e intergenerazionale, la riqualificazione energetica, il miglioramento delle condizioni di salute e ben-essere. Iniziative recenti intraprese a macchia di leopardo da diverse amministrazioni locali segnalano la presa crescente di questa prospettiva che ri-articola e rilancia la filosofia della rigenerazione urbana ispiratrice delle politiche per la città messe in atto in Italia dagli anni '80 in poi. Per schematizzare il complesso dei motivi che hanno dato forza all'associazione fra abitare e sociale, possiamo isolare in particolare:

1. l'esigenza percepita anche da parte degli enti gestori di ripensare all'abitare come esperienza complessa, non riducibile alla sua dimensione prettamente fisico-spaziale;
2. la spinta a sopperire a risorse pubbliche in diminuzione con l'iniziativa – e le risorse – di soggetti privati;
3. la pressione esercitata da una domanda sociale di inclusione e democratizzazione, sulla scia di istanze più generali di giustizia spaziale e diritto alla città;
4. l'evidenza assunta da una nuova domanda abitativa, orientata congiuntamente alla sostenibilità economica e alla sperimentazione di modelli inediti di convivenza;
5. la formulazione di strategie di welfare abitativo coerenti con la razionalizzazione e la riorganizzazione dei bilanci pubblici;
6. la centralità assegnata nelle agende politiche alle questioni della sicurezza e della legalità in ambito urbano, specie – ma non solo – nelle periferie;
7. l'adesione a un policy framing molto influente in Europa che punta sull'empowerment e sull'attivazione traducendoli prevalentemente in termini di responsabilità personale e/o comunitaria.

Questa pluralità di motivi fa intravedere la molteplicità di direzioni in cui la gestione sociale dell'edilizia pubblica può svilupparsi. Effettivamente, in alcuni contesti europei sono rilevabili approcci "moralizzanti" e selettivi che finiscono con il legittimare l'esclusione dagli alloggi popolari delle fasce più povere della popolazi-

one a favore di quelle in condizioni socio-economiche migliori (studenti universitari, giovani, famiglie di ceto medio, ecc.), in grado di corrispondere di più a modelli di gestione sociale che presuppongono ed enfatizzano la capacità di contribuire responsabilmente alla buona gestione del patrimonio immobiliare. D'altra parte, l'attenzione alla dimensione sociale dell'abitare può anche inserirsi in un processo di rilancio dell'edilizia pubblica orientato a imparare dagli errori del passato e capace di riconoscere e valorizzare le risorse degli abitanti, di tutti non solo quelli che stanno meglio. In questo caso, ad essere chiamata in causa non è soltanto la capacità degli abitanti di organizzarsi per una gestione partecipata, ma anche la volontà e la capacità politica e amministrativa di affrontare la crisi abitativa nella sua complessità quantitativa e qualitativa. Serve dunque ribadire che parlare di gestione sociale non vuol dire eludere né tanto meno risolvere un problema che è di tipo strutturale e richiede risposte strutturali. La gestione sociale può però aiutare a salvaguardare e valorizzare il patrimonio abitativo pubblico dando attuazione a criteri congiunti di efficienza amministrativa, giustizia sociale, qualità.

Buone pratiche

Catania: la bellezza dell'abitare

L'Ente ha pensato due strategie d'intervento: l'arte e la creazione delle comunità energetiche. L'arte è stata vista come un linguaggio dirompente per dare identità ai palazzi anonimi, per incoraggiare l'orgoglio di chi li abita nel segno della cultura e della gioia creativa. In quest'ottica si è mosso l'Istituto Autonomo Case Popolari di Catania, tenuto conto che l'allestimento di opere d'arte vuole essere un'azione di riqualificazione e di abbellimento del quartiere, nonché un modo per educare gli abitanti alla bellezza, per sensibilizzare e responsabilizzare la comunità affinché tuteli lo spazio in cui vive, guardando all'esterno e avendo così la percezione che la loro vita si estenda oltre le mura del proprio fabbricato. Allargando dunque il perimetro di ciò che appartiene.

Per tutte queste ragioni l'Istituto Autonomo Case Popolari (IACP) di Catania ha scelto la collaborazione con La Fondazione Antonio Presti – Fiumara d'Arte promuovendo un grande progetto di riqualificazione urbana su una periferia metropolitana come Librino, con 70.000 abitanti ed oltre 5.000 alloggi popolari. Il progetto prevede la realizzazione di un grande Museo a cielo aperto, le cui opere saranno realizzate anche con il concorso attivo degli abitanti, in alcuni Condomini di proprietà dello IACP di Catania, come quello di viale Bummacaro 9, con l'opera dell'artista visivo Fabrizio Corneli, già inaugurata, e in viale Grimaldi 10, con una grande opera di rigenerazione percettiva e sensoriale dei luoghi, La realizzazione degli interventi artistici genererà un nuovo rapporto sociale tra centro e periferia, sostituendo l'immagine negativa di periferia a rischio con quella di centro vitale di produzione artistica e culturale. Inoltre la creazione di n°2 comunità energetiche, in stato di avanzata definizione, da parte di questo Istituto, è concepita, oltre che nell'ottica dell'efficienza energetica, anche come momento di condivisione e di crescita della comunità, al fine di creare rete tra gli assegnatari e contribuire così



alla fuoriuscita degli abitanti dalla solitudine consolidatasi nel tempo a seguito della mancanza di virtuosi e cooperativi rapporti sociali di vicinato.

Reggio Emilia: la casa che fa centro

L'ufficio Gestione Sociale di ACER Reggio Emilia, si avvale di tre unità operative con titolo di assistenti sociali e di questi uno ha conseguito il titolo di mediatore sociale e di comunità, che seguono e gestiscono le seguenti attività:

1. Recupero della morosità incolpevole, attraverso azioni che tengono conto delle difficoltà economiche e sociali dei nuclei, analisi di situazioni "critiche" di grave morosità ed elaborazione, anche attraverso la collaborazione con i Servizi Sociali, di piani individualizzati di recupero del debito;
2. Valutazione di situazioni di grave conflitto conclamato, non più gestibile dagli amministratori condominiali, propone al Comune le soluzioni più idonee alla risoluzione del problema;
3. Azioni di accompagnamento all'abitare;
4. Gestione di situazioni di disagio abitativo;
5. Collaborazione con i Servizi Sociali dei Comuni per la valutazione di situazioni individuali di grave disagio sociale e individuazione di soluzioni atte alla risoluzione dei problemi;
6. Promozione di azioni, anche con interventi mirati sul patrimonio oggetto di concessione, volti a limitare situazioni di conflitto e di disagio sociale;
7. I cambi alloggi d'ufficio con carattere emergenziale e per agevolare il mix sociale;
8. Individuazione, in collaborazione con l'Ufficio Legale, nonché in sinergia con l'Organismo di Composizione della Crisi da sovraindebitamento (OCC) istituito presso il Tribunale di Reggio Emilia, di casi la cui morosità potrebbe trovare particolari soluzioni e/o essere definita attraverso provvedimenti di c.d. sovraindebitamento;
9. Assegnazione di alloggi tramite sistema matrice per prevenire la ghettizzazione;
10. Supporto agli amministratori condominiali durante le assemblee ordinarie di esercizio dove sono presenti gravi conflittualità;
11. Promozione e partecipazione come partner a progetti innovativi e strategici finalizzati a migliorare il benessere dell'abitare e la qualità di vita degli assegnatari, favorire l'aggregazione e la coesione sociale, il senso di comunità e di appartenenza, creare nuovi modelli dell'abitare, previene le conflittualità e favorisce rapporti di buon vicinato;
12. Promozione di manifestazioni, laboratori ed iniziative volte a favorire lo sviluppo di attività di carattere educativo e formativo;
13. Realizzazione di nuovi servizi ed attività con caratteristiche di innovazione sociale, volti ad offrire soluzioni abitative differenziate, finalizzate all'avvio di nuovi progetti di riqualificazione urbana e sociale;
14. Attività di ricerca, analisi ed incrocio dei dati al fine di sperimentare nuovi modelli e strategie volte a migliorare il benessere socio-economico delle famiglie.

Progetto "Partecipazione e creatività per il benessere delle Comunità - Progetti per migliorare la qualità di vita nei quartieri" in via Magenta e quartiere ex Catelani. Nel corso del 2021, grazie al contributo del Comitato Territoriale IREN e a un'importante opera di riqualificazione dei fabbricati, è proseguito il progetto avviato nel 2019 che ha coinvolto alcune associazioni e istituzioni, nonché il Liceo Artistico Chierici, i Poli sociali territoriali e i residenti. Le attività ludiche e formative promosse hanno coinvolto bambini e adolescenti che, attraverso il gioco, hanno appreso regole condominiali e di civile convivenza, compreso l'utilità della raccolta differenziata, rafforzato lo spirito di collaborazione e l'importanza delle relazioni sociali. Coinvolte anche le famiglie per favorire la conoscenza reciproca e la collaborazione tra i residenti, la migliore gestione degli spazi comuni, la cura del verde, la promozione della formazione dei comitati di quartiere, del senso di appartenenza, la creazione di comunità solidali ed empatiche, migliorare il benessere e la qualità di vita delle persone, monitorare situazioni di degrado e abusivismo, prevenire attività illecite e conflitti condominiali, educare alle regole di civile convivenza. Il progetto ha visto la sua conclusione nell'anno 2023 attraverso l'allestimento di una sala condominiale, frutto di una progettazione partecipata con i residenti, che rappresenta un luogo per nuove opportunità ed iniziative in ambito ludico-ricreativo ma anche culturale e di educazione all'abitare volte alla coesione sociale.

Progetto "Portierato sociale nel quartiere Fenulli/Compagnoni". Il progetto ha visto nel corso del 2022 l'inserimento di 40 nuovi nuclei famigliari. Il Progetto ha previsto un percorso di accompagnamento dei nuovi residenti all'interno della vita sociale del quartiere. L'obiettivo è quello di creare attività e servizi di prossimità, nonché un gruppo di portierato sociale che possa far sentire i "nuovi nuclei" parte integrante del quartiere e i "residenti storici" coinvolti nella conoscenza e nel processo di accoglienza. È svolto in collaborazione con il polo sociale territoriale sud, il circolo sociale di quartiere, il centro d'ascolto Caritas, l'AUSER ed altre associazioni presenti ed operanti sul territorio. Il progetto rivisita il concetto di "portierato" in una accezione sociale con azioni di prossimità a supporto delle vulnerabilità silenziose. Le attività che vengono svolte sono di tipo ludico, ricreative, formative, sportive e di doposcuola, nonché momenti di convivialità.

Progetto "povertà". Il progetto ha l'obiettivo di accompagnare le famiglie residenti negli alloggi ERP che si trovano in stato di bisogno ad una crescita economica e permettere il famoso "ascensore sociale". Il progetto è sviluppato in collaborazione con l'assessorato al welfare del Comune di Reggio Emilia con cui è stato sottoscritto il "patto per le povertà". Il ruolo di ACER oltre a quello di fornire una serie di dati ed avviare con i servizi comunali un incrocio degli stessi, è anche quello di fare letture degli stati sociali e fornire le conoscenze sulle famiglie e i percorsi di mediazione finora individuati. Il fine ultimo sarà quello di un percorso mirato di formazione professionale e conseguente inserimento lavorativo; attraverso l'incrocio dei dati verranno individuate in sinergia tra i due servizi, le persone idonee a tale percorso.



Proposte

- Passare da una visione culturale prevalentemente immobiliare ad una sociale, ove non si parli più di alloggio bensì di casa e che questa sia inserita tra le determinanti di salute e benessere a tutti i livelli di programmazione sociosanitaria;
- Omogeneizzazione delle differenti realtà Italiane sotto il profilo giuridico-amministrativo e sul grado di governance, ad oggi infatti insistono ancora gravi differenze che comportano, spesso, regimi fiscali diversi, nonché organizzazioni aziendali ed operative che creano forte confusione e sperequazione tra i cittadini;
- Modifica della Legge Quadro 328/2000 "Realizzazione del sistema integrato dei servizi sociosanitari", inserendo tra gli attori della programmazione distrettuale anche gli Enti Gestori;
- Finanziare una gestione sociale degli abitanti dell'ERP, per garantire inclusione e riattivare dimensioni comunitarie nei contesti residenziali, al fine di migliorare le relazioni interpersonali tra abitanti e creare le condizioni il rispetto delle regole (morosità, uso degli spazi in comune, occupazioni abusive, dimensione condominiale e di quartiere).
- Elaborare una piattaforma di Buone Pratiche, di cui sopra, e un quadro analitico a supporto per definire una Rigenerazione del Servizio Pubblico (evitandone il declino) di gestione dell'edilizia sociale pubblica
- Sviluppare un piano di attività su tutta la filiera abitativa pubblica (ERP e ERS pubblico in tutte le sue declinazioni per studenti, anziani, lavoratori e progetti sociali particolari) sui 3 anni con Housing Europe, utilizzando l'Ufficio Europa di Federcasa e la presenza nei gruppi (Board, Osservatorio e i 4 gruppi tematici) di lavoro della stessa HE;
- Ripristinare il fondo morosità incolpevole e fondo affitto non limitati ai soli canoni ma ricomprendendo anche le spese accessorie;
- Accesso ai bandi nazionali, regionali ed europei per nuove opere, nonché per aggredire le opportunità di progettazione sociale, tramite Fondi per la non autosufficienza e fondo sociale Locale al fine di poter garantire un adeguato accompagnamento all'abitare ed una gestione sociale all'interno delle nostre aziende;
- Istituzione di un fondo permanente per l'abbattimento di barriere architettoniche al fine di prevedere l'accessibilità degli alloggi in maniera diffusa;
- Verifiche sull'applicabilità delle circolari emesse dalle prefetture in materia di sicurezza e legalità;
- Stesura di protocolli di legalità che prevedano controlli stringenti da i gestori e le forze dell'ordine per verificare in maniera tempestiva illecità commesse nei comparti erp, nonché nelle segnalazioni di difformità nelle dichiarazioni rese per l'accesso e la permanenza nei nostri alloggi;
- Istituzione di un fondo ad hoc per aumentare gli agenti accertatori, al fine di poter considerare verifiche continuative sui nostri territori circa il rispetto dei rego-

lamenti, l'effettiva occupazione dell'alloggio ed i rapporti di vicinato;

- Istituzione di un fondo nazionale finalizzato al funzionamento delle Aziende Casa a copertura delle morosità al fine di poter permettere alle aziende di intervenire anche in presenza di quest'ultima, nelle manutenzioni ordinarie e straordinarie.
- Costruzione d'indicatori eco-sistemici in grado di poter mappare le differenti situazioni;
- Si propone d'istituire in maniera permanente la commissione V al fine di poter portare il proprio contributo ai tavoli di lavoro ministeriali e d'integrare lo stesso con le strategie di lavoro dell'ufficio Europa, al fine di stabilire buone prassi comuni e verificarne l'applicazione.■



Commissione tecnico consultiva

Enti pubblici non economici



Donato Pascarella

Amm. Unico ARCA Jonica

Referente Giunta

Leonardo Impegno

Consigliere ACER Campania

Componenti

Arca Puglia Centrale
ATC Piemonte sud
ATER Matera
ATER Pescara
ATER Venezia
IACP Caltanissetta
IACP Catania
ATERP Calabria

Dott. Vincenzo De Candia
Avv.to Paolo Caviglia
Avv.to Lucrezia Guida
Dott. Daniele Di Giulio
Avv.to Roberta Carrer
Dott. Vincenzo Zafarana
Dott. Giuseppe Viglianesi
Avv.to Paolo Petrolo

Analisi comparativa

Dati generali

Dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni statali relative agli IACP (art. 93, c. 2, del d.P.R. n. 616 del 1977) gli Istituti sono divenuti enti regionali e le Regioni sono intervenute per disciplinare l'ordinamento e il funzionamento degli IACP. Tuttavia, il modello organizzativo adottato dalle Regioni è inizialmente rimasto praticamente inalterato, e si è continuato a considerare gli istituti quali enti pubblici non economici.

Quindi le scelte dei legislatori regionali sull'assetto istituzionale degli enti non si sono, in un primo tempo, discostate troppo dalla forma tradizionale degli enti di edilizia residenziale pubblica (IACP): personalità giuridica di diritto pubblico, natura di ente pubblico non economico, autonomo per organizzazione, amministrati-

one e contabilità, ruolo strumentale alla Regione, che ne esercita il controllo.

Successivamente, in seguito alla riforma Bassanini, e poi a quella del Titolo V, le diverse legislazioni regionali hanno riformato gli enti: alcune regioni hanno mantenuto la natura di ente pubblico non economico (Basilicata, Calabria, Campania, Marche, Molise, Piemonte, Provincia Autonoma di Bolzano, Puglia); altre Regioni hanno preferito scegliere il modello dell'ente pubblico economico; altre ancora quello di società di capitali. Vi sono, infine, Regioni che hanno deciso che gli IACP mantenessero la loro struttura originaria (Sicilia).

La differenza tra gli enti economici e quelli non economici si rintraccia nelle diverse regole pubblicistiche o civilistiche che le singole leggi regionali prevedono di dover applicare all'ente, a seconda della natura economica o non. Pertanto, conseguentemente viene prevista una regolamentazione degli enti tipica e coerente con la detta natura giuridica.

E così, nel caso degli enti pubblici economici, viene previsto che la loro attività, pur sempre tesa al perseguimento delle finalità pubbliche dell'edilizia residenziale pubblica, si svolga mediante struttura ed organizzazione di tipo privatistico-imprenditoriale e sia improntata a criteri di gestione di tipo economico, caratterizzati da autonomia imprenditoriale (Lazio, Liguria, Lombardia).

Per gli enti pubblici non economici invece viene previsto che la loro attività si svolga mediante struttura ed organizzazione di tipo pubblicistico e sia improntata a criteri di gestione anch'essi di tipo pubblicistico.

Ad ogni buon conto, la Corte costituzionale ha ritenuto che tutti gli enti appartenano ad una sola categoria, ossia a quella degli "enti strumentali" regionali e comunali in merito alla quale lo Stato non ha alcun tipo di competenza organizzativa. Infatti, con la sentenza citata, la Corte ha dichiarato incostituzionale la previsione con la quale lo Stato attribuiva a questi enti strumentali poteri e facoltà che consentivano di agire "anche contro, in ipotesi, il volere della Regione di riferimento" o "in contrasto con linee direttive regionali", costituendo tale diretta attribuzione di poteri e facoltà una "evidente lesione della sfera di competenza costituzionalmente garantita alle Regioni" (Corte Cost., sentenza del 2007, n. 94).

Tabella 1 - Denominazione, territorio di competenza e normativa di riferimento

ENTE	REGIONE	TERRITORIO DI COMPETENZA	DENOMINAZIONE	NORMATIVA REGIONALE DI RIFERIMENTO
IACP CAMPO-BASSO	MOLISE	PROVINCIA DI CAMPOBASSO	Istituto Autonomo Case Popolari (I.A.C.P.)	L.R. 2 dicembre 2014, n.21 (ult. mod. L.R. n. 8 del 24/05/2022).
IACP ISERNIA	MOLISE	PROVINCIA DI ISERNIA	Istituto Autonomo Case Popolari (I.A.C.P.)	L.R. 2 dicembre 2014, n.21 (ult. mod. L.R. n. 8 del 24/05/2022).
ARCA CAPITANATA	PUGLIA	PROVINCIA DI FOGGIA	Agenzia Regionale per la Casa e l'Abitare (A.R.C.A.)	L.R. n. 22 del 20/05/2014 (ult. mod. L.R. n. 51 del 30/12/2021)
ARCA PUGLIA CENTRALE	PUGLIA	PROVINCE DI BARI/BAT	Agenzia Regionale per la Casa e l'Abitare (A.R.C.A.)	L.R. n. 22 del 20/05/2014 (ult. mod. L.R. n. 51 del 30/12/2021)



ARCA JONICA	PUGLIA	PROVINCIA DI TARANTO	Agenzia Regionale per la Casa e l'Abitare (A.R.C.A.)	L.R. n. 22 del 20/05/2014 (ult. mod. L.R. n. 51 del 30/12/2021)
ARCA NORD SALENTO	PUGLIA	PROVINCIA DI BRINDISI	Agenzia Regionale per la Casa e l'Abitare (A.R.C.A.)	L.R. n. 22 del 20/05/2014 (ult. mod. L.R. n. 51 del 30/12/2021)
ARCA SUD SALENTO	PUGLIA	PROVINCIA DI LECCE	Agenzia Regionale per la Casa e l'Abitare (A.R.C.A.)	L.R. n. 22 del 20/05/2014 (ult. mod. L.R. n. 51 del 30/12/2021)
ATER POTENZA	BASILICATA	PROVINCIA DI POTENZA	Azienda territoriale per l'edilizia residenziale pubblica (A.T.E.R.)	L.R. n. 29 del 24/06/1996 (modificata dalla L.R. n. 11 del 14/07/2006)
ATER MATERA	BASILICATA	PROVINCIA DI MATERA	Azienda territoriale per l'edilizia residenziale pubblica (A.T.E.R.)	L.R. n. 29 del 24/06/1996 (modificata dalla L.R. n. 11 del 14/07/2006)
ATERP CALABRIA	CALABRIA	REGIONE CALABRIA	Azienda territoriale per l'edilizia residenziale pubblica regionale (A.T.E.R.P.)	L.R. n. 24 del 16/05/2013 (accorpamento aziende di cui alla L.R. n. 27/1996) e D.P.G.R. n. 99 del 09/05/2016
IACP TRAPANI	SICILIA	PROVINCIA TRAPANI	Istituto Autonomo Case Popolari (I.A.C.P.)	DPR n. 1035/72 LL.RR. 18/94, 26/2000, 6/2001, 2/2002, 11/2002, 19/2005
IACP MESSINA	SICILIA	PROVINCIA DI MESSINA	Istituto Autonomo Case Popolari (I.A.C.P.)	DPR n. 1035/72 LL.RR. 18/94, 26/2000, 6/2001, 2/2002, 11/2002, 19/2005
IACP AGRIGENTO	SICILIA	PROVINCIA DI AGRIGENTO	Istituto Autonomo Case Popolari (I.A.C.P.)	DPR n. 1035/72 LL.RR. 18/94, 26/2000, 6/2001, 2/2002, 11/2002, 19/2005
IACP CALTANISSETTA	SICILIA	PROVINCIA DI CALTANISSETTA	Istituto Autonomo Case Popolari (I.A.C.P.)	DPR n. 1035/72 LL.RR. 18/94, 26/2000, 6/2001, 2/2002, 11/2002, 19/2005
IACP ENNA	SICILIA	PROVINCIA DI ENNA	Istituto Autonomo Case Popolari (I.A.C.P.)	DPR n. 1035/72 LL.RR. 18/94, 26/2000, 6/2001, 2/2002, 11/2002, 19/2005
IACP ACIREALE	SICILIA	PROVINCIA DI ACIREALE	Istituto Autonomo Case Popolari (I.A.C.P.)	DPR n. 1035/72 LL.RR. 18/94, 26/2000, 6/2001, 2/2002, 11/2002, 19/2005
IACP CATANIA	SICILIA	PROVINCIA DI CATANIA	Istituto Autonomo Case Popolari (I.A.C.P.)	DPR n. 1035/72 LL.RR. 18/94, 26/2000, 6/2001, 2/2002, 11/2002, 19/2005
IACP RAGUSA	SICILIA	PROVINCIA DI RAGUSA	Istituto Autonomo Case Popolari (I.A.C.P.)	DPR n. 1035/72 LL.RR. 18/94, 26/2000, 6/2001, 2/2002, 11/2002, 19/2005
IACP SIRACUSA	SICILIA	PROVINCIA DI SIRACUSA	Istituto Autonomo Case Popolari (I.A.C.P.)	DPR n. 1035/72 LL.RR. 18/94, 26/2000, 6/2001, 2/2002, 11/2002, 19/2005
ERAP MARCHE	MARCHE	REGIONE MARCHE	Ente regionale per l'abitazione pubblica delle Marche (E.R.A.P.)	L.R. n. 36 del 16/12/2005 (ultime modifiche L.R. n. 16 del 15/07/2021 e L.R. n. 1 del 10/01/2022)
IPES BOLZANO	PROV. AUT. DI BOLZANO	PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	Istituto per l'edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (I.P.E.S.)	L.P. n.13 del 17 dicembre 1998; L.P. n.5 del 18/03/2016; L.P. n. 5 del 21/07/2022
ATC PIEMONTE CENTRALE	PROVINCIA DI TORINO	PROVINCIA DI TORINO	Agenzia territoriale per la casa (A.T.C.)	L.R. n. 3 del 17/02/2010, modificata dalla L.R. n. 11 del 29/09/2014 (ult. mod. L.R. n. 25 del 19/10/2021)

ATC PIEMONTE NORD	PROVINCE DI NOVARA/BIELLA/VERCELLI	PROVINCE DI NOVARA/BIELLA/VERCELLI	Agenzia territoriale per la casa (A.T.C.)	L.R. n. 3 del 17/02/2010, modificata dalla L.R. n. 11 del 29/09/2014 (ult. mod. L.R. n. 25 del 19/10/2021)
ATC PIEMONTE SUD	PROVINCE DI ALESSANDRIA/CUNEO/ASTI	PROVINCE DI ALESSANDRIA/CUNEO/ASTI	Agenzia territoriale per la casa (A.T.C.)	L.R. n. 3 del 17/02/2010, modificata dalla L.R. n. 11 del 29/09/2014 (ult. mod. L.R. n. 25 del 19/10/2021)
ACER CAMPANIA	REGIONE CAMPANIA	REGIONE CAMPANIA	Agenzia campana per l'edilizia residenziale (A.C.E.R.)	L.R. n. 1 del 18/01/2016 e R.R. n. 4 del 28/06/2016 (modificato dal R.R. n. 3 del 15/02/2019).

Dati sul patrimonio

In relazione ad un patrimonio totale di 770.657 degli enti aderenti a Federcasa si registra come gli enti pubblici non economici cubino un patrimonio complessivo di 303.723 alloggi pari al 39,41%.

Rispetto al dato generale 7465 alloggi risultano sfitti (il dato è riferito solo a 16 enti su 9), mentre 34.263 alloggi risultano facenti parte di condomini misti (il dato è riferito a 15 enti su 25).

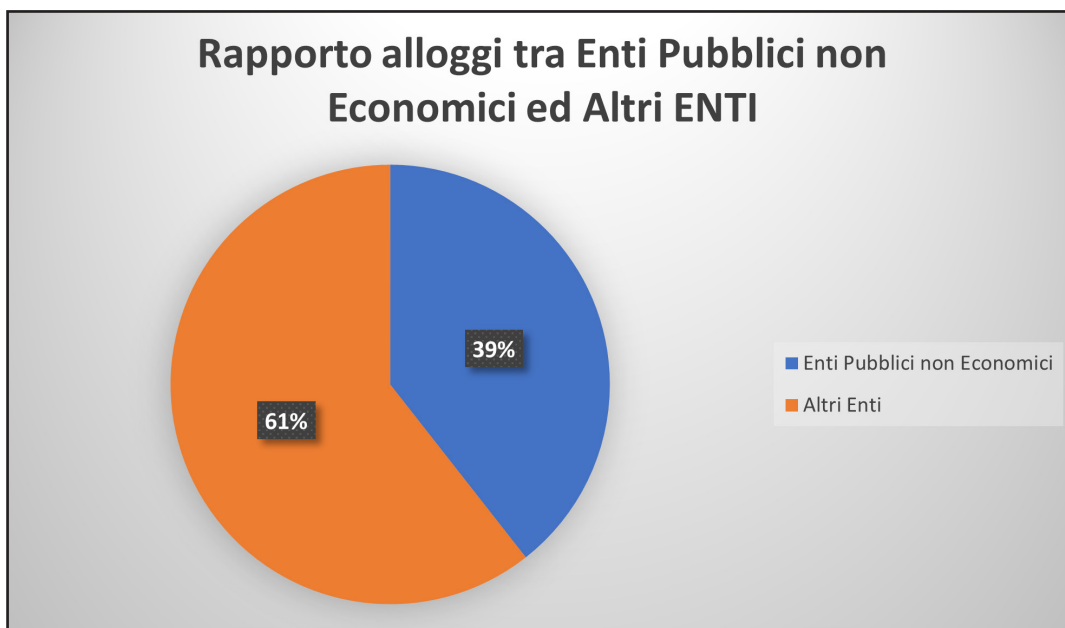


Tabella 2 - Patrimonio, alloggi sfitti e condomini misti

Ente	Patrimonio	Alloggi ERP	Alloggi abitati	Alloggi sfitti	Condomini misti	Alloggi in condominio misto
IACP CAMPOBASSO	3.653	3.061	2.696	365	290	1.012
IACP ISERNIA	1.540	ND	ND	ND	ND	ND
ARCA CAPITANATA	11.389	ND	ND	ND	ND	ND
ARCA PUGLIA CENTRALE	20.815	24.266	22.575	204	1002	3.502
ARCA JONICA	7.030	6.980	6.980	0	780	3.500



ARCA NORD SALENTO	5.533	5.525	5.285	15	356	530
ARCA SUD SALENTO	9.823	9.400	8.800	200	574	ND
ATER POTENZA	5.835	ND	ND	ND	ND	ND
ATER MATERA	4.005	4069	3978	91	185	526
ATERP CALABRIA	39.245	ND	ND	ND	ND	ND
IACP TRAPANI	6.812	6812	5034	411	1002	6.801
IACP MESSINA	6.488	ND	ND	ND	ND	ND
IACP AGRIGENTO	7.385	ND	ND	ND	ND	ND
IACP CALTANISSETTA	3.405	3192	2541	251	412	ND
IACP ENNA	1.829	1874	1708	45	63	177
IACP ACIREALE	1.303	1332	816	69	53	601
IACP CATANIA	8.314	8530	8299	231	2.074	6.440
IACP PALERMO	11.000	ND	ND	ND	ND	ND
IACP RAGUSA	2.337	2267	2202	65	305	1.886
IACP SIRACUSA	4.378	4032	4032	0	465	2.692
ERAP MARCHE	15.942	6248	5451	797	575	3.078
IPES BOLZANO	13.343	ND	ND	ND	229	2.238
ATC PIEMONTE CENTRALE	28.140	28.065	25.566	2.499	917	7.349
ATC PIEMONTE NORD	10.333	9.938	8.614	1.324	203	1.101
ATC PIEMONTE SUD	11.452	11.229	10.409	898	489	2.853
ACER CAMPANIA	62.394	ND	ND	ND	ND	ND

Dati sui canoni di locazione, sulla morosità e sulle occupazioni abusive

Tabella 3 - Canone di locazione, morosità ed occupazioni abusive

ENTE	Canone mensile minimo di locazione	Canone mensile medio di locazione	Bollettato per canoni	Morosità per canonii	Numero occupazioni abusive
IACP CAMPOBASSO	15,35	106	ND	ND	6
IACP ISERNIA	ND	ND	ND	ND	ND
ARCA CAPITANATA	25	ND	ND	ND	ND
ARCA PUGLIA CENTRALE	25	88,58	22.160.379,65	73.149.253,31	1.639
ARCA JONICA	25	49,77	4.327.255,58	2449488.16	2.490
ARCA NORD SALENTO	25	152,56	4.715.136,61	22.896.699,97	228
ARCA SUD SALENTO	25	61	7.728.000,00	32.253.505,82	370
ATER POTENZA	ND				
ATER MATERA	20.89	77.33	3.537.673.79	10.514.302.42	32
ATERP CALABRIA	ND	ND	ND	ND	ND
IACP TRAPANI	52	66,57	5.623.288.00	25.066.563.89	1.149
IACP MESSINA	ND	ND	ND	ND	ND

IACP AGRIGENTO	ND	ND	ND	ND	ND
IACP CALTANISSETTA	52	105	?	19.981.360.19	350
IACP ENNA	52	130	2.341.625.06	6.513.821.43	121
IACP ACIREALE	52	130	1.507.454,97	14.285.849,21	164
IACP CATANIA	52.00	67.00	6.858.000.00	61.673.762.18	1800
IACP RAGUSA	52	150	2.593.000.00	7.095.748.39	197
IACP SIRACUSA	52.00	65.00	3.167.591.00	17585327.84	732
ERAP MARCHE	33.96	126.63	8.881.000.00	4.592.000,00	6
IPES BOLZANO	50.00	208.66	42.900.000.00	11.103.034,23	0
ATC PIEMONTE CENTRALE	40.00	86.74	27.916.581.52	9.929.436,36	222
ATC PIEMONTE NORD	40.00	96.51	10.031.088.40	35.499.936,29	121
ATC PIEMONTE SUD	42,67 (media tre enti)	86,28 (media tre enti)	7.724.548,44	13.649.201,81	29
ACER CAMPANIA	ND	ND	ND	ND	ND

Tabella 4 - Composizione nuclei famigliari

ENTE	Nuclei da 1 componente	Nuclei da 2 componenti	Nuclei da 3 componenti	Nuclei da da 4 componenti in poi	Alloggi assegnati ad extracomunitari
IACP CAMPO-BASSO	ND	ND	ND	ND	ND
IACP ISERNIA	ND	ND	ND	ND	ND
ARCA CAPITANATA	ND	ND	ND	ND	ND
ARCA PUGLIA CENTRALE	4131	6542	4417	5413	230
ARCA JONICA	1559	1776	1458	2187	30
ARCA NORD SALENTO	3811	777	354	324	10
ARCA SUD SALENTO	2024	3256	1848	1496	53
ATER POTENZA	ND	ND	ND	ND	ND
ATER MATERA	927	1289	729	754	37
ATERP CALABRIA	ND	ND	ND	ND	ND
IACP TRAPANI	1110	1536	885	1129	ND
IACP MESSINA	ND	ND	ND	ND	ND
IACP AGRIGENTO	ND	ND	ND	ND	ND
IACP CALTANISSETTA	ND	ND	ND	ND	17
IACP ENNA	ND	ND	ND	ND	ND
IACP ACIREALE	293	395	270	350	0
IACP CATANIA	69	200	1369	6661	0
IACP RAGUSA	538	661	415	518	0
IACP SIRACUSA	ND	ND	ND	ND	2
ERAP MARCHE	1402	1482	894	1617	1330
IPES BOLZANO	4501	2188	1085	2179	39
ATC PIEMONTE CENTRALE	9303	6984	3282	4376	4185
ATC PIEMONTE NORD	3736	2640	1228	2206	2454
ATC PIEMONTE SUD	3579	3283	1961	4302	1851
ACER CAMPANIA	ND	ND	ND	ND	ND



federcasa

Federazione italiana per le case popolari e l'edilizia sociale
Via Napoleone III, 6 - 00185 Roma
telefono 06 888 117 20
e-mail federcasa@federcasa.it

www.federcasa.it
