

## Abitazioni sociali

Motore di sviluppo – Fattore di coesione

### Sintesi delle proposte Federcasa

---

1. Ripristinare un **flusso di finanziamenti certi e costanti**, in parte anche provenienti dalla fiscalità generale, che consenta di attuare un piano che faccia uscire in tempi brevissimi il Paese dall'emergenza abitativa e ricollochi la politica della casa in una costante, normale e programmabile gestione.
2. **Un sistema fiscale più coerente** e orientato alla creazione di condizioni di concorrenza nel settore dell'alloggio sociale: uguali prelievi tributari per immobili di proprietà di soggetti diversi, ma con uguali caratteristiche, e assegnati per la medesima finalità (**questione IMU**). Uguale trattamento tra settore privato e settore dell'edilizia residenziale pubblica relativamente alle detrazioni fiscali sulle spese sostenute per gli interventi di ristrutturazione edilizia e riqualificazione energetica.
3. **Rideterminazione canoni ERP** con l'introduzione di un "canone di equilibrio", accompagnato da adeguate forme di sostegno all'utenza, in grado di garantire una corretta gestione dell'alloggio in termini di salubrità, decoro e sicurezza durevoli nel tempo.

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



## Federcasa

Federcasa nasce come trasformazione dell'Associazione nazionale istituti autonomi per le case popolari (ANIACAP) costituita nel 1950. La Federazione associa 103 enti (**ALER, ATER, IACP, Spa**) che in tutta Italia, da oltre un secolo, costruiscono e gestiscono abitazioni sociali realizzate con fondi pubblici, fondi propri e con prestiti agevolati.

Oggi questi enti e aziende, specializzati nella realizzazione e nell'amministrazione di patrimoni abitativi, **gestiscono oltre 850 mila unità immobiliari proprie e di terzi** destinate ad una utenza con reddito basso o medio e attuano interventi di recupero, restauro, risanamento conservativo, ristrutturazione, manutenzione straordinaria e ordinaria.

Federcasa partecipa alla **definizione degli obiettivi e degli strumenti della politica abitativa**, promuove lo sviluppo di nuovi strumenti di intervento con lo scopo di favorire la qualità dell'abitare e della vita sociale nel settore dell'edilizia residenziale pubblica e di **migliorare l'efficacia della gestione del patrimonio immobiliare**.

Federcasa rappresenta gli Associati presso le istituzioni e le **organizzazioni nazionali e internazionali** e in questa veste aderisce a varie associazioni e istituti di ricerca nel settore dell'edilizia e dell'urbanistica; in particolare collabora con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dello Sviluppo Economico, CNR, ENEA, GSE, RUR e con varie amministrazioni comunali.

**Federcasa è tra i soci fondatori del CECODHAS**, *Comité européen de coordination de l'habitat social* – che rappresenta gli interessi degli associati di ventidue paesi presso le istituzioni e gli organi dell'Unione Europea – e di EUROPAN, Concorsi europei per nuove architetture.

### **Associati**

105 enti, di cui 103 soci ordinari e 2 soci corrispondenti.

### **Dipendenti**

7.182

### **Patrimonio gestito**

806 mila alloggi in locazione

50 mila alloggi a riscatto

108 mila unità immobiliari non residenziali in locazione

## Indice

1. Premessa, 4
2. Il patrimonio di edilizia residenziale pubblica, 5
3. Risorse per l'abitazione sociale, 6
4. Fiscalità, 7
5. Gestione degli alloggi, 10
6. Vendita del patrimonio ERP, 11
7. Fabbisogno e assegnazione degli alloggi, 15
8. Canoni di locazione, 19
9. Gestione dei condomini a proprietà pubblica / privata, 21
10. Manutenzione straordinaria, 22
11. Risparmio energetico, 23
12. Contrasto e prevenzione dell'illegalità, 25
13. Conclusioni, 29
14. Appendice. Definizione di alloggio sociale, 30
15. Appendice. Competenze e livelli normativi, 32

## 1. Premessa

---

La casa ormai da diversi anni è diventata un'emergenza nazionale. Sempre più numerose sono le famiglie che non trovano un alloggio adeguato e compatibile con le proprie condizioni economiche.

Il problema dell'abitazione non è più solo delle categorie tradizionalmente svantaggiate – quali disoccupati, lavoratori precari, extracomunitari – ma anche delle famiglie monoreddito che si trovano nell'impossibilità di accedere al mercato privato della locazione, sia per la scarsa disponibilità di alloggi in affitto, sia per l'assenza di un'offerta di alloggi a canoni moderati e sostenibili. Inoltre sono emersi nuovi bisogni alloggiativi espressi dalle categorie sociali più deboli: anziani, studenti, lavoratori temporanei.

Osservando il dibattito politico di questi ultimi mesi possiamo affermare che la casa è tornata tra le priorità da affrontare e fra i principali problemi da risolvere. Un problema che non riguarda più solo i ceti deboli ma si estende anche alle famiglie con redditi medi.

L'Italia è 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 abitativo si calcolano oggi circa 650 mila domande nelle graduatorie dei Comuni in attesa per l'assegnazione di un alloggio**, che rappresentano almeno 150 mila persone 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.

**A fronte di tale fabbisogno** – che ha subito nel corso degli ultimi tre anni un incremento di 46 mila domande – **l'offerta di alloggi di edilizia residenziale pubblica si sta progressivamente riducendo** a causa del processo di dismissione iniziato nel 1993 che ha determinato la perdita secca di oltre il 22% del patrimonio. Infatti il flusso finanziario derivante dalle vendite non è sufficiente ad assicurare il rinnovo del parco, in quanto si vendono tre/quattro alloggi per ricostruirne uno. Né è pensabile un intervento privato in questo settore di domanda, in quanto mancano sia a livello centrale che a livello regionale i fondi per assicurare la giusta compensazione del servizio ai costi attuali. Come si metterà in evidenza nel rapporto che segue, la protezione dei ceti più deboli è affidata alla sopravvivenza delle attuali aziende casa (ex IACP) che attraverso i loro sforzi di razionalizzazione riescono comunque ad assicurare un livello minimo di servizio.

## 2. Il patrimonio di edilizia residenziale pubblica

---

L'edilizia residenziale pubblica rappresenta in Italia in totale poco meno di un milione di alloggi, oltre 800 mila dei quali gestiti in affitto dalle Aziende Casa: gli IACP variamente denominati e trasformati 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.

### ***Patrimonio residenziale gestito dalle Aziende Casa (2011)***

---

Alloggi gestiti					
	<i>in locazione</i>	<i>% sul totale</i>	<i>a riscatto</i>	<i>% sul totale</i>	<i>Totale</i>
Nord	379.812	47,11	18.860	37,80	398.672
Centro	161.345	20,01	19.277	38,64	180.622
Sud	264.989	32,87	11.758	23,57	276.747
Italia	806.146	100,00	49.895	100,00	856.041

---

*Fonte: Ufficio studi e 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:

- 145 mila persone disabili;
- 413 mila anziani ultrasessantacinquenni;
- 142 mila immigrati extracomunitari;
- un terzo delle famiglie dichiara redditi al di sotto di 10 mila euro l'anno, percentuale in costante crescita.

La mancanza di un'offerta abitativa articolata e corrispondente alle esigenze delle dinamiche demografiche e sociali del nostro Paese costituisce oramai un freno rilevante allo sviluppo: difficoltà nella formazione di nuovi nuclei familiari e impatto negativo sui tassi di natalità, irrigidimento del mercato del lavoro a causa della difficoltà di spostamento sul territorio anche dei livelli professionali più qualificati, ostacoli alla integrazione dei lavoratori immigrati, spinta all'ospedalizzazione delle persone anziane

con inevitabili aumenti della spesa sanitaria. Sono questi tutti fattori di freno allo sviluppo e rappresentano un rilevante costo in termini sociali ed economici per il nostro Paese.

E' quindi necessario nel breve periodo realizzare gli alloggi necessari diversificando la loro destinazione in: affitto sociale, affitto moderato, affitto con patto di futura vendita ed infine per categorie speciali (anziani, studenti, lavoratori temporanei, ecc.). È inoltre opportuno riservare una certa quantità di alloggi per essere destinati all'acquisto a condizioni agevolate.

### **3. Risorse per l'abitazione sociale**

---

Il settore dell'edilizia sociale ha beneficiato sino al 1998 di un flusso costante di finanziamenti (contributi Gescal) grazie ai quali è stato possibile ridurre sensibilmente il fabbisogno abitativo e contemporaneamente innescare processi positivi di crescita produttivi e di incremento dell'occupazione.

All'eliminazione dei fondi Gescal non è corrisposta alcuna risorsa sostitutiva per permettere alle Regioni di gestire le competenze, nel frattempo a loro attribuite, e quindi per garantire una continuità alle politiche di welfare nel settore abitativo.

**Si impone pertanto la necessità di ripristinare un flusso di finanziamenti certi e costanti**, in parte anche provenienti dalla fiscalità generale, che consentano di attuare un piano che faccia uscire in tempi brevissimi il Paese dall'emergenza abitativa e ricollochi la politica della casa in una costante, normale e programmabile gestione.

Il flusso finanziario necessario dovrebbe attestarsi ad **almeno 1 miliardo di euro all'anno**. Le risorse dello Stato – una volta assicurato il finanziamento alla realizzazione degli alloggi per le fasce di popolazione più disagiata economicamente, all'edilizia sovvenzionata classica, che per definizione non può trovare alcuna compatibilità con i meccanismi di finanziamento del mercato – possono venire finalizzate al consolidamento e all'allargamento del settore dell'abitazione sociale anche con il concorso di risorse proprie dei soggetti che operano nel pubblico (IACP comunque denominati) e nel privato sociale ed ancora di risorse da parte di privati.

Occorre, inoltre, percorrere e sperimentare nuove forme di finanziamento dell'housing sociale che consentano di attingere al mercato privato e di limitare, visti i tempi di ristrettezze economiche, l'impegno pubblico.

## Proposte

---

Una ricerca di risorse può ipotizzarsi con le seguenti proposte:

- fondi immobiliari pubblici/privati dove le risorse pubbliche siano finalizzate a sostenere il gap esistente tra canoni moderati ed i rendimenti degli affitti così come previsti dal mercato;
- fondi di rotazione stanziati dalle Regioni e destinati a sostenere programmi di alloggi a riscatto/locazione permanente, quest'ultimo a canone moderato;
- attivazione di Fondazioni bancarie rivolte verso Fondi immobiliari finalizzati all'housing sociale, sia a sostegno di progetti mirati per utenze particolarmente disagiate;
- valorizzazione programmata del patrimonio residenziale pubblico particolarmente pregiato attraverso accordi con gli Enti locali;
- inoltre, destinare i patrimoni residenziali confiscati alla criminalità organizzata ad abitazioni sociali da affidare in gestione agli operatori dell'edilizia residenziale pubblica.

## 4. 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 260 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 corrisposte annualmente dalle Aziende Casa sono composte da:

- IRES, l'imposta sui redditi delle aziende, per circa 66 milioni di euro;
- Imposte di registro sui canoni, per circa 36 milioni di euro;
- IVA indetraibile per circa 100 milioni di euro;
- IRAP per circa 37 milioni di euro;
- IMU sul patrimonio NON ERP per 22 milioni di euro.

**Particolare oggetto di allarme e preoccupazione è costituito dall'introduzione dell'IMU sugli alloggi ex IACP.**

A seguito del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Salva Italia) il patrimonio di edilizia residenziale pubblica gestito dagli ex IACP comunque denominati risulta essere soggetto all'**aliquota IMU ordinaria (abitazione secondaria)** e passibile della sola detrazione nella misura prevista per l'*abitazione principale*, mentre il precedente regime ICI equiparava in toto tale patrimonio all'*abitazione principale* e quindi consentiva la totale esenzione.

Con l'introduzione della nuova normativa per l'anno 2012 il patrimonio di edilizia residenziale pubblica ha corrisposto ai Comuni un importo maggiorato di oltre il 100 per cento rispetto a quanto versava fino al 2008, periodo precedente l'esenzione ICI.

**Secondo una prima stima l'esborso IMU 2012 è stato di circa 240 milioni di euro che si aggiungono agli oltre 260 milioni di imposizioni ordinarie che già gravano sugli ex IACP** comunque denominati, Enti che fruiscono quasi esclusivamente dell'unico gettito costituito dai canoni di affitto, definiti dalle Regioni mediamente intorno ai 100 euro mese.



La situazione che si è venuta a creare ha azzerato di fatto la possibilità di provvedere alla manutenzione ordinaria degli immobili – che produce annualmente circa 200 milioni di investimenti – con il conseguente degrado e aggravamento delle problematiche sociali dei quartieri.

**Pertanto l'incidenza del totale delle imposte sulle entrate da canoni di locazione, che rappresentano la principale entrata delle aziende, è passata dal 25 al 52%.**

Pur essendo indiscusso che l'introduzione dell'IMU pesa drammaticamente sulla già difficile economia del settore dell'edilizia residenziale pubblica, la Legge di Stabilità 2014 – nel confermare per gli alloggi di proprietà degli IACP comunque denominati l'aliquota IMU ordinaria passibile della sola detrazione per la prima casa – ha in effetti escluso tali alloggi dalle categorie di "alloggio sociale", definite dal Decreto Ministero Infrastrutture del 22 aprile 2008, equiparandoli di fatto ad "abitazioni secondarie" con tutti gli obblighi impostivi conseguenti.

### Proposte

---

- **IMU. Riconoscimento per gli alloggi di proprietà degli IACP a tutti gli effetti dello status di "alloggio sociale" e relativa esenzione dall'imposta.** Infatti il Decreto Ministero delle Infrastrutture del 22 aprile 2008, al comma 2 dell'articolo 1, definisce l'alloggio sociale 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", e tale definizione comprende sia gli alloggi di proprietà degli IACP comunque denominati e trasformati che gli alloggi di proprietà dei Comuni.
- **IRES.** 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 tutte lo scopo di favorire gli utenti di ERP consentendo l'applicazione di canoni alquanto inferiori ai canoni di mercato. 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 oppure se far tassare il reddito dell'immobile in sede Irpef. Tale imposta sostituisce 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.

## 5. Gestione degli alloggi

---

La gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata è affidata normalmente all'Ente proprietario, Comune o IACP comunque denominato e trasformato dalle Regioni, ad eccezione delle Regioni Emilia-Romagna e Toscana, che hanno trasferito la proprietà degli alloggi ai Comuni, ed affidato 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 IACP comunque denominati e Comuni.

I Comuni possono a loro volta affidare la gestione del proprio patrimonio agli IACP, al fine di assicurare una gestione unitaria.

Gli IACP comunque denominati gestiscono il patrimonio residenziale 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.

***Gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Distribuzione delle competenze***

	<b>Stato</b>	<b>Regione</b>	<b>Comune</b>	<b>IACP comunque denominato</b>
<b>Assegnazione alloggi</b>	Garantisce l'uniformità dei criteri di assegnazione	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>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>	Definisce prezzo e requisiti degli aventi diritto (L. 560/1993)	Eventuale legge regionale. Approva i piani di vendita		Redige i piani di vendita. Applica la normativa. Stipula gli atti di vendita

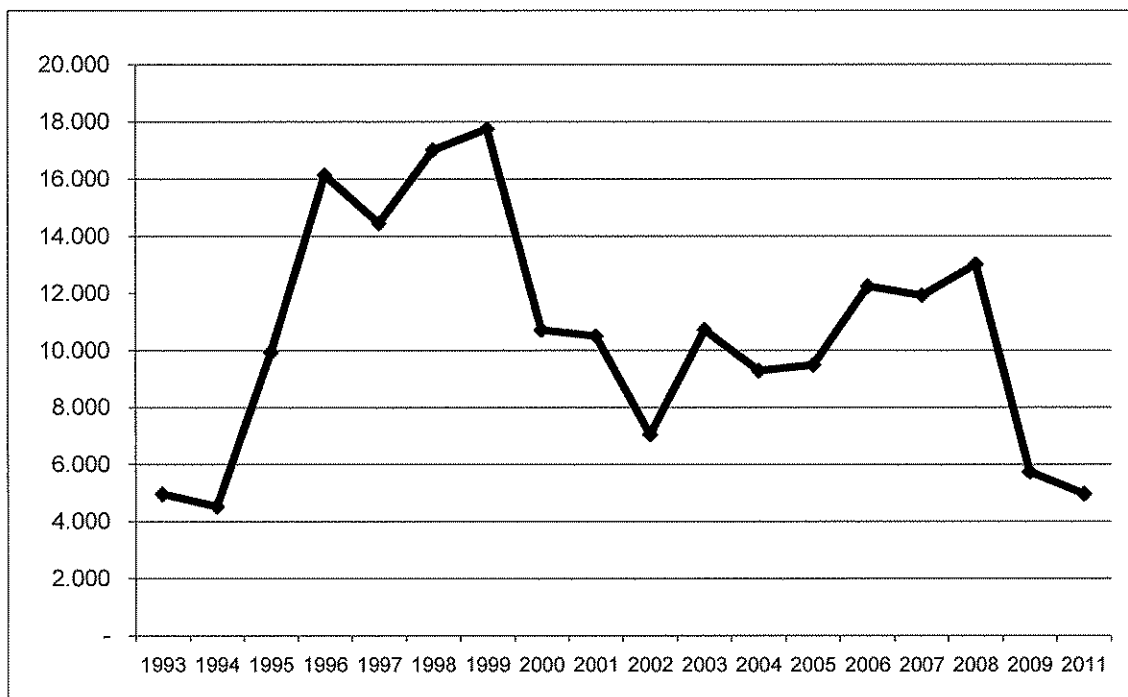
**6. Vendita del patrimonio ERP**

---

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.

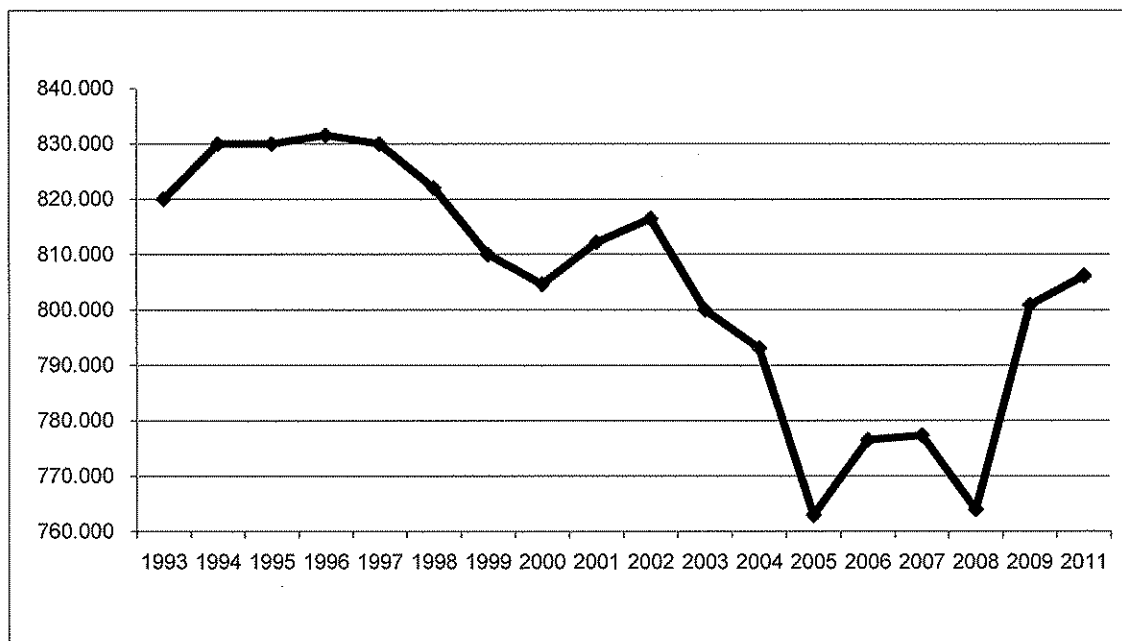
Dal 1993 sono stati venduti oltre 190 mila alloggi e il patrimonio pubblico ha perso 56 mila unità.

**Vendita degli alloggi del patrimonio di ERP (1993 – 2011)**



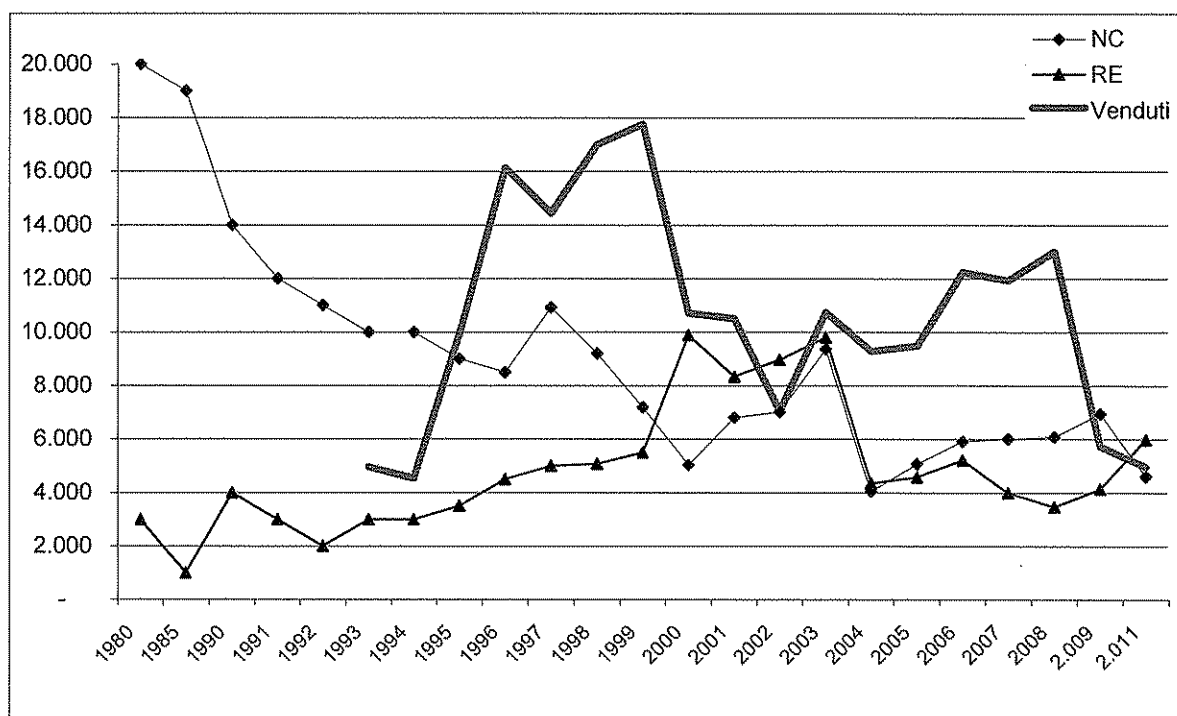
Fonte: Ufficio studi e statistica Federcasa

**Alloggi in locazione (1993 – 2011)**



Fonte: Ufficio studi e statistica Federcasa

**Alloggi venduti, nuove costruzioni e recupero edilizio (1980 – 2011)**



Fonte: Ufficio studi e statistica Federcasa

**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 40 mila euro nel 2011.

**Prezzi medi di vendita 2001-2011**

	Prezzo medio di vendita (euro)							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2008	2011
Nord	17.930	28.280	32.788	25.113	34.811	37.122	53.095	66.149
Centro	30.660	30.964	16.636	22.406	23.559	38.812	30.316	22.171
Sud	11.896	24.955	14.198	26.577	21.017	17.996	15.749	23.840
Italia	18.343	28.058	19.190	25.069	24.610	27.710	25.923	39.144

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 2001-2011 è stimabile in oltre 6,5 miliardi di euro, con cui **si sarebbero potuti costruire circa 75mila alloggi in più, senza pesare sul bilancio dello Stato e delle Regioni!**

Il comma 12 dell'articolo 12 del DL 98/2011 ha riproposto la formula più volte bocciata dalla Corte costituzionale che incita a una pressoché totale dismissione del patrimonio di ERP.

In sostanza: si punta a vendere il patrimonio ERP (obiettivo già più volte annunciato ! E a scadenze annuali regolari, in particolare dal 2005), presumibilmente con i criteri dell'articolo 13 del DL 112 (determinazione del prezzo di vendita delle unità immobiliari in proporzione al canone di locazione; riconoscimento del diritto di opzione all'acquisto per l'assegnatario; destinazione dei proventi delle alienazioni alla realizzazione di interventi volti ad alleviare il disagio abitativo), acquisendo il consenso delle Regioni, attraverso accordi gestiti centralmente.

Gli immobili non venduti agli assegnatari dovrebbero essere ceduti a fondi immobiliari, in cambio di quote dei Fondi agli Enti proprietari, a meno che gli alloggi ERP non vengano posti in liquidazione; in tal caso le quote dei Fondi sarebbero assegnate alle Regioni in cambio degli immobili.

### Posizione di Federcasa

---

A questo proposito, Federcasa presenta una posizione fortemente critica nei confronti di questo provvedimento, pur ribadendo che non vi è alcuna posizione pregiudiziale nei confronti della vendita di una parte del patrimonio di ERP. Federcasa ritiene infatti che ogni decisione in merito competa esclusivamente alle Regioni per quanto riguarda le scelte di politica della casa nel loro territorio ed agli Enti proprietari e gestori per quanto riguarda le scelte di razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio.

Inoltre ritiene assolutamente da rifiutare una logica di mera liquidazione di un settore di fondamentale importanza per l'equilibrio sociale del nostro paese, in particolare in questo momento di crisi nazionale e mondiale.

### 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 utenti "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, la realizzazione di circa 5 mila nuovi alloggi ogni anno.**

## **7. Fabbisogno e assegnazione degli alloggi**

---

Sulla base dei criteri definiti dalla Regione il Comune emana i bandi per l'assegnazione degli alloggi, verifica le domande pervenute e stila la graduatoria degli aventi diritto. E' questa graduatoria la base per l'individuazione degli assegnatari che, in ordine di punteggio, saranno chiamati a scegliere fra gli alloggi che si rendono 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.

Le proiezioni dell'ultimo **rilevamento del fabbisogno di alloggi di edilizia residenziale pubblica**, aggiornato a novembre 2013, denuncia che presso i comuni italiani giacciono poco meno di **650 mila domande di assegnazione rispondenti ai requisiti dei bandi e quindi in graduatoria.**

Tale **fabbisogno totale aggiornato** – stimato su dati rilevati da un significativo campione di Comuni capoluogo di provincia, dove risiedono oltre il 20% del totale delle famiglie italiane – **ha subito nel corso degli ultimi tre anni un brusco innalzamento arrivando ad interessare complessivamente quasi 2 milioni di persone che vivono in condizioni di bisogno economico e precarietà abitativa.**

**Domande in graduatorie per l'assegnazione di alloggi ERP (Comuni campione)**

Comuni campione	abitanti residenti 2010	famiglie residenti 2010 (1)	famiglie in graduatoria (2)	% richieste su famiglie (2)/(1)	data bando comunale o aggiornamento
TORINO	872.832	400.960	9.965	2,5	2012
NOVARA	100.517	44.895	843	1,9	2012
AOSTA	34.171	16.068	219	1,4	2011
MILANO	1.245.660	615.119	20.256	3,3	2010
BRESCIA	191.465	87.459	2.747	3,1	2013
CREMONA	69.154	32.239	908	2,8	2013
LODI	50.972	22.420	535	2,4	2011
BOLZANO	102.869	46.770	129	0,3	2012
VICENZA	111.681	50.017	985	2,0	2011
VENEZIA	263.996	123.928	2.821	2,3	2010
PADOVA	205.573	94.378	1.715	1,8	2010
ROVIGO	50.060	22.208	369	1,7	2009
UDINE	98.490	48.443	147	0,3	2009
TRIESTE	202.533	101.670	4.128	4,1	2010
PORDENONE	50.690	22.968	874	3,8	2012
GENOVA	591.790	285.614	3.261	1,1	2011
PARMA	176.504	81.743	1.695	2,1	2012
REGGIO EMILIA	162.454	71.207	1.050	1,5	2013
BOLOGNA	375.935	194.042	5.507	2,8	2013
RAVENNA	155.373	69.625	1.096	1,6	2013
FORLI'	115855	50.444	1.394	2,8	2009
CESENA	96.111	40.525	496	1,2	2012
<b>NORD</b>	<b>5.228.574</b>	<b>2.482.217</b>	<b>60.644</b>	<b>2,4</b>	
LUCCA	86.833	37.299	457	1,2	2009
FIRENZE	355.342	164.216	3.899	2,4	2011
SIENA	52.988	24.505	976	4,0	2011
GROSSETO	78.910	34.780	920	2,6	2013
PRATO	180.113	69.967	1.299	1,9	2010
ANCONA	100.768	44.720	975	2,2	2011
ROMA	2.612.068	1.140.302	29.302	2,6	2010
<b>CENTRO</b>	<b>3.467.022</b>	<b>1.515.789</b>	<b>37.828</b>	<b>2,5</b>	



## federcasa

Comuni campione	abitanti residenti 2010	famiglie residenti 2010 (1)	famiglie in graduatoria (2)	% richieste su famiglie (2)/(1)	data bando comunale o aggiornamento
NAPOLI	947.764	331.747	3.005	0,9	2009
AVELLINO	54.494	20.712	247	1,2	2012
SALERNO	134.887	49.614	282	0,6	2009
BARI	316.692	124.104	2.239	1,8	2013
COSENZA	70.004	29.575	482	1,6	2008
REGGIO CALABRIA	176.529	68.320	2.542	3,7	2005
PALERMO	653.222	243.879	12.290	5,0	2011
CALTANISSETTA	61.961	24.316	200	0,8	2009
CATANIA	293.541	116.850	11.792	10,1	2002
SIRACUSA	115.675	46.066	472	1,0	2012
SASSARI	124.774	52.822	896	1,7	2010
CAGLIARI	149.671	66.834	570	0,9	2006
<b>SUD</b>	<b>3.099.214</b>	<b>1.174.839</b>	<b>35.017</b>	<b>3,0</b>	
<b>TOTALE</b>	<b>11.794.810</b>	<b>5.172.845</b>	<b>133.489</b>	<b>2,6</b>	

*Elaborazione Federcasa su dati ISTAT e Comuni*

### **Domande in graduatorie per l'assegnazione di alloggi ERP (Stima Italia)**

	Comuni campione			Italia	
	famiglie residenti 2010 (1)	famiglie in graduatoria (2)	% richieste su famiglie (2)/(1)	famiglie residenti 2010 (3)	stima fabbisogno (3)*[(2)/(1)]
NORD	2.482.217	60.644	2.4	11.813.131	288.611
CENTRO	1.515.789	37.828	2.5	4.912.899	122.606
SUD	1.174.839	35.017	3,0	7.892.041	235.228
<b>TOTALE</b>	<b>5.172.845</b>	<b>133.489</b>		<b>24.618.071</b>	<b>646.445</b>

*Elaborazione Federcasa su dati ISTAT e Comuni*

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.

**Sul piano della condizione economica le famiglie assegnatarie con redditi al di sotto dei 10 mila euro l'anno sono pari al 34 % del totale.** Tale percentuale è in costante crescita, a causa dell'impovertimento 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, secondo Istat 2010. I consumi delle famiglie) sta manifestandosi anche in Italia il fenomeno della "fuel poverty"<sup>1</sup>, che, in particolare laddove non vi sono impianti di riscaldamento centralizzato, induce la persone a risparmiare sulle spese di riscaldamento che si espongono in tal modo a patologie con conseguenti maggiori costi per l'assistenza sanitaria.

### 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 che di decadenza. Tali soglie dovrebbero essere comunque 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 inefficienze, ritardi e disguidi che si traducono inevitabilmente 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.

## 8. Canoni di locazione

---

Il canone di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata 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

---

<sup>1</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.*

“canone base” e i dati reddituali dell’utente, che determinano il coefficiente di abbattimento del “canone base”.

Tale metodo di calcolo rende pressoché impossibile assicurare un’entrata per l’Ente gestore che consenta di gestire correttamente gli immobili, in quanto non copre i costi di gestione corrente ne tantomeno permette 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.

**Canone medio di affitto. Campione di 472 mila alloggi (2011)**

	canone medio mensile (euro)	Canone medio annuo (euro)
Nord	122	1.462
Centro	109	1.313
Sud	64	768
Italia	105	1.262

*Fonte: Ufficio studi e statistica Federcasa*

A tale proposito ci preme riaffermare che il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 22 aprile 2008 emanato in attuazione della decisione 2005/842/CE della Commissione europea relativo all'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, del Trattato CE agli aiuti di Stato – che prevede forme di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale – ha definito «alloggio sociale» “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”.

Il decreto 22 aprile 2008 consente espressamente ai soggetti che gestiscono servizi d'interesse economico generale – tra questi, in particolare, gli Enti di edilizia popolare che forniscono alloggi a cittadini svantaggiati o gruppi sociali più svantaggiati – di ricevere un sostegno finanziario dallo Stato destinato a coprire interamente o in parte i costi specifici relativi agli obblighi di servizio pubblico. Tale compensazione deve essere commisurata ai

costi effettivamente sostenuti dall'Ente per l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole.

### **Criticità**

---

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. Le entrate da canoni non consentono di remunerare il servizio effettuato in condizioni ottimali : quindi, in assenza di ulteriori risorse pubbliche, si dovrà ricorrere ai fondi delle vendite anche per la manutenzione ordinaria degli alloggi che restano, con ulteriori riduzioni dell'offerta già scarsa.

### **Proposte**

---

Applicare la compensazione prevista per gli Enti che gestiscono l'edilizia residenziale pubblica, oppure agevolazioni fiscali compensative per favorire nuovi investimenti o la manutenzione del patrimonio abitativo degli Enti gestori.

## **9. Gestione dei condomini a proprietà pubblica / privata**

---

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 circa 50 mila gestioni condominiali miste, il 35 % delle quali sono direttamente gestite dalle Aziende Casa.

**Gestione dei condomini misti. 2011**

	Totale alloggi pubblici gestiti in locazione	Alloggi pubblici in condomini misti pubblico/privato	Condomini misti pubblico/privato	Condomini misti gestiti dalle Azienda Casa (%)
Nord	379.812	152.792	14.306	43
Centro	161.345	66.489	16.682	37
Sud	264.989	88.166	17.540	26
Italia	806.146	307.447	48.528	35

Fonte: Ufficio studi e statistica Federcasa

**Proposte**

---

Le proposte di Federcasa sono state avanzate in relazione al DDL di riforma del Codice Civile in materia di condomini, in cui risultano non risolte le questioni relative alla proprietà mista pubblico/privata ed al ruolo di Amministratore svolto dalle Aziende Casa e dai loro dipendenti.

**10. 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, ovvero non assegnati perché inadeguati, è possibile rimettere nel circuito abitativo in tempi relativamente brevi circa 12.000 alloggi con un investimento di almeno 200 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. Questo piano, oltre che necessario, avrebbe un notevole impatto occupazionale sul settore dell'edilizia attualmente in crisi.

## 11. Risparmio energetico

---

Il settore residenziale rappresenta 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, dei quali oltre 800 mila gestiti dagli ex IACP. Se si considerano 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 nell'edilizia pubblica produce quindi effetti rilevanti sul piano dell'economia (risparmio energetico e occupazione) e ha sicuramente una valenza sociale oltre che ambientale. Inoltre, se si considera che il patrimonio pubblico è frammentato in oltre 30 mila 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.

### Opportunità e proposte

---

- **Conto Termico (DM 28/12/2012).** Il Decreto è volto a incentivare, sul modello del "Conto energia", le fonti di energia rinnovabili termiche e ad introdurre un meccanismo incentivante dedicato agli interventi di efficienza energetica per la Pubblica Amministrazione e gli ex IACP, comunque denominati e trasformati dalle Regioni.

Per i soggetti privati e pubblici sono incentivabili la sostituzione di impianti di climatizzazione invernale esistenti, l'installazione di collettori solari termici; la sostituzione di scaldacqua elettrici con scaldacqua a pompa di calore.

Mentre soltanto per i soggetti pubblici sono anche incentivabili: l'isolamento termico di superfici opache; la sostituzione di chiusure trasparenti comprensive di infissi; la sostituzione di impianti di climatizzazione invernale esistenti con impianti di climatizzazione invernale utilizzando generatori di calore a condensazione; l'installazione di sistemi di schermatura e/o ombreggiamento di chiusure trasparenti.

Il Decreto stanziava fondi per una spesa annua cumulata massima di 200 mln di euro per gli interventi realizzati o da realizzare dalle Amministrazioni pubbliche e una spesa annua cumulata pari a 700 mln di euro per gli interventi realizzati da parte dei soggetti privati.

- **Detrazione fiscale del 65 % sugli interventi sul patrimonio di ERP.** Con l'applicazione al patrimonio di alloggi sociali pubblici (sono circa 800 mila gli alloggi gestiti dagli ex IACP, aziende pubbliche soggette a imposizione IRES e IRAP) della possibilità di detrazione fiscale del 65%, sarebbe possibile attivare entro il 2014 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 mila alloggi, con un investimento di circa 1,25 miliardi di euro l'anno. Un piano nazionale imponente, che porterebbe a risparmi dal 30 al 40% sui consumi e sulle emissioni di CO<sub>2</sub>.

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 nuovo 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 65 % 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 circa 1 miliardo di euro.



- **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.
- **Uso dei fondi FESR.** Il 28 dicembre 2012 è stato pubblicato dal Ministro della Coesione Territoriale, un documento di consultazione "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020", che affronta la nuova programmazione facendo riferimento a tre opzioni strategiche: il Mezzogiorno – dove si concentrano tre quarti dei fondi e due temi trasversali all'intero territorio nazionale – le Città e le Aree interne – decisive per lo sviluppo. In qualità di partenariato economico-sociale "rilevante" Federcasa nel corso delle consultazioni ha sottolineato la necessità che una quota importante dei Fondi Strutturali sia destinata alla riqualificazione urbana dei quartieri attraverso interventi di miglioramento strutturale ed energetico finalizzati a incrementare l'offerta di alloggi pubblici.

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 6,25 miliardi in cinque anni) è di oltre 100 mila unità nel settore delle costruzioni.

## **12. 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	2011
Nord	1,4	0,4	0,9	1,5	1,8	1,3
Centro	5,1	6,0	5,1	5,5	8,3	9,7
Sud	11,0	10,0	9,9	7,4	8,6	10,4
Italia	5,5	4,9	5,0	4,4	5,5	5,9

Fonte: Ufficio studi e 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 %)										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
Nord	6,1	5,4	6,1	6,2	6,6	8,0	9,3	10,6	10,1	13,8
Centro	17,9	23,1	15,3	15,7	18,1	22,0	16,3	20,1	16,3	15,6
Sud	29,7	30,2	26,5	26,6	29,1	34,4	36,9	35,3	40,9	40,8
Italia	15,0	15,8	13,4	13,5	15,0	17,8	19,3	19,3	19,9	20,6

Fonte: Ufficio studi e statistica Federcasa

## 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 attuale 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).

### **13. Conclusioni**

---

In conclusione crediamo di aver fornito un quadro sufficientemente esaustivo della situazione in cui versa il settore dell'edilizia residenziale pubblica e di aver avanzato per ogni criticità individuata una serie di proposte che ci auguriamo vengano esaminate e discusse.

Per far questo, Federcasa chiede di riprendere l'impegno già assunto al Tavolo di concertazione istituito dall'art. 4 della legge 9/2007 nell'elaborazione prima e nella sottoscrizione poi del documento di indirizzi che dovrebbe rimanere una guida importante per la determinazione di un Piano Nazionale per la Casa basato su una chiara lettura dei bisogni ed adeguato a rispondere all'attuale fase di crisi economica del paese: non dimentichiamo il ruolo propulsore che da sempre l'edilizia ha svolto per l'economia e l'occupazione: è dalla casa che è nata la crisi mondiale e la stessa casa può contribuire a risolverla.

In particolare riteniamo sia necessario un sistema fiscale più coerente e orientato alla creazione di condizioni di concorrenza nel settore dell'edilizia residenziale: uguali prelievi tributari per immobili di proprietà di Enti diversi, ma con uguali caratteristiche, e assegnati per la medesima finalità. Uguale trattamento tra settore privato e settore dell'edilizia residenziale pubblica relativamente alla possibilità di accedere alle detrazioni fiscali per la ristrutturazione edilizia e la riqualificazione energetica.

#### 14. Appendice. Definizione di alloggio sociale

---

Con le leggi 865/1971 e 457/1978 la nozione di "edilizia popolare" o di "edilizia economica e popolare" viene sostituita da quella di "edilizia residenziale pubblica" che si caratterizza per l'articolazione in diverse tipologie d'intervento, 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.

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

- L'**edilizia sovvenzionata** è 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 bisognosi.
- L'**edilizia agevolata** è 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).
- L'**edilizia convenzionata** è realizzata direttamente dai privati, con copertura dei costi a carico degli stessi ed è regolata da un complesso di norme dirette essenzialmente a disciplinare il diritto di superficie dei privati su suoli pubblici. L'edilizia convenzionata è sorretta da apposita convenzione tra soggetto beneficiario dell'area ed il Comune, relativamente alle modalità di utilizzazione della medesima e prevede sia la concessione delle aree a costo contenuto, sia agevolazioni sugli oneri di concessione.

Tutte le norme che regolano le varie tipologie di edilizia (sovvenzionata, agevolata, convenzionata) sono state interessate da più interventi normativi recenti, finalizzati all'adeguamento alla normativa comunitaria, in particolar modo con riferimento previsto in materia di aiuti di Stato a favore degli alloggi sociali, dalla decisione 2005/842/CE della Commissione europea del 28 novembre 2005<sup>2</sup>.

Il primo intervento normativo è quello dell'articolo 5 della legge 8 febbraio 2007, n. 910, che ha previsto l'obbligo di definire le caratteristiche ed i requisiti degli alloggi sociali esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di stato di cui agli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea.

In attuazione di quanto disposto dall'articolo 5, il Ministro delle infrastrutture ha emanato il decreto ministeriale 22 aprile 2008, il cui articolo 1, comma 2, definisce **alloggio sociale** *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*". Mentre il comma 3 precisa che 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.

Con l'articolo 11 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 – che definisce i contenuti fondamentali di un Piano nazionale di edilizia abitativa (il così detto *Piano Casa*) volto a "garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana" – alle tradizionali categorie dell'edilizia residenziale pubblica si è aggiunta l'**edilizia residenziale sociale** (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), l'**edilizia residenziale sociale** si sviluppa 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.

---

<sup>2</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie. "Servizi di interesse economico generale. Relazione ai sensi dell'articolo 8 della Decisione 2005/842/CE della Commissione Europea del 28 novembre 2005". Roma, 22 luglio 2009 (pag. 18)

## 15. Appendice. Competenze e livelli normativi

---

La competenza sull'edilizia residenziale pubblica è distribuita fra Regione e Comune, mentre spetta allo Stato determinare i livelli essenziali delle prestazioni e legiferare in ordine a criteri ed indirizzi per tutto quanto attiene le materie di legislazione concorrente.

Infatti la sentenza 94/2007 la Corte costituzionale ha ridefinito gli ambiti di operatività dell'edilizia residenziale pubblica, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, stabilendo 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'articolo 117, secondo comma, lettera m)<sup>3</sup> della Costituzione – 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 della Corte costituzionale 486/1995.

**Il secondo livello normativo** riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia di legislazione concorrente "governo del territorio", ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, come precisato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 451 del 2006.

**Il terzo livello normativo**, rientrante nel quarto comma<sup>4</sup> dell'articolo 117 della Costituzione, 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.

---

<sup>3</sup> "Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...] m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;"

<sup>4</sup> "Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato."



**Sito informativo degli enti associati alla Federazione italiana per la casa:  
ALER – ATER – SPA – ATC – IACP**

Programmi, progetti ed esperienze di carattere innovativo, informazioni e iniziative di settore, raccolte e presentate per favorire la circolazione dei saperi tecnici e gestionali e contribuire alla valorizzazione dell'attività quotidiana degli operatori Associati a Federcasa.

Di taglio informativo, di facile navigazione e di semplice design il sito Federcasa.info nasce con l'obiettivo di realizzare un archivio dinamico di informazioni correlate tra loro che diano conto della variegata attività degli Associati, a partire dai nuovi modelli finanziari adottati nella programmazione degli interventi per arrivare ai risvolti quotidiani della gestione immobiliare e della comunicazione con gli utenti, senza tralasciare gli attualissimi temi dell'efficienza energetica, delle tecnologie innovative e dei nuovi materiali.

I contenuti di Federcasa.info, in fase di continua implementazione, sono articolati in quattro sezioni:

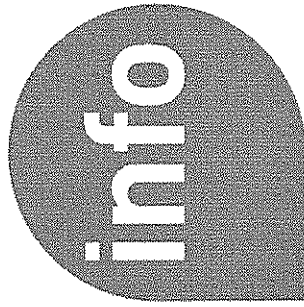
- **Buone pratiche**, programmi e interventi innovativi (70 in archivio).
- **Notizie**, risvolti quotidiani dell'attività (308 in archivio).
- **Eventi**, momenti di comunicazione con l'esterno (103 in archivio).
- **Rassegna Stampa**, dibattito di settore sulle realizzazioni e sui principali temi all'ordine del giorno (200 in archivio).

Uno strumento informativo in grado di offrire un panorama aggiornato sulla complessa, e spesso poco nota, attività degli operatori tradizionali dell'abitazione sociale.



**www.federcasa.info**

il sito informativo degli enti associati  
alla federazione italiana per la casa



**federcasa**

**Qualità dell'Abitare Sociale**



0101  
1100  
0010  
1010  
0011  
1110  
0101  
0101  
1100  
0010