

SENATO. COMMISSIONI 8° e 13°

A.S. 1413

**Conversione in legge del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47**

AUDIZIONE 15 APRILE 2014

Federcasa associa 110 enti e aziende (IACP, ALER, ATER) che in tutta Italia da oltre un secolo costruiscono e gestiscono abitazioni sociali realizzate con fondi pubblici, fondi propri e prestiti agevolati.

**Patrimonio immobiliare.** 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.

**Utenza assistita.** Nel patrimonio residenziale pubblico gestito abitano poco meno di 2 milioni di persone in una concentrazione di situazioni di estrema fragilità sociale. Alcuni numeri: 150 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.

## CRITICITÀ DEL SETTORE

---

**Finanziamenti.** Il settore dell'edilizia residenziale pubblica 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 produttiva 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.

**Fiscalità.** Gli IACP comunque denominati sono in gran parte enti pubblici economici che svolgono sia attività di costruzione di edifici di edilizia residenziale pubblica che di locazione e vendita degli stessi. Ai fini delle imposte il reddito degli immobili è calcolato sulla base delle tariffe d'estimo e delle risultanze catastali (anziché in base ai rispettivi costi e ricavi), quindi, per gli enti gestori 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.

LA FEDERAZIONE ITALIANA PER LA CASA ADERISCE A CISPTEL

Più in particolare le imposte pagate attualmente dagli ex IACP comunque denominati – che ammontano complessivamente a circa 200 milioni di euro / anno – risultano così suddivise: IRES (imposta sui redditi delle aziende) per 66 milioni di euro; Imposte di registro sui canoni, per 36 milioni di euro; IVA indetraibile per 100 milioni di euro; IRAP per 37 milioni di euro.

A tali già gravose imposizioni si è aggiunta a partire dal 2012 l'IMU. Con decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, infatti, il patrimonio di edilizia residenziale pubblica gestito dagli ex IACP comunque denominati è stato 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 alla “prima casa” e quindi consentiva la totale esenzione.

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.

**Canone di locazioni.** Il canone degli alloggi di edilizia residenziale pubblica attualmente è regolato dalle normative regionali e i metodi di calcolo applicati rendono pressoché impossibile un'adeguata gestione immobiliare. Il canone di locazione mensile medio applicato – 105 euro, con un massimo nelle regioni del Nord pari a 122 euro e un minimo in quelle del Sud pari a 64 euro – non è sicuramente adeguato a coprire i costi di gestione corrente né tantomeno permette un accantonamento per la manutenzione futura e l'ammortamento degli investimenti.

**Prezzi di vendita.** Il prezzo medio di vendita degli alloggi 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 ad alloggio nel 2011. 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 circa 6,5 miliardi di euro, con cui si sarebbero potuti costruire circa 75 mila alloggi in più, senza pesare sul bilancio dello Stato e delle Regioni.

**Abusivismo.** Insieme alla morosità, 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. 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.

---

## OSSERVAZIONI

---

### **Decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, recante misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015.**

Fra le misure a favore del settore abitativo previste dal provvedimento si evidenziano quelle che più direttamente riguardano l'attività degli IACP comunque denominati o il patrimonio di loro proprietà:

- Art. 2, Modifica della disciplina del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione.
  - Art. 3, Misure per la alienazione del patrimonio residenziale pubblico.
  - Art. 4, Piano di recupero di immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica.
  - Art. 5, Lotta all'occupazione abusiva di immobili.
  - Art. 10, Edilizia residenziale sociale.
- 
- **Art. 2, Modifica della disciplina del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione**

L'articolo punta ad aumentare l'offerta di alloggi in affitto a canone concordato e a sostenere le iniziative intraprese dai Comuni e dalle regioni anche attraverso la costituzione di agenzie o istituti per la locazione o fondi di garanzia o attraverso attività di promozione in convenzione con cooperative edilizie per la locazione, tese a favorire la mobilità nel settore della locazione.

*A tale proposito si evidenzia l'opportunità di diffondere le positive esperienze maturate in diverse regioni dagli IACP comunque denominati presso i quali sono state istituite, in collaborazioni con le stesse amministrazioni locali, Agenzie per la Casa con l'obiettivo di offrire soluzioni abitative a canone concordato anche a nuclei familiari fuori reddito provenienti da alloggi di edilizia sovvenzionata.*

- **Art. 3 Misure per la alienazione del patrimonio residenziale pubblico.**

Con lo scopo di semplificare le procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli ex IACP, l'articolo stabilisce che, entro il 30 giugno 2014, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per gli affari regionali, previa intesa con la Conferenza unificata, approvano con decreto le procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli ex IACP, anche in deroga alle norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica di cui alla legge n. 560 del 1993. Le risorse derivanti dalle alienazioni saranno destinate a un programma straordinario di realizzazione di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente.

*A tale proposito Federcasa, pur ribadendo una posizione non pregiudiziale nei confronti della vendita di una parte del patrimonio di proprietà degli IACP, ritiene che un'auspicabile semplificazione delle procedure di alienazione non debba contrastare con il fondamentale ruolo che gli alloggi pubblici rivestono nel mantenimento dell'equilibrio sociale del nostro paese, in particolare in questo momento di crisi economica nazionale.*

*Nella revisione dei piani di vendita si ritiene prioritario:*

- limitare la vendita agli alloggi che si trovano in condomini misti 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 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 utilizzata per i soli alloggi vuoti, anche al patrimonio abitato da utenti "fuori reddito" che non intendono acquistare.*

*In questo modo si realizzerebbero consistenti risorse finanziarie da destinare a un programma straordinario di realizzazione di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente e, contemporaneamente, una razionalizzazione sia del patrimonio gestito che degli utenti aventi diritto.*

● **Art. 4 Piano di recupero di immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica.**

L'articolo destina circa 468 milioni di euro ad un piano di recupero e razionalizzazione degli immobili e degli alloggi di proprietà degli IACP comunque denominati da attuarsi sia attraverso il ripristino di alloggi di risulta (67,9 milioni di euro in 4 anni) sia attraverso interventi di manutenzione straordinaria degli alloggi anche ai fini dell'adeguamento energetico, impiantistico statico e del miglioramento sismico degli immobili (400 milioni di euro).

Il piano sarà definito entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto con un provvedimento del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per gli affari regionali, d'intesa con la Conferenza unificata.

*Per quanto riguarda il recupero degli alloggi di risulta l'articolo riprende la richiesta di Federcasa, più volte sottoposta all'attenzione delle istituzioni competenti, di destinare un finanziamento specifico per rimettere nel circuito abitativo in tempi relativamente brevi i circa 12.000 alloggi attualmente non assegnati perché inadeguati.*

*Pur tuttavia l'ammontare complessivo dei finanziamenti, e i limiti di appostamento annuali, rendono il piano meno incisivo di quanto necessario; infatti mediamente sono previsti stanziamenti per circa 17 milioni di euro ogni anno fino al 2017 con i quali è possibile ripristinare circa 700 alloggi/anno per un totale complessivo del piano quadriennale di 2.800 alloggi; totale ben lontano dall'obiettivo dichiarato di 12 alloggi ripristinati.*

*Più in generale si sottolinea che gli alloggi gestiti dagli IACP comunque denominati non godono delle detrazioni fiscali riconosciute ai privati per gli interventi di riqualificazione energetica e di ristrutturazione, e ciò impedisce la possibilità di mobilitare somme finanziarie superiori a quanto previsto dal provvedimento in esame.*

- **Art. 5, Lotta all'occupazione abusiva di immobili.**

L'articolo 5 reca disposizioni per la lotta all'occupazione abusiva di immobili, prevedendo che chiunque occupi abusivamente un immobile senza titolo non può chiedere la residenza né l'allacciamento a pubblici servizi in relazione all'immobile medesimo. Gli atti emessi in violazione di tale divieto sono nulli a tutti gli effetti di legge.

*FederCasa ha più volte sottolineato la necessità di misure di contrasto e prevenzione dei fenomeni di illegalità tra cui l'abusivismo rappresenta la 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.*

*Le disposizioni introdotte vanno sicuramente nel senso richiesto pur non chiarendo se l'applicazione abbia carattere retroattivo o meno.*

- **Art. 10, Edilizia residenziale sociale.**

L'articolo che prevede misure per l'incremento dell'offerta di alloggi sociali mediante l'accelerazione nell'utilizzo delle risorse di cui all'articolo 11, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (Piano nazionale edilizia abitativa) anche attraverso lo stanziamento di apposite risorse pubbliche.

*L'articolo considera "alloggio sociale" anche le unità immobiliari di proprietà degli IACP comunque denominati limitatamente al disposto del medesimo articolo 10, mentre nel suo complesso il provvedimento in discussione lascia aperta una questione di fondamentale importanza per la stessa sopravvivenza degli IACP comunque denominati: ovvero il riconoscimento per gli alloggi di proprietà degli stessi IACP dello status di "alloggio sociale" così come definito dal Decreto Ministero delle Infrastrutture del 22 aprile 2008.*

*Il Decreto Ministero delle Infrastrutture del 22 aprile 2008, al comma 2 dell'articolo 1, infatti 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".*

*Tale definizione comprende quindi, non soltanto a parere di Federcasa, sia gli alloggi di proprietà degli IACP comunque denominati e trasformati sia gli alloggi di proprietà dei Comuni e il legittimo riconoscimento dello status di "alloggio sociale" al patrimonio degli alloggi di proprietà degli IACP comunque denominati estenderebbe i benefici delle agevolazioni fiscali previste dal provvedimento in discussione e porrebbe contemporaneamente rimedio all'esclusione dall'agevolazione sull'IMU, questione di vitale importanza per gli enti rappresentati da Federcasa.*

*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.*

*Riteniamo che la scarsità delle risorse finanziarie necessarie per soddisfare adeguatamente la domanda di alloggi per le famiglie in difficoltà possa essere parzialmente compensata da 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.*

*Si ritiene inoltre che il provvedimento adottato nella legge di stabilità 2014 crei il reale pericolo che altri finanziamenti ad opera delle regioni o dello Stato, al di fuori del decreto in esame, con particolare riferimento all'articolo 10, possano essere considerati Aiuti di Stato e quindi soggetti a procedure di infrazione Europea..*

*Si sottolinea infine la singolarità e contraddittorietà che prevede i nostri alloggi come sociali in questo provvedimento e come abitazioni secondarie in altri provvedimenti legislativi.*