



# CORTE DEI CONTI

## SEZIONE DELLE AUTONOMIE

### **RELAZIONE SULLA GESTIONE DELL'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA**

ai sensi dell'art. 3, legge 14 gennaio 1994, n. 20 e dell'art. 7, co. 7, legge 5 giugno 2003, n.131.  
Deliberazioni n. 1 e 2/2004 del 17 dicembre 2003 della Sezione delle Autonomie

*Deliberazione n. 10/2007*

PARTE I .....	3
Premessa .....	3
1 Obiettivi specifici dell'indagine sotto il profilo gestionale .....	4
2 Edilizia residenziale pubblica ed urbanistica: quadro di riferimento .....	8
PARTE II .....	12
1 Oggetto e criteri dell'analisi .....	12
2 Quadro normativo e organizzativo .....	14
3 Rilevazione del fabbisogno abitativo. Monitoraggio dell'utenza e del patrimonio abitativo .....	25
4 Programmazione regionale. Quantificazione e riparto delle risorse .....	30
5 Attività di controllo e monitoraggio.....	39
6 Stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata.....	40
7 Consistenza e gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica .	42
7.1 Consistenza del patrimonio immobiliare.....	42
7.2 Cessione degli alloggi.....	50
7.3 Gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica .....	55
7.4 Entrate accertate per canoni di locazione di ERP e morosità .....	56
7.5 Occupazione senza titolo degli alloggi.....	62
7.6 Mancata occupazione degli alloggi.....	64
7.7 Manutenzione degli alloggi.....	65
7.8 Caratteristiche soggettive dell'utenza .....	66
8. Valutazioni conclusive .....	68

## PARTE I

### Premessa

Con Deliberazione n.9 del 4 giugno 2007, la Sezione delle Autonomie ha approvato una relazione che espone, secondo logiche comparative, i risultati delle istruttorie in materia di edilizia residenziale pubblica svolte da più Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti<sup>1</sup>, aventi ad oggetto le politiche abitative di regioni ed enti locali sotto il profilo normativo, organizzativo, attuativo e gestionale, nell'arco temporale 1998-30 giugno 2004. I risultati stessi hanno dato luogo a relazioni indirizzate dalle Sezioni regionali interessate ai competenti Consigli regionali.

La relazione della Sezione delle autonomie si è articolata su più ambiti di approfondimento<sup>2</sup>: il primo riguarda la conoscenza delle singole realtà territoriali con riferimento a tutta l'edilizia residenziale pubblica, relativamente all'impianto normativo ed all'organizzazione amministrativa; il secondo attiene all'attività regionale di programmazione degli interventi sulla base della definizione del fabbisogno abitativo, alla ripartizione delle risorse tra regioni, comuni ed aziende territoriali, allo stato di attuazione ed ai sistemi di controllo e di monitoraggio; il terzo è finalizzato all'analisi della consistenza patrimoniale ed alla valutazione della gestione operativa della sola ERP sovvenzionata.

Nella relazione in questione si è data evidenza ai fenomeni individuati sia attraverso esposizioni di carattere generale sia in sintesi di carattere regionale, circoscrivendo le analisi più strettamente comparative in ordine ai profili della consistenza e gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica ai tre ambiti regionali risultati più omogenei per completezza e congruità dei dati (Friuli Venezia Giulia, Marche, Campania).

La relazione è stata elaborata secondo gli indirizzi ed i criteri generali approvati con Deliberazione della Sezione delle Autonomie 1/2004, in cui, in materia di attività di controllo sulla gestione comuni a più Sezioni regionali, è stato, tra l'altro, previsto che il patrimonio di dati e di valutazioni conseguenti alle indagini comparative avrebbe ben potuto trovare utile sintesi in un documento da pubblicizzare adeguatamente. La relazione è stata, pertanto, inviata, nella sua integralità, ai soggetti interessati *ratione materiae* (Presidenti dei Consigli Regionali, Consigli delle Autonomie, ANCI, UPI, ecc.) ed è stata resa liberamente consultabile nel sito *web* della Corte dei conti ([www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)).

La rilevanza di carattere generale di alcuni profili dell'indagine ha, però, indotto la Sezione delle Autonomie a prevedere, nell'adunanza del 16 luglio 2007, anche la redazione di un referto sintetico da inviare al Parlamento della Repubblica, in considerazione delle attribuzioni che allo stesso competono in materia dopo il mutamento della sistematica costituzionale sul riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni, che rispetto all'aspetto comparativo privilegiasse le considerazioni, le valutazioni e le problematiche d'insieme relative alla materia, desunte dalle analisi di carattere regionale.

Il presente referto, pertanto, è stato elaborato nell'intento di fornire un contributo, auspicabilmente utile, finalizzato a soddisfare esigenze conoscitive di fenomeni correlati

---

<sup>1</sup> Le Sezioni regionali che per vari motivi non hanno presentato la relazione finale sono quelle della Calabria, Abruzzo, Umbria.: le corrispondenti regioni, pertanto, non sono state oggetto di analisi. La Sezione regionale della Lombardia, pur non avendo inserito l'indagine nel proprio programma di controllo, ha tuttavia fornito i dati richiesti.

<sup>2</sup> Sotto il profilo soggettivo sono stati coinvolti gli enti interessati ai vari livelli di Governo: le regioni, un campione di comuni determinato da quelli capoluogo di provincia e da uno o più comuni per ciascuna classe demografica pari o superiore a 3000 abitanti, le Aziende territoriali (ex IACP), le Agenzie territoriali del demanio per lo Stato, nella misura in cui non fossero ancora definite le procedure di cessione degli immobili di cui alle leggi 449/1997 e 388/2000.

ai compiti dello Stato in ragione, in primo luogo, della sua competenza esclusiva in materia di fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione degli alloggi sul territorio nazionale, ai sensi dell'art.117, II comma lett. *m*) della Cost., e della sua competenza concorrente in materia di programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, afferente al "governo del territorio" ai sensi dello stesso art.117, III comma, Cost. (sentenza 94/2007 Corte Costituzionale).

Inoltre, l'utilità del presente lavoro può essere misurata anche in ragione dell'appartenenza dello Stato italiano alla Comunità Europea e di alcune specifiche conseguenze che da essa derivano proprio in materia di edilizia residenziale pubblica, nel cui ambito è stato sviluppato, a livello comunitario, il concetto di edilizia sociale. Si tratta di categoria con forti connotazioni mutualistiche e solidaristiche, che fa specifico riferimento al sistema di offerta di alloggi a cittadini svantaggiati o a gruppi sociali non in grado di trovare abitazioni a condizioni di mercato. Al riguardo, in sede comunitaria sono state elaborate forme di agevolazioni e di esenzioni, estese anche al settore degli aiuti di Stato, che devono trovare applicazione da parte degli Stati membri. In particolare, ci si riferisce all'ottemperanza da dare alla decisione della Commissione n.2673 del 28 novembre 2005 in materia di esenzione dall'obbligo di notificazione degli aiuti di Stato di cui all'art.88, par.3, del Trattato, destinati ad imprese aventi incarichi di edilizia popolare, specificamente richiamata dall'art.5 della recente legge 9/2007.

Rispetto alla relazione originaria (comunque consultabile sul sito *web*), sono state, pertanto, eliminate le sintesi regionali e ridotte le analisi a contenuto comparato, per dare, invece, più marcata evidenza a valutazioni di compendio ed a considerazioni di carattere diffuso.

## **1 Obiettivi specifici dell'indagine sotto il profilo gestionale**

Premesso che la finalità dell'indagine è stata quella di focalizzare i fenomeni caratterizzanti l'edilizia residenziale pubblica (anche definita ERP) sotto il profilo normativo, organizzativo, attuativo e gestionale, per una migliore comprensione degli obiettivi specifici dell'indagine, si ritiene utile fornire maggiori dettagli in ordine agli elementi istruttori richiesti allo scopo di mettere in evidenza i più significativi aspetti che la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata ha assunto nelle realtà esaminate.

In primo luogo, le richieste istruttorie, concentrate in due articolati questionari, hanno mirato ad evidenziare la distinzione tra enti proprietari ed enti gestori di alloggi di ERP<sup>3</sup> anche mettendo in luce la tipologia e il contenuto del rapporto intercorrente tra gli stessi, e ad acquisire informazioni incentrate soprattutto sugli IACP o ex IACP comunque denominati e sui comuni capoluogo di provincia. Si è, inoltre, teso anche a rilevare l'entità delle fondamentali caratteristiche del patrimonio immobiliare interessato dall'indagine e di taluni assetti organizzatori e gestionali immediatamente riconducibili allo "status" di ente proprietario di alloggi di ERP.

Sotto il profilo della rilevazione della consistenza del patrimonio immobiliare di ERP, sono stati acquisiti i dati afferenti la quantità degli alloggi nel triennio 2001-2003, il loro valore patrimoniale e i criteri di determinazione di siffatto valore, la vetustà, le dimensioni, la classificazione catastale, la loro ubicazione all'interno o all'esterno dei Piani per l'edilizia economica e popolare (PEEP).

Di tali elementi di caratterizzazione, la vetustà, in particolare, è apparso un dato di forte caratterizzazione del patrimonio immobiliare a cui vanno connesse significative problematiche gestionali, prima tra tutte quella afferente la manutenzione degli alloggi

---

<sup>3</sup> Gli approfondimenti iniziali avevano evidenziato una pluralità di situazioni gestionali nelle varie realtà regionali ove sussistevano casi in cui gli enti proprietari risultavano anche gestori degli stessi alloggi, casi in cui la gestione era affidata dagli enti proprietari ad enti gestori (pubblici e anche privati), casi in cui l'ente gestore gestiva contemporaneamente alloggi di sua proprietà e alloggi di proprietà di terzi (pubblici e privati).

che ordinariamente dovrebbe assumere un contenuto tanto più intenso quanto maggiore è l'età degli immobili. Ai fini della rilevazione del grado di vetustà del patrimonio di ERP nelle regioni, l'indagine si è mossa lungo due direttrici: la prima diretta a collocare il patrimonio immobiliare in tre archi temporali con riferimento alla data dell'ultimazione dei lavori di costruzione e cioè:

- in epoca precedente al 1.1.1981 (individuando convenzionalmente in tale data una soglia temporale di particolare attenzione per le necessità manutentive);
- in epoca compresa tra l'1.1.1981 e il 31.12.1990;
- in epoca successiva.

La seconda direttrice ha mirato ad incrementare di significato le informazioni afferenti la vetustà degli alloggi a mezzo dell'acquisizione di notizie circa l'avvenuta esecuzione di interventi manutentivi (interventi di risanamento conservativo e/o di ristrutturazione) in epoca successiva al 1.1.1991.

L'articolazione temporale della raccolta delle informazioni è stata anche finalizzata a rilevare la "produzione" di alloggi di ERP nel decennio 1981-1990 e cioè in epoca immediatamente precedente all'evoluzione del quadro legislativo che ha fortemente indirizzato l'ERP verso il recupero e la riqualificazione urbana, rispetto al periodo successivo (1991-2003).

La consistenza dimensionale degli alloggi di ERP assume una specifica rilevanza non solo sotto il profilo delle tematiche relative alla qualità dell'abitare, con riferimento al numero delle persone che vivono nell'alloggio e alla disponibilità in capo agli enti di alloggi di dimensioni corrispondenti alle esigenze dell'utenza, ma anche a ben precisi fini gestionali<sup>4</sup>. Ai fini dell'indagine, la rilevazione è stata operata sulla base di una tripartizione tesa a distinguere gli alloggi aventi una superficie inferiore a mq 45, compresa tra mq 45 e mq 95, superiore a mq 95.

Il classamento catastale riveste invece (per gli IACP o ex IACP comunque denominati) particolare importanza per la quantificazione degli oneri fiscali gravanti sui beni immobili di loro proprietà e, ove previsto in relazione ai criteri di determinazione dei canoni vigenti nelle singole regioni, anche ai fini di siffatta quantificazione.

Anche l'ubicazione degli alloggi all'interno dei Piani per l'edilizia economica e popolare (PEEP) costituisce elemento di caratterizzazione del patrimonio immobiliare di ERP, specie se rapportato alle linee politiche e programmatiche statali e regionali, votate a privilegiare, a partire dagli inizi degli anni novanta, il recupero edilizio ed urbanistico rispetto agli interventi di nuova edificazione nei PEEP che, a decorrere dalla legge 865/1971 e per circa un ventennio, avevano costituito la sede naturale dell'edificazione di ERP. La finalità di un siffatto approfondimento, è stata, pertanto, quella di verificare da un lato i risultati quantitativi (per la parte di patrimonio ancora in proprietà agli enti pubblici) di siffatta edificazione e dall'altro l'eventuale persistente attualità di una tale localizzazione.

Sotto il profilo degli assetti organizzatori e gestionali, l'indagine ha mirato a verificare l'esistenza e la consistenza degli strumenti in uso presso gli enti finalizzati ad un'adeguata conoscenza delle caratteristiche patrimoniali e tecniche degli alloggi, quale indispensabile presupposto per una loro efficiente gestione<sup>5</sup> (eventualmente anche a

---

<sup>4</sup> Ad esempio, in linea di massima, le discipline regionali attribuiscono rilevanza alla dimensione dell'appartamento sia nel senso che per l'assegnazione dell'alloggio si deve tener conto delle sue caratteristiche in relazione alla consistenza e alle condizioni del nucleo familiare sia nel senso che costituisce motivo di revoca dell'assegnazione o di maggiorazione del canone di locazione la circostanza che l'assegnatario abbia rifiutato la proposta di cambiare l'alloggio assegnatogli qualora esso risulti sovradimensionato rispetto al numero dei componenti il nucleo familiare<sup>4</sup>.

<sup>5</sup> A tale fine l'indagine ha mirato a verificare l'esistenza presso gli enti di un archivio automatizzato del patrimonio immobiliare di ERP e di un "fascicolo del fabbricato" da intendersi come insieme di documenti da cui siano desumibili le caratteristiche tecniche del fabbricato stesso e in particolare degli impianti tecnologici-impiantistici esistenti, degli interventi manutentivi eseguiti e di quant'altro necessario e utile per un'adeguata cognizione dell'immobile.

mezzo di terzi), nonché i risultati dell'attività di cessione degli alloggi nel decennio 1994-2003 e la destinazione del ricavato della cessione.

Il fenomeno del trasferimento della proprietà degli alloggi di ERP è stato rilevato sotto un duplice profilo, in relazione ai due diversi presupposti normativi che lo hanno originato. Da un lato, e con un significato prevalentemente organizzatorio e interno ai rapporti tra gli enti pubblici interessati, vanno considerate infatti le disposizioni di cui all'art. 2 della legge 27.12.1997 n. 449 e dell'art. 46 della legge 23.12.2000 n. 388, secondo cui gli alloggi e le relative pertinenze di proprietà dello Stato, costruiti in base a leggi speciali di finanziamento per sopperire ad esigenze abitative pubbliche, compresi quelli affidati agli appositi enti gestori ed effettivamente destinati a tali scopi, potevano essere trasferiti a titolo gratuito in proprietà dei comuni (e, qualora questi fossero disinteressati, degli IACP) nei cui territori erano ubicati. Dall'altro lato si pongono invece le disposizioni della legge 24.12.1993 n. 560 (e di analoghe disposizioni di legge regionale) che disciplinavano una generalizzata cessione degli alloggi agli assegnatari. Siffatta previsione, espressione di un più ampio interesse generale teso a consentire la dismissione del patrimonio immobiliare pubblico ribadito anche recentemente (art.1, commi da 597 a 600 della legge 266/2005), costituisce il presupposto normativo per scelte teoricamente idonee ad incidere significativamente sulle gestioni degli enti in considerazione delle ricadute economiche connesse ad una dismissione del patrimonio immobiliare.

Per quanto attiene invece alla gestione corrente degli alloggi di ERP, l'indagine si è indirizzata verso tematiche ritenute più significative sotto il profilo gestionale. E' stata, pertanto, focalizzata l'attenzione sui temi:

- 1) della legalità dell'occupazione degli alloggi, cui accedono anche le problematiche attinenti alle procedure di assegnazione e di gestione del rapporto con l'utenza;
- 2) dell'entità della morosità dell'utenza nell'adempimento delle obbligazioni di pagamento di canoni ed oneri accessori che ad essa fanno carico, cui è connessa anche la problematica afferente i criteri di quantificazione dei canoni di locazione;
- 3) della manutenzione degli alloggi da parte degli enti proprietari e gestori, quale espressione di cura e attenzione della gestione sia a tutela degli interessi patrimoniali degli enti sia a tutela delle esigenze dell'utenza che si riferiscono alla qualità dell'abitare.

A corollario di questi tre fondamentali temi, l'indagine ha mirato a sviluppare ulteriori approfondimenti finalizzati ad evidenziare particolari aspetti gestionali ritenuti meritevoli di attenzione.

In questo senso, tra gli obiettivi dell'indagine connessi al primo tema (legalità dell'occupazione degli alloggi e gestione del rapporto con l'utenza) è stata collocata non solo la rilevazione dei casi in cui l'occupazione dell'alloggio avvenga *sine titulo* e la correlativa rilevazione delle procedure eventualmente avviate per ovviare a tale fenomeno, ma anche il riscontro delle caratteristiche salienti delle procedure preordinate all'assegnazione degli alloggi e in particolare l'individuazione del soggetto cui compete l'assegnazione e dei fondamentali requisiti soggettivi richiesti dalle leggi vigenti nelle singole realtà regionali per l'accesso al godimento dell'alloggio di ERP. Nella stessa direzione hanno mosso le ulteriori richieste istruttorie finalizzate ad acquisire elementi sull'effettiva occupazione degli alloggi da parte degli assegnatari, come pure quelle preordinate a rilevare le caratteristiche della mobilità interna degli assegnatari.

Un altro specifico approfondimento è stato volto all'individuazione delle soluzioni organizzatorie cui hanno fatto ricorso gli enti in conseguenza dell'attività di cessione degli alloggi di cui sopra si è detto. Tale fenomeno ha prodotto per gli enti la necessità di affrontare specifiche problematiche di carattere giuridico e gestionale correlate, ad esempio, ai casi in cui la cessione non abbia riguardato la totalità degli alloggi esistenti in un singolo edificio. L'indagine si è posta pertanto l'obiettivo di verificare le soluzioni organizzatorie e gestionali attivate dagli enti, soprattutto con riferimento alle varie situazioni condominiali, a fronte delle suddette problematiche.

Il secondo tema (morosità ed entità dell'accertamento dei canoni di locazione) ha coinvolto, oltre a rilevazioni specifiche attinenti la morosità, anche la rilevazione dei dati afferenti ai criteri di determinazione dei canoni di locazione, l'entità del canone medio (inteso come rapporto tra l'accertamento annuo complessivo per canoni e il numero degli alloggi che hanno prodotto un canone nello stesso periodo) e del canone minimo (inteso come il canone applicato alla fascia d'utenza più debole) nonché le attività svolte in via amministrativa o giudiziale per il recupero della morosità.

Ai fini del terzo tema (manutenzione degli alloggi) l'indagine è stata focalizzata sia sulla consistenza dell'attività manutentiva svolta dagli enti sia sulle risorse finanziarie all'uopo impiegate. In particolare, l'indagine ha dapprima rivolto l'attenzione all'attività di "riatto degli alloggi"<sup>6</sup>, per poi indirizzarsi verso la rilevazione della consistenza degli interventi di manutenzione che hanno avuto una più significativa incidenza sugli alloggi, sia per il contenuto tecnico (consistenza e qualità dei lavori eseguiti) sia per il significato finanziario (entità della spesa sostenuta). Ai fini istruttori si è fatto riferimento alle definizioni di "risanamento conservativo" e di "ristrutturazione", a cui, però, in considerazione delle riscontrate disomogeneità classificatorie, va attribuito un significato generico di interventi di manutenzione "pesante". Per quanto attiene alla dimensione finanziaria dei fenomeni oggetto di indagine, l'approfondimento sulla manutenzione degli alloggi si è anche esteso a rilevare l'entità delle risorse destinate ed effettivamente impiegate nonché il rapporto intercorrente tra le risorse regionali finalizzate alla manutenzione e le risorse proprie dell'ente destinate ed utilizzate allo stesso fine, sia con riferimento agli interventi di manutenzione ordinaria che straordinaria degli alloggi.

---

<sup>6</sup> Intendendo con tale espressione atecnica quell'insieme di attività manutentive che comprendono di solito interventi qualificabili come manutenzione ordinaria, ma che possono estendersi anche alla manutenzione straordinaria (specie di natura impiantistica) eseguite in occasione del rilascio dell'alloggio da parte di un inquilino e ai fini di una nuova assegnazione ad altro avente titolo.

## 2 Edilizia residenziale pubblica ed urbanistica: quadro di riferimento

La materia dell'edilizia residenziale pubblica, in quanto caratterizzata non da elementi ontologici, ma dalle finalità dell'attività edificatoria, sconta interferenze connesse all'esigenza di dover utilizzare procedure e modelli organizzativi comuni ad altri settori. Da qui la permeabilità della disciplina, in cui, per la realizzazione di un interesse pubblico specifico (ad evidente connotazione territoriale), è necessario coniugare la normativa applicabile, da un lato, con le prescrizioni in tema di urbanistica e lavori pubblici, dall'altro, con le facoltà ed i poteri dell'ente finanziatore (per lungo tempo lo Stato, poi le regioni), tenendo altresì conto della volontà dell'ente attuatore (amministrazioni regionali e locali per il tramite degli ex IACP)<sup>7</sup>.

La trasversalità della materia viene in evidenza anche sotto il profilo del riparto delle competenze tra i vari livelli di Governo. Anche a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione ad opera della legge costituzionale 3/2001, che ha sostanzialmente mantenuto l'assetto costituzionale degli ambiti di operatività nella materia in questione delineato con la predetta sentenza della Corte Costituzionale n.221/1975<sup>8</sup>, la legislazione regionale concorrente incontra, comunque, i limiti posti dai principi costituzionali tra cui, in particolare, l'intangibilità dell'ordinamento civile<sup>9</sup>, oggetto di legislazione esclusiva dello Stato ai sensi dell'art.117, comma 2, lett.l). Altro limite che la legislazione regionale è destinata ad incontrare è costituito dalla competenza esclusiva riservata allo Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, competenza prevista dalla lett.m) del medesimo comma 2 dell'art.117 della Costituzione, come rilevato di recente dalla Corte Costituzionale<sup>10</sup>. Sarà, inoltre, lo Stato a legiferare in ordine a criteri ed indirizzi per tutto quanto attiene alla materia di legislazione concorrente relativa al

<sup>7</sup> La Corte costituzionale (sentenza 221/1975), seppure con riferimento alla vecchia formulazione dell'art.117 Cost., ha da tempo messo in evidenza il contenuto complesso della materia, riconoscendo che l'edilizia residenziale è "essenzialmente composita, articolantesi in una triplice fase: la prima, avente carattere di presupposto rispetto alle altre, propriamente urbanistica; la seconda, di programmazione e realizzazione delle costruzioni, concettualmente riconducibile ai "lavori pubblici" e tradizionalmente rientrante infatti nell'ambito dell'organizzazione amministrativa statale, centrale e periferica, cui spetta la cura dei pubblici interessi a quelli inerente; la terza, infine, attinente alla prestazione e gestione del servizio della casa (disciplina delle assegnazioni degli alloggi, in locazione od in proprietà, ecc.), limitatamente all'edilizia residenziale pubblica in senso stretto, così come definita nell'art. 1 del d.P.R. n. 1035 del 1972 (comprendente gli alloggi costruiti da parte di enti pubblici a totale carico o con il concorso o contributo dello Stato).

<sup>8</sup> Vedi nota precedente.

<sup>9</sup> Con sentenza 352/2001 la Corte Costituzionale ha affermato che "l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti fra privati. Esso, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprendente i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione, tra i quali rientrano i rapporti di condominio, quali disciplinati dagli artt. 1117-1139 del codice civile. Si tratta di un limite che attraversa le competenze legislative regionali, in ragione del rispetto del fondamentale principio di eguaglianza".

<sup>10</sup> Con sentenza 94/2007 la Corte Costituzionale ha ridefinito gli ambiti di operatività dell'edilizia residenziale pubblica, a seguito della modifica del Titolo V, stabilendo che "oggi – dopo il mutamento della sistemica 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 riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. – si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486 del 1995. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia «governo del territorio», ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., come precisato di recente da questa Corte con la sentenza n. 451 del 2006. Il terzo livello normativo, rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale."

“governo del territorio” di cui al comma 3 del medesimo art.117 Cost., tra cui va annoverata la programmazione degli insediamenti di edilizia abitativa<sup>11</sup>

Il corretto inquadramento della materia in questione va fatto, pertanto, tenendo conto soprattutto delle imprescindibili correlazioni con la normazione urbanistica e con i vari strumenti di pianificazione territoriale. Nell’ambito della pianificazione urbanistica speciale si colloca l’originaria edilizia economica e popolare, disciplinata per la prima volta dal R.D. 1165/1938, istitutivo degli Istituti autonomi case popolari (IACP), per lungo tempo normativa base della materia, sia pure di settore e non coordinata con la normativa urbanistica generale. Soltanto con la legge 167/1962, il regime delle incentivazioni si collega con la disciplina urbanistica attraverso il c.d. Piano di zona per l’edilizia economica e popolare (PEEP) che rappresenta il tramite necessario per la realizzazione dei programmi per l’edilizia residenziale pubblica. Sinteticamente, va inoltre ricordata, nella materia urbanistica, la legge n. 1150 del 7 agosto 1942 la quale assoggettò a pianificazione tutto il territorio comunale, prevedendo un sistema gerarchico di strumenti pianificatori all’interno del quale, in primo luogo si collocavano i piani urbanistici programmatici (il Piano regolatore generale ed il Programma di fabbricazione) per la disciplina dell’intero territorio, in secondo luogo, i piani attuativi (Piani particolareggiati ed altri) per la progettazione specifica delle singole aree urbane ed, in terzo luogo, i regolamenti edilizi, per la disciplina puntuale delle distanze, delle altezze, dell’ornato e delle altre prescrizioni costruttive dei singoli edifici. Nel 1967, venne emanata la legge n. 765 del 6 agosto 1967, detta anche “legge ponte” in base alla quale tutti i comuni avrebbero dovuto avere una pianificazione urbanistica comprensiva dell’intero territorio comunale. La normativa successiva più rilevante ha, da un lato regolamentato il regime di edificabilità dei suoli, pur attraverso le rettifiche della Corte Costituzionale, dall’altro si è occupata del progressivo trasferimento delle competenze a regioni ed enti locali, dell’integrazione del sistema di strumenti urbanistici<sup>12</sup> e della delegificazione.

Il quadro normativo nazionale di riferimento dell’edilizia residenziale pubblica è prevalentemente costituito dalle norme con cui si definisce la materia, si disciplina il trasferimento e l’esercizio delle funzioni alle regioni, si individuano nuovi strumenti pianificatori che si aggiungono ai PEEP previsti dalla legge 167/1962 e si definiscono e finanziano piani e programmi di edilizia residenziale pubblica, alcuni dei quali tuttora in fase di esecuzione.

Il primo decentramento con il trasferimento di deleghe alla regione risale alla legge n. 865 del 1971<sup>13</sup> e ai DPR 1035 e 1036 del 1972 recanti la disciplina per le assegnazioni e l’organizzazione degli enti pubblici operanti nel settore dell’edilizia residenziale pubblica.

Il disegno, confermato con il DPR 616/77 che riconosceva alle regioni competenza propria e non delegata, veniva successivamente modificato con la legge 457 del 5 agosto 1978 (nota come “Piano decennale per l’edilizia residenziale”), con la quale si attribuivano alle regioni nuovi compiti, come la gestione del fabbisogno di cassa e l’esercizio del controllo sul rispetto delle procedure e dei vincoli economici e tecnici da parte dei soggetti fruitori di contributi pubblici.

Il piano decennale per l’edilizia residenziale pubblica, programmato per quadrienni e articolato in cinque bienni, prevedeva, per la prima volta, attraverso interventi di edilizia sovvenzionata ed agevolata nonché l’acquisizione e l’urbanizzazione di aree, una specifica attività di recupero del patrimonio edilizio degradato, disciplinando, per i relativi

<sup>11</sup> Si richiama l’art.4, comma 2, lett. a) della legge 9/2007, che prevede la predisposizione da parte dello Stato di un programma nazionale contenente, tra l’altro, gli obiettivi e gli indirizzi di carattere regionale di edilizia residenziale pubblica riferita alla realizzazione di alloggi a canone sociale e a canone concordato, ed alla riqualificazione dei quartieri degradati.

<sup>12</sup> Si ricordano le leggi 1187/1968, 865/1971, 10/1977, 94/1982, 47/1985, 142/1990, 662/1996, 59/1997, 127/1998, 191/1998, oltre alle sentenze della corte costituzionale 55/1968 e 5/1980.

<sup>13</sup> Si tratta della c.d. “legge per la casa”, di disciplina dei programmi e coordinamento dell’edilizia residenziale pubblica, istituita, tra l’altro, del Comitato per l’edilizia residenziale (CER) e di disciplina dei versamenti alla Gestione case per lavoratori (GESCAL) istituita con legge 60/1963.

interventi, nuovi tipi di strumentazione urbanistica, ad iniziativa pubblica o privata, consistenti in piani di recupero, formati sulla base della preliminare individuazione delle zone di recupero e della c.d. perimetrazione, e subordinati al rilascio dei permessi di costruire.

Per il completamento del piano decennale, veniva successivamente approvato un secondo programma, concernente il quadriennio 88-91 e finanziato ai sensi della legge n. 67/88, che si caratterizzava per l'attribuzione alla regione, accanto all'attività di programmazione, della gestione della parte finanziaria dei programmi e dei compiti di indirizzo e controllo.

Va rilevato che con le leggi 865/1971 e 457/1978 la nozione di "edilizia popolare" o di "edilizia economica e popolare"<sup>14</sup> è 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. Essa rappresenta un servizio pubblico che si connota per i seguenti tratti: a) soddisfa un interesse collettivo; b) fa fronte ad un bisogno essenziale che il mercato è impossibilitato a soddisfare pienamente; c) fa riferimento ad un sistema di provvista dei mezzi e di attuazione degli interventi dominato dal regime pubblicistico.

Nei successivi anni '90, si è cercato di coniugare gli obiettivi tipici dell'edilizia pubblica residenziale con quelli del recupero del tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale. Sono stati, quindi, introdotti nuovi strumenti di pianificazione (cd. programmi complessi), per loro natura intersettoriali, i quali accanto al problema dell'emergenza abitativa, affrontano le questioni connesse alla manutenzione del patrimonio residenziale, al miglioramento qualitativo degli insediamenti ed alla progressiva contrazione delle risorse pubbliche disponibili. È stata, inoltre, disciplinata la procedura di alienazione degli alloggi e sono state create forme di sostegno alle locazioni per i non abbienti.

In particolare:

- la legge n. 179/1992, nell'art.2 prevede i Programmi di riqualificazione urbana; nell'art.5, istituisce presso la Sezione Autonoma della Cassa Depositi e Prestiti (a decorrere dal 1° gennaio 1992) il fondo speciale di rotazione per la concessione di mutui decennali, senza interessi, finalizzati all'acquisizione e all'urbanizzazione di aree edificabili ad uso residenziale, ovvero all'acquisto di aree edificate da recuperare; nell'art.16, prevede i Programmi integrati di intervento (P.I.I.), dichiarati illegittimi dalla Corte Costituzionale (sent. 19.10.92, n. 393);
- la legge n. 493/1993, per ovviare alla illegittimità dei programmi integrati, prevede i Programmi di recupero urbano (PRU) e di riqualificazione urbana;
- la legge n. 560/1993 che regola l'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica;
- la legge n. 662/1996 dispone interventi finanziari per i programmi di riqualificazione urbana i quali devono prevalentemente rivolgersi alla realizzazione di interventi complementari di integrazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica;
- il DM 22 ottobre 1997 prevede i Contratti di quartiere;
- il DM 8 ottobre 1998, n.1169 ha previsto i Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST);
- la legge n. 431/1998 che, con l'art. 11, istituisce il fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni presso il Ministero dei LL.PP., che ha come beneficiari i conduttori aventi i requisiti minimi di reddito previsti dal DM 7 giugno 1999;
- la legge 30 aprile 1999, n. 136 che detta norme per il sostegno ed il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica con ciò incidendo su tutta la previgente normativa.

---

<sup>14</sup> Elaborata nel 1949, in occasione della nascita della Gestione Ina-Casa avvenuta con la legge 43 del 28 febbraio 1949 c.d. legge Fanfani

L'interesse dello Stato ha continuato a manifestarsi attraverso specifici interventi normativi, anche a seguito del nuovo riparto di competenze delineato dalla legge cost. 3/2001.

Della normativa più recente, si ricordano i commi da 597 a 600 della legge 266/2005 (legge finanziaria 2006) di semplificazione delle norme di alienazione degli immobili di proprietà degli IACP e di realizzazione dei programmi di dismissione, dichiarati costituzionalmente illegittimi con sentenza della Corte Costituzionale 94 del 7 marzo 2007, nonché il comma 1154 della legge 296/2006 (legge finanziaria 2007) che autorizza la spesa di 30 milioni di euro per gli anni 2008 e 2009 per la realizzazione di un piano straordinario di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata. Infine, si evidenzia la legge 9 dell'8 febbraio 2007 con cui sono state previste e adottate misure per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali. La legge, oltre a prevedere casi di sospensione delle procedure esecutive di rilascio, benefici fiscali per i proprietari degli immobili locati, interventi dei comuni per l'edilizia sovvenzionata e agevolata e per la graduazione degli sfratti, individua nuove forme di concertazione istituzionale per la programmazione in materia di ERP, attraverso le quali venga predisposto, da parte dei Ministeri interessati, un programma nazionale avente ad oggetto, tra l'altro, gli obiettivi e gli indirizzi di carattere generale per la programmazione regionale in materia di ERP, proposte normative in materia fiscale, possibili misure dirette a favorire la cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali prioritariamente per la riduzione del disagio abitativo. La stessa legge, inoltre, prevede l'obbligo per il Ministero delle infrastrutture di definire caratteristiche e requisiti degli alloggi sociali esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli artt. 87 e 88 del Trattato istitutivo della comunità europea, in ottemperanza alla decisione 2005/842/CE della Commissione europea del 28 novembre 2005, che ha previsto la compatibilità con il mercato comune e l'esenzione dagli obblighi di notifica di aiuti di Stato sotto forma di compensazioni degli obblighi di servizio pubblico concessa, tra l'altro, ad imprese aventi incarichi di edilizia popolare che svolgono attività considerate dallo Stato membro come servizi di interesse economico generale.

## PARTE II

### 1 Oggetto e criteri dell'analisi

Il presente referto espone le risultanze emerse dalle relazioni delle Sezioni regionali di controllo in ordine a quei fondamentali e caratterizzanti elementi normativi, programmatici, operativi e gestionali alla cui rilevazione è stata indirizzata l'attività istruttoria delle Sezioni stesse. Per un più efficace approccio alla materia, va, al riguardo, chiarito che le considerazioni che seguono non sono finalizzate ad esprimere valutazioni sulle gestioni operate a livello regionale, quanto a rilevare le loro fondamentali caratteristiche, affinché dalla conoscenza degli standards regionali possano scaturire utili elementi di analisi anche per l'attività normativa nazionale in ordine, soprattutto, alle competenze che il nuovo Titolo V della Costituzione attribuisce allo Stato.

Una iniziale considerazione da svolgersi in merito attiene al fatto che i dati esposti provengono in prevalenza direttamente dagli enti coinvolti nelle indagini regionali: si è, al riguardo, percepita con chiarezza una situazione di grande difficoltà a fornire i dati richiesti, risultati, in diversi casi, incoerenti o scarsamente attendibili.

Non può essere sottaciuto, inoltre, che la presente sintesi di livello nazionale ha dovuto necessariamente scontare talune circostanze caratterizzanti la materia in esame, le quali a loro volta hanno comportato la necessità di individuare specifiche soluzioni metodologiche per l'analisi delle varie situazioni riscontrate a livello regionale.

Tra tali circostanze deve ascriversi, in primo luogo, la considerazione che la rilevazione delle realtà qui esaminate, riferita ad un contesto nazionale, costituisce una novità, cioè a dire che, se si eccettuano talune disamine eseguite da associazioni di settore, l'insieme dei fenomeni presi in considerazione dall'indagine non risulta organicamente sviluppato in precedenti studi e analisi di così ampio spettro, di talché non è stata riscontrata l'esistenza né di consolidati criteri di rilevazione e valutazione dei fenomeni presi in considerazione dall'indagine né di precedenti risultanze, che potessero tornare utili per un raffronto con gli esiti della presente indagine.

In secondo luogo deve tenersi conto della difficoltà non solo di esaminare situazioni che rispondono a realtà talvolta significativamente diverse nelle varie regioni, ma anche e soprattutto della difficoltà di ricondurre ad un unico dato di livello regionale, che sia idoneo ad esprimerle cumulativamente, le diversificate risultanze rilevate dalle singole indagini regionali in capo ai diversi enti di una stessa regione.

Per la valutazione degli esiti e del significato delle analisi si deve, infine, tenere conto anche di un'altra importante circostanza correlata al fatto che nel periodo 2001-2003 preso in considerazione ai fini dell'indagine (e nel periodo immediatamente precedente) si è assistito in diverse regioni, come più avanti meglio evidenziato, ad una significativa produzione normativa che ha interessato le tematiche ora in esame e che ha prodotto i propri effetti anche nel periodo successivo al 31.12.2003 durante il quale erano pendenti le indagini regionali<sup>15</sup>. Tale circostanza ha determinato conseguenze anche sull'impostazione del presente approfondimento di livello nazionale. Sotto il profilo normativo, programmatico, finanziario ed operativo, si è scelta la modalità espositiva relativa a quello che è apparso l'orientamento relativamente più frequente, dando rilievo, comunque, alle realtà regionali significativamente più diverse, anche se delineate a livello normativo in epoca molto recente. Laddove non è risultato possibile individuare una

---

<sup>15</sup> In particolare, le profonde e innovative modifiche dei sistemi organizzativi e gestionali di ERP che hanno interessato la regione Toscana, meglio chiarite più avanti, hanno privato di attualità le rilevazioni già esperite sui temi *de quo* dalla Sezione regionale ed è per questo che l'analisi comparativa degli aspetti gestionali del patrimonio di ERP ha escluso la Toscana. Nello stesso senso, l'altrettanto significativa modifica legislativa che ha interessato la gestione dell'ERP nella regione Emilia Romagna ha ridotto l'attualità degli esiti dell'indagine svolta sulle tematiche ora in esame da parte della Sezione regionale.

tendenza più o meno generalizzata, si è optato per la descrizione delle situazioni esemplificativamente più rilevanti.

Sotto il profilo dei fenomeni gestionali, l'analisi, che nella relazione integrale è stata articolata in una disamina comparativa riferita a tre diverse realtà regionali (una del nord, una del centro e una del sud d'Italia), affiancata ad una generale evidenza delle più significative risultanze emergenti sugli stessi temi relativamente anche alle altre regioni, ha cercato di privilegiare, nel presente referto, gli aspetti complessivi dei fenomeni, riducendo le comparazioni specifiche rilevabili, comunque, nella relazione disponibile sul sito internet ([www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)).

## 2 Quadro normativo e organizzativo

### Normativa regionale

REGIONI	Normativa regionale ERP	Assegnazione alloggi e determinazione canoni	Fondo regionale di sostegno alla locazione	Riordino enti ERP	Conferimento funzioni ex d.lgs.112/1998	Forme di controllo <i>ope legis</i>	Organizzazione amministrativa regionale
PIEMONTE	I.r.46/1995	I.r.46/1995 art. 18	Fondo sociale ex art.21 I.r.46/1995. Fondo per il sostegno alla locazione L.R. 26 aprile 2000 n. 44	I.r.11/1993 modificata con I.r. 28/2006 Agenzie Territoriali per la Casa (A.T.C.) enti pubblici di servizio, non economici	I.r. 44/2000 modificata dalla I.r.5/2001	Controllo della Giunta su ATC; contr. sull'attuaz. dei prog.. Potere sostitutivo della regione e potere di scioglimento art. 20 ss. I.r. 11/93	Direzione 18 quattro Settori: Osserv. Edilizia, Attuaz. Interv. Disciplina e vigilanza sulla gest. patrim., program. e localiz. risorse
LOMBARDIA	I.r.1/2000; I.r.7/2005	I.r.91/1983 R.r.4/2003 e 1/2004; criteri I. 392/78	Fondo regionale per il sostegno finanziario all'accesso alle abitazioni in locazione I.r. 2/2000 art. 2 c. 9	I.r.13/1996 Aziende Lombarde per l'Edilizia Residenziale (ALER), Enti pubblici economici	I.r.1/2000	Artt. 2 e 17 I.r. 13/96 vigilanza del C.R. sulle Ater; potere di scioglimento anticip. del C.d.A. da parte della G.R. per imposs. funzionam. o violaz. di legge e di reg. o di gravi irreg. amm. e contabili rilevate dai Sindaci, o per rilevanti perdite.	Direzione generale Casa ed Opere Pubbliche – Unità organizzativa Politiche per la Casa
VENETO	I.r.60/1984 ss.mm. I.r. 18/2006	I.r.60/1984 ss.mm. I.r.10/1996 art 18	Fondo sociale I.r. 10/96 art. 21	I.r.10/1995 ATER (Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale), Enti pubblici economici	I.r.11/2001 art.65-68	Art. 17 I.r. 10/95 controllo G.R. su Ater e loro atti	Segreteria Regionale Lavori Pubblici - Direzione per l'Edilizia Abitativa
PROV. BZ	I.p.13/1998 modificata dalla I.p. 8/2001; 5 decreti di esecuzione.	I.p.13/1998 art.112; D.P.G.P. 42/1999	I.p. 13/1998 art. 2 c. 1 lettera K	I.p.13/1998 Istituto per l'edilizia sociale (IPES). Ente di diritto pubblico		Art. 19 I.p. 13/98 La Giunta esercita il controllo di legittimità sulle deliberazioni dell'IPES	Ripartizione Edilizia abitativa suddivisa in quattro Uffici
PROV. TN	I.p. 21/1992 modificata dalla I.p. 15/2005	I.p. 15/2005 art. 6 c. 1	Fondo provinciale casa - art.8 I.p. 15/2005	I.p.21/1992 -L.p. 15/2005 Istituto Trentino per l'edilizia abitativa – società per azioni – (ITEA S.p.A.)		Art. 7 c. 4 lett. b) obbligo dell'ITEA S.p.a. di osservare gli atti di programmazione generale e di indirizzo della provincia	Dipartimento Politiche Sociali e del Lavoro – Servizio Politiche Sociali e Abitative
FRIULI V. G.	I.r.6/2003 - 6 reg. esecuzione	D.P. Reg.119 del 13 aprile 2004	Fondo sociale I.r. 24/99 art. 16	I.r.24/1999 –ATER (Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale), Enti pubb. econ.		Art. 18 I.r. 24/99 controllo della Giunta su Ater e loro atti	Direz. centrale ambiente e lavori pubblici- Direz. centrale patrimonio e servizi generali
LIGURIA	I.r.10/1994 - I.r.10/2004	Per la disciplina dell'assegnazione I.r. 10/2004; per la disciplina del canone I.r.27/1996	Fondo di sostegno econ. all'utenza per pagame. canone I.r. 10/2004 art. 20	I.r. 9/1998 Aziende regionali territoriali per l'edilizia (A.R.T.E), enti pubblici ec.	I.r.3/1999	Art. 13 I.r. 9/98 vigilanza della Giunta sull'amministrazione dell'Azienda	Dipartimento Infrastrutture, Trasporti, Porti, LL.PP. Edilizia - Uff. Politiche Abitative e Lavori Pubblici
EMILIA R.	I.r.24/2001	I.r.13/1995; I.r.24/2001 artt. 24 e ss.; art. 35	Fondo per l'accesso all'abitazione in locazione I.r. 8 agosto 2001, n. 24	I.r.24/2001 art 40 "Aziende-casa Emilia Romagna" (ACER), enti pubblici ec.	I.r.24/2001	Art 47 I.r.24/2001 Controllo del collegio dei revisori che ha l'obbligo di riferire al Pres. G.R. sul controllo	Dir. Gen. Progr. Terr. e negoz., intese. Relaz. europee e relaz. internaz. – Serv. politiche abit.

Segue =&gt;

&lt; = segue

TOSCANA	I.r. 77/1998	I.r. 96/1996 art 23 e ss.	Fondo sociale regionale I.r. 96 del 20 dicembre 1996	I.r. 77/1998 Livelli ottimali di esercizio (LODE)	I.r. 77/1998	Controlli previsti nei contratti di servizio	Assessorato Ambiente e Territorio - Settore Edilizia Residenziale Pubblica
MARCHE	I.r. 36/2005 modificata dalla I.r. 22/2006	I.r. 36/2005, modif. L.r. 22/2006	Fondo regionale per le politiche abitative I.r. 36/2005	I.r. 36/2005 Enti regionali per l'abitazione pubblica (ERAP) Enti pubblici	I.r. 10/1999 modificate dalla I.r. 36/2005	I. r. 13/2004	Servizio "Gov. del territorio, Mobilità ed Infrastrut." P.F. Edilizia privata, edilizia res. pub. e sociale
LAZIO	I.r. 12/1999	I.r. 27/2006 art. 50	Fondo regionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione legge regionale 6 agosto 1999, n. 12 e succ. modif	I.r. 30/2002 Aziende territoriali per l'edilizia residenziale pubblica (ATER), Enti pubblici ec.	I.r. 14/1999	Art. 15 I.r. 30/2002 Ai sensi dell'articolo 54 dello Statuto della regione, spettano alla G.R. la vigilanza. e il controllo sulle aziende.	Assessorato regionale all'urbanistica e alla casa
MOLISE	L.r. 17/2006	I.r. 12/1998 - L.r. 17/2006	Fondo regionale per le politiche abitative I.r. 7 luglio 2006 n. 17	I.r. 6/1990 modificata dalla I.r. 8/1991 Istituti Autonomi Case Popolari (I.A.C.P.) enti pubblici	I.r. 34/1999 art. 66 e 67	L'art. 16 I.r. 6/90 controllo esercitato secondo I.r. 19/90. L'art. 17 I.r. 6/90 prevede la nomina di un commissario ad acta da parte del Pres. della G.R. per persistente inademp. nell'assunz. di provv. obbligatori	Assessorato Urbanistica e Politiche della Casa Divisione IV -I Servizio Gestione Urbanistico-Territoriale e Sezione comuni sismici di Isernia.
CAMPANIA		I.r. 18/1997 ; I.r. 19/1997	Fondo di solidarietà L.R. 14 agosto 1997, n. 19	Istituti Autonomi Case Popolari (IACP). Enti pubblici	Non emanata	I.r. 11/1991 Allegato A	Assessorato all'Urbanistica, Politiche del Territorio, Edilizia Pubblica Abitativa
PUGLIA		I.r. 54/1984 art 24, 25	Fondo sociale a sostegno del pagamento del canone L.R. n. 54 del 20.12.1984	I.r. 28/2000 IACP enti pubblici	I.r. 25/2000	I.r. 25/2000 art. 9 vigilanza regionale indirizzo e il coordinamento dell'attività, nomina degli organi	Settore edilizia: quattro Uffici, due per l'edilizia sovv. e due per l'edilizia agev.
BASILICATA	I.r. 31/1999	I.r. 31/1999 art. 3 e 23, 24, 25	Fondo sociale I.r. 19.11.1999, n. 31	I.r. 29/1996 Aziende Territoriali per l'Edilizia Res. Pubblica (ATER) Enti pubblici	I.r. 7/1999 Capo III art. 34	Artt. 30, 32 e 33 I.r. 31/99: verifica biennale requisiti di permanenza, decadenza dall'assegnazione.	Dipartimento Infrastrutture e Mobilità – Ufficio Edilizia
SICILIA		I.r. 1/1992; I.r. 18/1994 ; Dec. Assess. 1112 /1999.	Non istituito	I.r. 10/1977 - Istituti Autonomi Case Popolari (IACP)		Vigilanza regionale su IACP nel rispetto autonomia	Assessorato regionale dei lavori pubblici
SARDEGNA	I.r. 12/2006	I.r. 13/1989 -I.r. 7/2000 art. 3	Fondo sociale per gli assegnatari in condizioni di indigenza legge regionale n. 7 del 2000	I.r. 12/2006 Azienda regionale per l'edilizia abitativa (AREA) Ente pubblico ec.	D.lgs. 234/2001	I.r. 12/2006 art. 21 Vigilanza della Giunta che esercita i poteri previsti dall'art. 7 I.r. 14/1995	Servizio edilizia residenziale

**2.1** - L'intervento pubblico nel settore dell'edilizia residenziale nasce in Italia alla fine del 1800, inizialmente quale risposta alla nuova domanda di abitazioni che proveniva dai ceti medi, a seguito dei flussi di inurbamento. Però, già con i primi del '900, a seguito dell'affermazione della classe operaia, le finalità cambiarono e gli interventi normativi si indirizzarono nel senso della costituzione di enti, istituti o cooperative di varia natura, aventi lo scopo di realizzare case popolari per i redditi più bassi. Si costituirono, pertanto, gli Istituti autonomi case popolari, che nel 1938 (TU 1165) ebbero disciplina analitica, e che fino alla fine degli anni '90 hanno operato quali principali enti gestori degli immobili dati in locazione agli utenti in condizione di disagio abitativo.

Fin dall'inizio, gli obiettivi strutturali della politica abitativa sono apparsi sostanzialmente due: rafforzamento dell'intervento pubblico diretto, a totale carico dello Stato, e regolamentazione dei prezzi di locazione con creazione di una considerevole offerta abitativa nella fascia più bassa del mercato. Lo sviluppo logico di questa impostazione si è avuto con la previsione di piani costruttivi e di un meccanismo ordinario di alimentazione dei fondi per il finanziamento attraverso una ritenuta sui proventi dei lavoratori gestita dalla Gestione Case per Lavoratori -GESCAL- (l.60/1963). Con la c.d. legge sulla casa (l.856/1971) ed il Piano decennale (l.457/1978) la scelta di fondo che vede l'impegno diretto dello Stato nel mercato immobiliare, teso a soddisfare il segmento più basso della domanda, viene ribadita.

Il punto di rottura del descritto meccanismo si ha, invece, nel 1998 quando terminano le trattenute sugli stipendi dei lavoratori (l.335/1995, art. 3 co. 24), lo Stato dismette l'interesse diretto verso il settore e gli interventi di politica abitativa vengono assunti dalle regioni (d.lgs. 112/1998, art.60). In effetti, il sistema ha messo in evidenza un rilevante punto di criticità dato dalla difficoltà di finalizzare il patrimonio abitativo alla domanda espressa dai nuclei familiari socialmente ed economicamente più deboli per mancata attivazione di una reale mobilità abitativa correlata alla modifica delle condizioni reddituali, difficilmente accertabile nei termini previsti. Al riguardo, le risultanze della presente relazione mettono in evidenza la generale previsione normativa di accertamenti biennali della permanenza dei requisiti per l'assegnazione degli alloggi, alla perdita dei quali è di norma correlata l'attivazione di procedure di decadenza e di conseguente mobilità abitativa<sup>16</sup>. Di fatto, i non irrilevanti tassi di occupazione senza titolo rilevati nella presente relazione, che raggiungono il 14,39% degli alloggi gestiti registrato in Sicilia<sup>17</sup> e quasi il 33% degli alloggi di proprietà dei comuni campionati in Campania, e la previsione periodica di forme di regolarizzazione o sanatoria da parte di alcune normative regionali, evidenziano il funzionamento solo parziale di procedure di controllo e di effettivo *turn over* nelle assegnazioni, con il risultato di una permanenza incontrastata negli alloggi anche da parte di chi non è più non abbiente.

Va, ad ogni buon conto, tenuto presente che le analisi sottostanti alla presente indagine hanno fatto riscontrare, in ogni ambito analizzato, un'estrema diversità di situazioni, sia a livello regionale che locale, che consente soltanto valutazioni di tipo tendenziale, quasi mai del tutto generalizzabili. Nella fattispecie, infatti, a fianco a situazioni regionali ad elevato tasso di occupazione senza titolo ed in cui la morosità raggiunge valori di 2.492 euro ad alloggio gestito e la percentuale rispetto al monte canoni annuo dovuto ai singoli enti supera il 73% (regione Sicilia), ne esistono altre, come nelle Marche, in cui i tassi in questione non superano un livello che può ritenersi fisiologico (66 euro ad alloggio gestito, con percentuali di morosità rispetto al monte canoni percepito da singoli enti, che non arriva al 3%).

<sup>16</sup> In alcune regioni la perdita dei requisiti per l'assegnazione determina anche l'applicazione del canone massimo, a volte maggiorato, previsto dalla normativa per tutto il periodo di permanenza nella condizione di decadenza (art.29 l.r. Piemonte 46/1995, art.50, comma 3 l.r. Lazio 27/2006, art.27 l.r. Veneto 10/1996, art.20 quaterdecies l.r.Marche 22/2006)

<sup>17</sup> Invero, gli esiti sono profondamente differenziati nelle diverse realtà regionali e compresi tra il 14,39% degli alloggi gestiti registrato in Sicilia e lo 0,04% della provincia di Bolzano (dato riferito al patrimonio immobiliare di ERP gestito dagli IACP o ex IACP al 31.12.2003)

Un altro elemento di snaturamento dell'originario carattere mutualistico dell'intervento pubblico è costituito dal fatto che, come già evidenziato, i fondi per l'edilizia residenziale pubblica sono stati destinati ad interventi diversi da quelli costruttivi o di recupero, quali interventi di riqualificazione urbana e strutturali di vario genere, programmi complessi, a vantaggio di tutta la collettività.

Un tentativo di aggirare le rigidità del settore è rappresentato dalla previsione normativa di piani di dismissione del patrimonio abitativo di proprietà pubblica (l.560/1993) che avrebbe dovuto determinare la vendita degli alloggi ai nuclei familiari a reddito più elevato e la realizzazione o l'acquisizione di nuove abitazioni da locare ai redditi più bassi. In realtà, come la presente indagine ha messo in evidenza, il rapporto tra ricavi da vendite e costi delle nuove acquisizioni è mediamente di 1 a 3<sup>18</sup>, con uno scollamento tra costi di acquisizione e/o costruzione e ricavi da alienazione tale da rendere sostanzialmente irrealizzabile il suddetto progetto. Peraltro, il divario tra i ricavi di varia provenienza (canoni, vendite, ecc.) ed i costi di manutenzione e gestione nonché di automantenimento delle strutture, in parallelo alla fine della contribuzione GESCAL, se da un lato ha determinato alcune situazioni di forte disavanzo finanziario, con conseguente commissariamento e dichiarazioni di dissesto (Lazio e Puglia), dall'altro ha sicuramente indotto la necessità di un ripensamento non solo del ruolo istituzionale degli operatori (IACP comunque denominati) ma anche del più ampio modello organizzativo della funzione di attuazione delle politiche abitative.

Il processo di decentramento delle competenze istituzionali in materia di ERP, iniziato già con la legge 865 del 1971, meglio definito con il DPR 616 del 1977 e completato con il d.lgs. 112 del 1998, ha condotto inizialmente al delinarsi di un rapporto tipicamente strumentale tra IACP, nella veste giuridica di ente pubblico, e regioni. Queste ultime definiscono obiettivi e interventi delle politiche sociali della casa e istituiscono gli IACP quali enti attuatori di esse. I comuni hanno con gli IACP relazioni operative.

Con la fine della contribuzione GESCAL sono venuti alla luce numerosi e specifici punti di criticità correlati al descritto modello relazionale e organizzativo. In primo luogo, la considerevole quantità di risorse rimaste inutilizzate e trasferite alle regioni ai sensi dell'art. 61 del d.lgs.112/1998, in parallelo all'esistenza di numerose e grandi aree a forte tensione abitativa, ha messo in evidenza in alcune regioni sia la bassa capacità di spesa degli enti che la diffusa inefficacia della programmazione regionale e dell'attuazione degli interventi. Inoltre, lo squilibrio sempre più consistente tra costi e ricavi, unitamente all'alto tasso di morosità, ha determinato alcune gestioni in costante disavanzo finanziario, quando non di vero e proprio dissesto. Emblematico è l'esempio della Puglia dove il grave dissesto finanziario della regione, conclamatosi al termine dell'esercizio 1992, ha avuto pesanti effetti anche sui bilanci degli enti attuatori che non hanno più potuto beneficiare dei ripiani regionali. Degli IACP, infatti, è stato disposto il commissariamento straordinario che terminerà con l'entrata in vigore della legge regionale di riordino dell'intera materia non ancora emanata. Va inoltre rilevata l'intervenuta dichiarazione dello stato di dissesto degli IACP di Brindisi e di Taranto, determinata, oltre che dall'inadeguatezza dei canoni di locazione, anche dall'alto grado di morosità, dalla difficoltà di pervenire a procedure coattive di recupero e dagli oneri finanziari originati dall'indebitamento<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Generalmente il divario è compreso tra il 30% e il 50%, nel senso che il ricavo della vendita copre tra il 30 e il 50% del costo. Anche in questo caso sono state riscontrate forti diversificazioni, non solo tra regioni ma anche all'interno della stessa Regione.

<sup>19</sup> Al riguardo, va evidenziata una normativa speciale regionale finalizzata alla provvista dei fondi per l'attuazione dei piani di risanamento: la l.r. n.1/2003, come integrata dall'art.24 della L.R. n.4 del 27.3.2003, che ha consentito, per gli Istituti in dissesto, l'utilizzo, dal 70% al 100%, dei proventi della alienazione degli alloggi e, inoltre, la l.r.1/2005 che ha autorizzato l'IACP di Taranto ad utilizzare per la finalità in argomento la somma di € 3.587.591,63, di pertinenza della Regione Puglia, giacente su speciale conto corrente presso la Sezione autonoma della Cassa DD.PP., a titolo di rientro di cui all'art.10 D.P.R. n.1036 del 30 dicembre 1972.

È sorta, pertanto, la necessità di rivedere il modello relazionale regione/IACP nel senso di riconoscere agli Istituti maggiore autonomia e responsabilità, ricercando nel mercato funzioni e risorse nuove. Con poche eccezioni regionali, dove gli enti mantengono connotazioni di ente pubblico (Marche, Piemonte, p.a. Bolzano, Basilicata) ed anche l'originaria denominazione di IACP (Molise, Campania, Sicilia, Puglia), i vecchi Istituti hanno assunto la denominazione prevalente di Aziende ed hanno abbandonato la configurazione giuridica di ente pubblico per acquisire quella di ente pubblico economico, non più soggiacendo, così, alle regole e ai vincoli tipici di un ente pubblico ma sottoponendosi al regime di diritto privato, con l'obbligo del pareggio di costi-ricavi, più compatibile con attività che, pur permanendo nell'ambito delle politiche sociali, dovevano assumere un più forte connotato imprenditoriale<sup>20</sup>. Sono pertanto stati previsti, con varie denominazioni, gli enti pubblici economici in Veneto, in Lombardia ed in Liguria (con normative anteriori al d.lgs.112/1998), a cui hanno fatto seguito il Friuli Venezia Giulia, l'Emilia Romagna, il Lazio e la Sardegna. Nella prevalenza dei casi, comunque, il mutamento della veste istituzionale e l'attribuzione di nuove forme di autonomia e di ambiti di attività<sup>21</sup> non ha inciso in maniera determinante sul nucleo centrale di compiti e fini a cui corrisponde la pubblicità dell'ente. La natura pubblica economica attribuita dalla legislazione regionale a detti enti non appare di per sé, decisiva per l'individuazione di un modello relazionale regione/Azienda ontologicamente diverso da quello precedentemente esistente tra regioni ed IACP. Infatti le regioni programmano le linee di intervento, ne determinano le entità fisiche e finanziarie, stabiliscono i limiti di costo, fissano i criteri per la determinazione dei canoni, definiscono diritti e doveri degli assegnatari e, soprattutto, si riservano il potere di modificare o sciogliere gli Istituti, sottoponendo a controllo preventivo di legittimità e/o merito della Giunta i loro atti fondamentali (statuti, regolamenti, programmi, bilanci e consuntivi). I comuni hanno relazioni operative con gli IACP, riservandosi i compiti di quantificazione dei fabbisogni, di localizzazione degli interventi, di gestione delle procedure di assegnazione.

In sintesi, gli enti in questione permangono soggetti gestori per conto delle regioni alla cui vigilanza e controllo sono sottoposti e ad essi confluisce il patrimonio immobiliare detenuto dagli ex IACP.

La titolarità del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica, e quindi la diretta disponibilità della principale risorsa economica, ha costituito in alcune regioni elemento di rottura del sopra descritto modello organizzativo. Qui, la centralità della regione è stata sostituita da quella dei comuni, quali enti titolari delle scelte strategiche nel settore, oltre che della proprietà del patrimonio immobiliare, e la presenza degli ex IACP quali enti di gestione perde di rilevanza fino a scomparire, per lasciare il posto a soggetti gestori in rapporto prevalentemente di convenzione con l'ente locale. Qui acquista effettiva pregnanza e rilievo l'economicità, l'efficacia e l'efficienza del servizio in parallelo a sistemi di qualificazione degli operatori e di valutazione della qualità.

È quanto si è verificato con la riforma attuata in Toscana attraverso la l.r. 77 del 3 novembre 1998. In sintesi, le funzioni attinenti al recupero, alla manutenzione e alla gestione del patrimonio destinato all'ERP vengono esercitate in forma associata nei "livelli ottimali di esercizio associato delle funzioni" (L.O.D.E.), di ambito provinciale, individuati con apposito atto deliberativo, su proposta della Giunta da sottoporre al parere dei comuni. Mediante apposita conferenza, i comuni stabiliscono le modalità di esercizio e

<sup>20</sup> Si ricorda la definizione di ente pubblico economico data dalla Corte di Cassazione "Un ente pubblico è qualificabile come economico quando la sua attività, pur se strumentale rispetto al perseguimento del pubblico interesse, abbia prevalentemente ad oggetto l'esercizio di un'impresa e sia informata a regole di economicità, in quanto diretta a conseguire un profitto, o quanto meno a coprire i costi..." (Cass. Civile 3097/1985), e l'individuazione dei criteri di individuazione degli enti pubblici economici, che sono il fine pubblico e lo svolgimento di un'attività imprenditoriale a carattere di economicità, strumentale al fine pubblico e prevalente sull'attività di carattere autoritativo dell'ente (Cass. Civile SS.UU. 75/2001)

<sup>21</sup> Con riferimento, ad esempio, alla possibilità di partecipare o costituire società per l'esercizio dei compiti istituzionali o per altre attività imprenditoriali, che possono essere "di scopo", "miste", "di capitale" o "per azioni".

provvedono alla costituzione del soggetto affidatario delle funzioni. Schematicamente, si è in presenza di due entità: un organismo politico programmatico, titolare delle funzioni e proprietario del patrimonio abitativo, che compie le scelte strategiche e che è rappresentato dai comuni convenzionati in Conferenza LODE, ed un soggetto gestore di gran parte delle funzioni con carattere di socialità e di imprenditorialità<sup>22</sup>. Allo stato attuale, risultano costituiti tutti i soggetti gestori la cui forma non è stata prevista dalla legge di riforma pur se la scelta dei comuni è ricaduta sulla società di capitali (s.p.a.) partecipata dagli enti locali, con rapporti regolati da contratti di servizio, con cui sono stabiliti i servizi affidati in gestione e i relativi compensi. I contratti di servizio attualmente in vigore cercano di rispondere all'esigenza di unitarietà, efficienza, efficacia, economicità ed imprenditorialità affidando al soggetto gestore tutto il complesso delle funzioni di amministrazione e gestione del patrimonio di erp (comprehensive anche delle procedure di alienazione degli alloggi agli assegnatari e di tutte le azioni giudiziali e stragiudiziali utili alla gestione degli inadempimenti), di manutenzione ordinaria e straordinaria dello stesso, nonché della progettazione e realizzazione degli interventi di restauro, risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia e nuova edificazione. Da una prima analisi dei contratti di servizio si rileva, comunque, una spiccata diversità delle condizioni contrattuali concernenti i corrispettivi pattuiti per la gestione e la disciplina del rimborso delle spese a carico dei comuni proprietari che non sembrano in linea con l'esigenza di uniformità che richiede il settore.

Un sistema simile è stato elaborato in Emilia Romagna dove la l.r. 24/2001 ha delineato un modello organizzativo per l'esercizio delle funzioni in materia di ERP che vede i comuni quali soggetti centrali nell'attuazione dei programmi e nella gestione degli alloggi ai quali rifluisce il patrimonio immobiliare di proprietà degli ex IACP. Le ACER (Aziende Casa Emilia Romagna) operano, pertanto, quali strumenti dei comuni e delle province che hanno la titolarità delle Aziende. Sono i Presidenti delle province ed i Sindaci dei comuni della provincia che, riuniti nella c.d. Conferenza degli enti, nominano gli organi delle Aziende e deliberano tutti gli atti rilevanti delle stesse. I comuni esercitano le funzioni preferibilmente in forma associata individuando livelli d'esercizio tali da garantire il principio dell'economicità e il rispetto dei criteri di efficienza ed efficacia della gestione. A tal fine, il Consiglio regionale individua gli ambiti ottimali per la gestione unitaria del patrimonio di alloggi di ERP, previa intesa con gli enti locali. Qui la regione riserva particolare attenzione all'economicità, efficacia ed efficienza nella realizzazione degli interventi di ERP che si concretizza nella individuazione di un processo edilizio governato da linee guida elaborate dalla Giunta e finalizzate a definire e valutare la qualità del prodotto nelle diverse fasi del procedimento edilizio e dalla previsione di forme di qualificazione degli operatori che si occupano della realizzazione o del recupero delle abitazioni mediante un sistema di accreditamento che attesti il possesso dei requisiti di ordine gestionale, professionale, economico finanziario necessari a porre in essere quanto richiesto nelle diverse fasi del processo e consenta loro di ottenere una certificazione di qualità.

Una sorta di ripensamento della politica della casa si è, invece, avuto nella provincia autonoma di Trento, dove con la legge provinciale 7 novembre 2005, n.15<sup>23</sup> è stata delineata una nuova forma di edilizia abitativa, che si affianca a quella tipicamente agevolata e che si differenzia da quella tradizionalmente sovvenzionata. In sintesi, la politica provinciale della casa, finalizzata all'intervento pubblico in favore dei nuclei familiari in condizione economico-patrimoniale insufficiente per acquistare, risanare o

---

<sup>22</sup> A titolo esemplificativo, nel 2002 è stata stipulata la convenzione per la costituzione della conferenza permanente del LODE fiorentino che raggruppa il comune di Firenze e gli altri 33 comuni del circondario. Nel 2003 è stata costituita la CASA s.p.a., società interamente partecipata dai comuni della conferenza LODE, con la quale è stato stipulato il contratto di servizio tra i comuni associati e Casa S.p.a..

<sup>23</sup> L'art.12 della l.p. 15/2005 dispone l'abrogazione di parte della precedente normativa di cui alla l.p.21/1992 a decorrere dalla data del regolamento di esecuzione, adottato con Decreto del Presidente della provincia del 18 ottobre 2006, dove è stata prevista la data del 1° gennaio 2008.

ristrutturare la prima abitazione, si attua nella messa a disposizione di alloggi ai nuclei familiari non in condizione di pagare il canone di locazione, con contestuale concessione di un contributo integrativo per la locazione, oppure ai nuclei familiari in condizioni economiche superiori, senza alcun intervento pubblico. Gli alloggi messi a disposizione sono quelli locati direttamente sul mercato dai soggetti beneficiari ovvero costruiti o di proprietà o locati sul mercato dalle imprese convenzionate con gli enti locali o dal neo istituito Istituto Trentino per l'edilizia abitativa – società per azioni – (ITEA S.p.A.) con capitale interamente sottoscritto da provincia, comuni e loro forme associative, che ha la finalità di gestire il patrimonio nella sua disponibilità, di reperire ulteriori alloggi ed i mezzi necessari. Il principale elemento di innovazione rispetto ai modelli sopra descritti qui consiste, in primo luogo, nel superamento del concetto tradizionale di edilizia sovvenzionata e nel considerare elemento primario della politica abitativa, oltre all'alloggio in locazione, il contributo pubblico finalizzato direttamente a sostenere il canone di locazione, superando la centralità dell'intervento pubblico costruttivo o di recupero edilizio o urbano. Anche sotto il profilo relazionale il sistema provinciale appare innovativo in quanto il complesso dei rapporti tra enti locali e ITEA spa è fondato su convenzioni. Infine, particolare rilievo è dato alle imprese convenzionate con le quali l'ente locale stipula convenzioni per la concessione di costruzione e gestione di immobili, anche con il sistema della finanza di progetto, e per la concessione di un contributo finalizzato alle finalità previste dalla legge.

Anche la p.a. di Bolzano ha una considerazione *sui generis* della materia, in quanto nella normativa provinciale manca qualsivoglia distinzione tra interventi di edilizia sovvenzionata, interventi di edilizia convenzionata e interventi di edilizia agevolata perché qualunque forma di intervento finanziario, in materia di edilizia residenziale pubblica, è considerato di edilizia agevolata.

I nuovi modelli organizzativi sopra delineati sono introdotti da innovazioni normative ancora troppo recenti per poter essere oggetto di valutazioni specifiche. Può, comunque, senz'altro, sostenersi che nel complesso sistema dell'edilizia abitativa si va assistendo ad un progressivo ritirarsi degli strumenti giuridici tradizionali normativi e regolamentari, per loro natura statici e permanenti, ed alla loro sostituzione con strumenti più flessibili e duttili tipici della disciplina privatistica (convenzioni, contratti) a cui vengono affidati compiti fondamentali, che vanno dall'individuazione dei soggetti operativi, all'attribuzione e conferimento dei compiti da svolgere, nonché alla previsione delle modalità utilizzabili. Appare in atto una profonda evoluzione del sistema delle relazioni autonomie locali/enti gestori, alla ricerca di modelli nuovi improntati ad una attenzione diversa ed effettiva verso forme di gestione che dovrebbero rivelarsi efficienti ed economiche.

**2.2.** - L'elemento che da un lato dovrebbe sostenere il carattere mutualistico degli interventi di edilizia residenziale pubblica e dall'altro assicurare la copertura dei costi è dato dal canone di locazione e dalla sua regolamentazione. Il raggiungimento di dette finalità potrebbe essere garantito prevedendo, in parallelo a sistemi di determinazione dei canoni sociali rapportati alla condizione economica dei nuclei familiari meno abbienti, la messa a disposizione di finanziamenti destinati a coprire il divario tra costi e ricavi di gestione, e, inoltre, attraverso l'applicazione di criteri di determinazione dei canoni commisurati al valore di mercato dell'immobile, nei casi di redditi più elevati. La presente indagine ha messo in evidenza, invece, da un lato che i canoni medi applicati a livello regionale sono ben lontani dai valori economici degli alloggi (*range* compreso tra i 27 euro registrati presso il comune di Lecce ed i 38,67 euro mensili registrati presso l'IACP di Trapani, ed i 160,22 euro registrati presso l'IPES di Bolzano), e dall'altro la mancata previsione di risorse specificamente destinate a compensare la copertura finanziaria determinata da introiti insufficienti. L'eterogeneità delle situazioni riscontrate con la presente indagine è stata, comunque, rilevata anche in quest'ambito, in quanto in Friuli Venezia Giulia è stato, invece, istituito un Fondo sociale (art.16 l.r. 6/2003), oltre che

quale strumento di tutela delle fasce di utenza più deboli, anche quale mezzo di riequilibrio delle diseconomicità aziendali nella quantificazione dei canoni di locazione.

La normativa nazionale nel settore della regolamentazione dei canoni di locazione, è originariamente rappresentata dalla legge 392/1978 (art.1, comma 2, lett.b) della legge 431/1998) le cui disposizioni sul c.d. "equo canone" continuano ad applicarsi agli alloggi di edilizia residenziale pubblica fino a quando non verrà emanato l'atto di indirizzo e coordinamento previsto dall'art.4 della l.431/1998 per la definizione dei criteri in materia di determinazione da parte delle regioni dei canoni di locazione per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica. In effetti, il sistema delineato nelle leggi regionali emanate precedentemente alla legge 431 del 1998, che ha riformato il settore delle locazioni, prevede, in alcuni casi, l'applicazione dei criteri previsti da detta normativa solo per la determinazione del canone oggettivo o del valore locativo<sup>24</sup> ovvero per la determinazione dei coefficienti da valutare per la quantificazione del canone, che viene poi correlato alle differenti fasce di reddito stabilite dalla normativa regionale (Campania, Lombardia, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia e p.a. Bolzano). Le altre regioni determinano il canone facendo comunque riferimento alle condizioni reddituali del nucleo familiare e prevedendo in genere tre fasce di reddito corrispondenti, in linea di massima al canone sociale, canone protetto o amministrativo, e canone massimo o di decadenza (Basilicata, Veneto, Toscana, Molise, Sicilia). Le fasce di reddito previste nelle normative citate sono tendenzialmente quelle previste dalla Delibera CIPE n.21 del 13 marzo 1995, come modificata dalla Delibera n.318 del 20 dicembre 1996, che ha dettato i criteri generali per l'assegnazione degli alloggi e per la determinazione dei canoni, ai sensi dell'art.2, comma 2 della legge 457/1978 e che ha costituito il riferimento generale per le regioni in tema di autogestione dei servizi, annullamento, revoca e decadenza per morosità dall'assegnazione, mobilità.<sup>25</sup> Ma la previsione in detta delibera della possibilità per le regioni di applicare criteri più favorevoli ha fatto sì che spesso le normative regionali fossero orientate principalmente a maggiori agevolazioni verso gli assegnatari, senza considerare adeguatamente la necessità ivi prevista che, nell'adottare le proprie determinazioni, le regioni garantissero comunque il pareggio costi-ricavi di amministrazione, compresi gli oneri di manutenzione<sup>26</sup>. Emblematica della mancata

<sup>24</sup> Va al riguardo tenuta presente l'incostituzionalità di norme regionali che, ai fini dell'applicazione di norme sull'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica o sulla decadenza di essa, fanno riferimento alla legge 392/1978 per la determinazione del valore locativo dell'alloggio (da ultimo sent. Corte Cost. 200/2007).

<sup>25</sup> L'ambito di applicazione delle disposizioni è rappresentato dagli alloggi di ERP sovvenzionata, costruiti o recuperati da enti pubblici a totale carico o con il concorso o contributo dello Stato o delle regioni. Stabiliti i requisiti e la procedura per le assegnazioni, la riserva di alloggi per le emergenze abitative e le modalità dei subentri, la delibera prevede i criteri di determinazione dei canoni di locazione. Al riguardo, sono individuate tre fasce di reddito crescenti a cui corrisponde un "canone sociale", non superiore al 10% del reddito imponibile familiare, un "canone di riferimento", pari al 4,5% del valore catastale dell'alloggio graduabile in modo da rispettare un'incidenza media del 4,5%, ed un canone di locazione, non inferiore al 7% del valore catastale graduabile in relazione al reddito. In via transitoria le regioni avrebbero potuto applicare criteri più favorevoli in riferimento alle tre tipologie di canone. Viene inoltre previsto che il canone vada aggiornato annualmente e che la Regione, nell'assumere le determinazioni di propria competenza, debba garantire il pareggio costi-ricavi di amministrazione compresi gli oneri di manutenzione, nonché il versamento dello 0,50% del valore locativo al fondo per l'edilizia residenziale pubblica di cui all'art.13 della legge 457/1978. È stabilito che gli enti gestori debbano favorire l'autogestione da parte dell'utenza dei servizi accessori e degli spazi comuni. Sono infine definiti i casi di annullamento dell'assegnazione, perché avvenuta in contrasto con le norme vigenti o perché ottenuta sulla base di dichiarazioni mendaci, e di revoca, per cessione o mancata abitazione dell'alloggio, per attività illecite o immorali nell'alloggio o perdita dei requisiti per l'assegnazione.

All'interno dei parametri dettati dalla Delibera citata, vengono previsti i requisiti e la procedura di assegnazione, lo standard abitativo di adeguatezza riferito al numero dei componenti il nucleo familiare quale criterio di assegnazione, la decadenza dalla qualifica di assegnatario per superamento del 70% del reddito stabilito per l'assegnazione e vengono definite tre tipologie di canone in relazione al reddito familiare imponibile. Sono inoltre previste le ipotesi di annullamento e revoca dell'assegnazione e disciplinata l'autogestione dei servizi. La delibera, inoltre, disciplina la programmazione della mobilità e delinea l'ipotesi di morosità quale condizione di decadenza per mancato pagamento del canone superiore a sei mesi senza previsione di forme di sanatoria.

<sup>26</sup> Si sono rilevate alcune eccezioni tra cui la Regione Veneto, dove l'art.19 della l.r.10/1996 ne dispone in merito alla utilizzazione delle somme riscosse dagli enti proprietari o gestori, quali canoni di locazione di alloggi di ERP,

considerazione, tra i criteri di determinazione del canone, della necessità di assicurare il pareggio economico tra costi e ricavi è la legge regionale Lazio 10 maggio 2001 n. 10, che, nell'art.284, provvedendo all'interpretazione autentica della l.r. 33/1987, dispone la riquantificazione dei canoni di locazione degli alloggi di ERP determinando una riduzione a far data dal 1° agosto 1997 della misura dei canoni precedentemente applicati. Il risultato è stato un netto peggioramento della situazione finanziaria degli enti con conseguente dichiarazione di dissesto degli stessi e nomina di commissari straordinari. Invero, i più recenti interventi normativi regionali dimostrano una rinnovata attenzione del legislatore verso le suesposte problematiche. Proprio nel Lazio, la l.r. 27/2006, art.48/54, nell'apportare modifiche alla normativa previgente, ha disposto la maggiorazione del 20% dei canoni applicati, fatta esclusione per le fasce sociali più deboli, e l'applicazione di un canone vicino a quello di mercato per gli assegnatari che abbiano superato per due anni consecutivi il limite di reddito per la permanenza nell'alloggio. Ha, inoltre, previsto una nuova disciplina delle cessioni degli alloggi di ERP, i cui proventi, per quanto riguarda gli alloggi di proprietà delle ATER, vengono destinati, fino ad un massimo dell'80%, ai piani di risanamento economico finanziario degli stessi (art.49, comma 3 l.r.27/2006).

Un numero piuttosto limitato di regioni prevede, invece, l'utilizzo degli indicatori previsti dal d.lgs.109/1998 che ha individuato criteri unificati della situazione economica (c.d. riccometro) di coloro che richiedono prestazioni o servizi sociali o assistenziali non destinati alla generalità dei soggetti o comunque collegati nella misura e nel costo a determinate situazioni economiche<sup>27</sup>. La regione Emilia Romagna ha delineato un sistema di determinazione dei canoni che propone il rapporto canone/reddito (incidenza), quale parametro soggettivo di riferimento, con valori variabili, da graduare in relazione alle condizioni economiche dei nuclei assegnatari. Sono state, all'uopo, previste tre diverse tipologie di canone in rapporto alle aree di reddito, che sono: a) area di accesso: ISE € 30.000 – ISEE €15.000, con all'interno una fascia di protezione; b) area permanenza: ISE €45.000 – ISEE €30.000; c) area decadenza: ISE >€45.000 – ISEE > €30.000.

La regione Liguria e la regione Lombardia inseriscono, invece, gli indicatori previsti dal d.lgs. 109/1998 tra i requisiti soggettivi previsti per l'assegnazione degli alloggi. La Lombardia, in particolare, ha disciplinato la procedura prevedendo la definizione di un ISEerp e di un "Indicatore dello Stato di Bisogno Abitativo" (ISBA). La regione Marche ha disposto che il calcolo del reddito del nucleo familiare dell'assegnatario vada calcolato secondo i criteri previsti dal d.lgs.109/1998.

Nella provincia autonoma di Trento, con DPGP 18 ottobre 2006, con il quale è stata data attuazione alla citata l.p. 15/2005, è stato previsto che la condizione economico-patrimoniale del nucleo familiare (parametro da considerare per l'accesso e per il mantenimento delle agevolazioni di edilizia pubblica previste dalla l.p. 15/2005, per il calcolo del canone e delle spese sostenibili di gestione degli alloggi, per la formazione della graduatoria, per la determinazione del contributo integrativo) sia determinata ai sensi della l.p.3/1993, come integrata dalla l.p.2/1997, che ha disposto norme per la individuazione dell'indicatore della condizione economico-patrimoniale dei nuclei familiari (ICEF), da applicarsi in tutti i casi in cui le singole leggi provinciali subordinino l'effettuazione di interventi ovvero commisurino le tariffe dei servizi o i concorsi degli utenti alla valutazione delle condizioni economiche o reddituali dei soggetti richiedenti. Il decreto stesso prevede i criteri per la determinazione dell'ICEF per le suddette finalità.

La centralità delle regioni anche in materia di definizione dei criteri di determinazione dei canoni è generale in ambito statutario ordinario. Invece, in realtà di

---

stabilisce che i medesimi soggetti provvedano a trasmettere annualmente alla Giunta regionale un prospetto dimostrativo del pareggio costi-ricavi relativo al valore locativo del patrimonio costruito, realizzato o recuperato a totale carico o con il concorso o contributo dello Stato o della regione.

<sup>27</sup> L'indicatore della situazione economica (ISE) è definito dalla somma dei redditi ed è combinato con la situazione economica patrimoniale nella misura del 20% dei valori patrimoniali. L'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) è calcolato come rapporto tra l'ISE ed il parametro desunto dalla scala di equivalenza definita in allegato al decreto 109, in riferimento al numero dei componenti del nucleo familiare.

specialità statutaria, si vanno delineando, a livello locale, anche situazioni diverse, in cui l'ambito delle scelte strategiche degli enti locali ingloba non soltanto il sistema dei rapporti con gli enti operatori ma anche la materia della determinazione dei canoni. La provincia autonoma di Trento prevede, infatti, un sistema di determinazione del canone che valorizza il rapporto tra enti locali e ITEA SpA in quanto il canone è stabilito attraverso convenzioni, tenuto conto del valore dell'immobile e del costo di realizzazione, ovviamente secondo i parametri ed i criteri previsti dalla normativa vigente.

Va, inoltre, aggiunto che, confermando la permanenza della finalità solidaristica del sistema di ERP, le normative regionali istituiscono, con varie denominazioni, un fondo regionale per il sostegno finanziario alla locazione, alimentato con risorse nazionali, regionali, locali. Detti fondi rappresentano l'attuazione della previsione contenuta nell'art.11 della legge 431/1998 che istituisce il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, per la concessione di contributi integrativi per il pagamento del canone, costituito da risorse che annualmente vengono ripartite tra le regioni e le province autonome, le quali, nell'istituire i corrispondenti fondi regionali, possono concorrere al finanziamento dei fondi. I fondi regionali vengono annualmente distribuiti fra i comuni secondo parametri prestabiliti.

In alcune regioni il fondo ha finalità che vanno oltre il sostegno alla locazione per estendersi a quello più ampio del riequilibrio delle diseconomicità aziendali (Friuli) o delle politiche abitative (Molise e Marche) ed è reimpiegato anche per i programmi di recupero urbano. In numerose regioni è previsto anche un Fondo di rotazione per la realizzazione delle politiche della casa con lo scopo di contribuire all'abbattimento degli interessi relativi ai mutui agevolati.

Tutto quanto fin qui esposto sotto il profilo normativo, induce a ritenere che linee strategiche regionali preoccupate prevalentemente di tenere bloccati i canoni comportano inevitabilmente conseguenze importanti sotto il profilo della tenuta finanziaria dei bilanci dei soggetti coinvolti nella gestione. Soluzioni, già individuate nelle realtà regionali più avvertite, potrebbero derivare: a) dalla ridefinizione dei valori economici degli alloggi; b) dall'introduzione dei parametri di valutazione del sistema di apprezzamento del reddito previsto per gli interventi di *welfare* (ISE, ISEE e ICEF) anche per la valutazione della capacità di spesa dell'assegnatario, per l'assegnazione dell'alloggio e per la concessione del sostegno alla locazione; c) dalla previsione di risorse regionali che coprano la differenza tra canone sopportabile e canone economico. Riguardo a quest'ultimo punto, potrebbe prevedersi anche la possibilità di un fondo perequativo nazionale, tenuto conto dell'attuale competenza esclusiva riservata allo Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, prevista dalla lett.m) del comma 2 dell'art.117 della Costituzione, che potrebbe far risorgere un interesse nazionale verso il sostegno del settore<sup>28</sup>.

Va inoltre tenuto presente che l'effettività delle verifiche periodiche della permanenza dei requisiti per l'assegnazione e dell'esistenza di casi di occupazione illegale, laddove esistente, può determinare entrate anche consistenti in tutti i casi in cui la normativa regionale correli l'applicazione di sanzioni pecuniarie alle varie forme

---

<sup>28</sup> Peraltro, il rinnovato interesse del legislatore nazionale per la materia *de qua* è alla base del comma 1154 della legge 296/2006 (legge finanziaria 2007) che autorizza la spesa di 30 milioni di euro per gli anni 2008 e 2009 per la realizzazione di un piano straordinario di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata. Va inoltre nuovamente richiamata l'attenzione sulla recente legge 8 febbraio 2007 n.9 recante interventi per la riduzione del disagio abitativo di particolari categorie sociali che, tra l'altro, ha previsto (art.4, comma 2, lett.a) la predisposizione, da parte del Ministro delle infrastrutture, di concerto con i Ministri interessati e d'intesa con la Conferenza unificata, di un programma nazionale contenente, in particolare, gli obiettivi e gli indirizzi di carattere generale per la programmazione regionale di edilizia residenziale pubblica riferita alla realizzazione, anche mediante recupero di edifici esistenti, sia di alloggi in locazione a canone sociale che a canone definito sulla base dei criteri previsti dall'art.2, comma 3, della legge 431/1998 (c.d. canone concordato). A detta previsione non ha, però, fatto seguito lo stanziamento di nuove risorse, che avrebbe dato effettivo slancio al mercato dell'edilizia residenziale pubblica, in quanto l'attuazione del programma dovrà avvenire nell'ambito degli stanziamenti già disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

patologiche di occupazione di alloggi<sup>29</sup>. Oltre alle differenziate previsioni regionali che prevedono l'applicazione di canoni sanzionatori per il periodo che va dalla dichiarazione di annullamento o di decadenza dall'assegnazione al rilascio dell'alloggio<sup>30</sup>, vanno anche evidenziate disposizioni regionali di carattere tipicamente sanzionatorio, la cui mancata applicazione gravemente colposa da parte degli enti potrebbe configurare ipotesi di danno all'erario. Ad esempio, in Toscana, il rifiuto dell'alloggio in mobilità determina l'applicazione di una sanzione pecuniaria e la mancata presentazione della documentazione reddituale richiesta o la dichiarazione di un reddito palesemente inattendibile comporta anche l'applicazione del canone convenzionale sanzionatorio (artt.22 e 28 l.r.96/1996). In Piemonte, viene applicata una sanzione pecuniaria in caso di cessione in tutto o in parte dell'alloggio a terzi (art.29 l.r.46/1995), mentre nelle Marche, con riferimento al periodo tra la data dell'occupazione illegale e la riconsegna dell'alloggio, viene applicata dall'ente gestore un'indennità pari al canone locativo massimo incrementata del 15% a titolo sanzionatorio (art.20 *duodecies* l.r.36/2005, introdotto dalla l.r. 22/2006). Nel Lazio è prevista la sanzione amministrativa da 45 mila euro a 65 mila euro per l'assegnatario in locazione che ceda in tutto o in parte, a qualsiasi titolo, l'alloggio assegnato e per chi fruisce dell'alloggio ceduto, mentre è prevista un'indennità di occupazione della medesima misura per chi occupi un alloggio senza titolo (art.53 l.r.27/2006). Sanzioni pecuniarie sono previste in caso di cessione abusiva anche in Puglia (art.19 l.r.54/1984) ed in Basilicata, dove la sanzione si applica anche a chi ha usufruito dell'alloggio (art.33 l.r.31/1999). La regione Veneto prevede che l'occupazione temporanea superiore a quattro mesi determini la corresponsione all'ente gestore ad integrazione del canone di un'indennità di occupazione determinata in considerazione della capacità reddituale della persona ospitata (art.14 l.r.10/1996). In Campania, a carico degli assegnatari che abbiano ceduto illegalmente l'alloggio, l'ente gestore pone una sanzione che va da 5.000 a 10.000 euro oltre al costo dello sgombero ed al ripristino dei luoghi (art. 3 l.r. Campania 13/2000<sup>31</sup>).

---

<sup>29</sup> Al riguardo va ricordato che l'art.26 della legge 513/1977 prevede l'applicazione generale della sanzione da 50.000 a 500.000 di vecchie lire all'assegnatario che ceda l'alloggio in tutto o in parte.

<sup>30</sup> In alcune regioni la perdita dei requisiti per l'assegnazione determina l'applicazione del canone massimo, a volte maggiorato, previsto dalla normativa per tutto il periodo di permanenza nella condizione di occupazione patologica (art.29 l.r. Piemonte 46/1995, art.50, comma 3 l.r. Lazio 27/2006, art.27 l.r. Veneto 10/1996, art.20 *quaterdecies* l.r.Marche 22/2006)

<sup>31</sup> La recentissima l.r. n.1 del 19 gennaio 2007 (legge finanziaria regionale 2007), modificando detto articolo, pone la sanzione a carico dei cedenti, anche se non vi è prova che la cessione sia avvenuta per opera dell'occupante, e dispone che la mancata emissione del provvedimento sanzionatorio debba essere motivata dall'ente gestore all'assessorato competente.

### 3 Rilevazione del fabbisogno abitativo. Monitoraggio dell'utenza e del patrimonio abitativo

#### Osservatori regionali e anagrafe dell'utenza

REGIONI	Osservatorio regionale - denominazione	Osservatori regionale - Riferimenti regionali	Anagrafe patrimonio e utenza – Riferimenti normativi regionali
Piemonte	Osservatorio Regionale della condizione abitativa	Delibera Consiglio Regionale n. 442-14210 del 30 settembre 1997	Art.90 della l.r. 44/2000
Lombardia	Osservatorio regionale sulla condizione abitativa,	DGR 8701/2002	Art.4 r.r.1/2004 in attuazione
Veneto	Osservatorio regionale sulla casa	l.r. 10/1995	Art. 66 l.r. 11/2001
Prov. Bz	Osservatorio casa del comune di Bz dal 2000		Art. 11 c. 3 e art 105 l.p. 13/1998 Archivio inform utenza presso IPES e comune BZ
Prov. Tn	Sistema informativo per le politiche abitative	Art.3 l.p. 21/1992	Art. 3 l.p. 21/92 Sistema informativo per le politiche abitative
Friuli V. G.			
Liguria	Osservatorio del sistema abitativo	l.r. 35/1984 (abrogata da l.r. 9/1998)	Art.20 l.r.9/1998 ARRED S: p.A.
Emilia R.	Osservatorio regionale del sistema abitativo	legge regionale 8 agosto 2001, n. 24	Art.17 l.r.24/2001 non attuato
Toscana	Consulta Casa	Delibera Consiglio Regionale. 109/2002	l.r. 77/1998 Art. 4
Marche	Osservatorio regionale della condizione abitativa	l.r. 10/1999	Art.55 l.r.44/97: in corso di formazione. Art. 9 l.r. 36/2005
Lazio	Osservatorio regionale sulla condizione abitativa nel Lazio	legge regionale 6 agosto 1999, n. 12	L.r. 12/99 art.17 Reg. C.R. 20/9/00, n. 2, ratificato ex art. 20, c. 15, L.r. 2/04 con reg. 1/05; l.r. 10/01
Molise	Osservatorio regionale sulla condizione abitativa	l.r. 7 luglio 2006 n.17	L.r. 17/2006
Campania	Osservatorio regionale sulla casa	L.R. 02 luglio 1997 n.18	Art.22 l.r.18/1997 non attuato
Puglia	Osservatorio della condizione abitativa	l.r. 20/2005	L.r 12/84 Formazione e gestione di un sistema informat. nel settore e.r.p.
Basilicata	Osservatorio sulla condizione abitativa	legge regionale n. 7/1999	Progr. ERP sovvenz. 2004 anagrafe utenza. Non attuato
Sicilia	Non istituito		
Sardegna	Osservatorio economico	Art. 41, comma 7, L.R. 21/4/2005, n. 7	l.r.7/2005, art. 5 comma 18 non attuato

**3.1.** - La rilevazione del fabbisogno abitativo e la conoscenza della consistenza del patrimonio edilizio di ERP costituiscono, intuitivamente, operazioni prodromiche a qualsiasi attività di programmazione regionale, sia che essa abbia ad oggetto la localizzazione di nuovi interventi costruttivi che la definizione di interventi di recupero o la locazione di alloggi comunque acquisiti. È necessario, infatti che, peré l'intervento pubblico *in subiecta materia* costituisca un'effettiva ed efficace risposta ad esigenze sociali concretamente esistenti ed accertabili, si fondi su dati certi ed attendibili che diano l'esatta misura sia della consistenza del patrimonio che dell'estensione e delle caratteristiche della domanda sociale.

Già la legge n. 457/1978, nel prevedere l'attuazione del Piano decennale per l'edilizia residenziale, demandava alle regioni, tra l'altro, il compito di individuare il fabbisogno abitativo nel territorio regionale. Sono state, però, le normative regionali di attuazione del d.lgs.112/1998, che hanno definito il quadro delle competenze nella materia *de qua*. Infatti, nel decentrare le funzioni in materia di ERP, è stato attribuito alle regioni la competenza in merito alle procedure di rilevazione del fabbisogno abitativo ed ai comuni (spesso con la collaborazione delle province) il compito di definirlo concretamente. In effetti, la presente indagine ha messo in evidenza la generale mancata individuazione da parte delle regioni di criteri e procedure specifiche di rilevazione del fabbisogno<sup>32</sup>. Più spesso, l'individuazione dei principi e dei criteri finalizzati alla

<sup>32</sup> Fa eccezione la Regione Molise dove è la l.r. 7 luglio 2006 n.17 che, nel delegare ai comuni le competenze in materia, stabilisce espressamente che il fabbisogno abitativo nel breve e medio termine è espresso dalle domande presentate per l'assegnazione di alloggi in locazione.

quantificazione del fabbisogno abitativo e delle relative risorse si riscontra nelle disposizioni di finanziamento degli interventi (Friuli) o avviene contestualmente all'approvazione dei provvedimenti di programmazione e di indirizzo di competenza del Consiglio Regionale (Toscana). Con riferimento ai criteri di rilevazione, si può affermare, sempre tenendo presente l'eterogeneità delle situazioni, che il fabbisogno venga quantificato sulla base delle domande di assegnazione pervenute. Diversamente, nella regione Veneto il fabbisogno viene ricondotto al numero delle domande ammesse complessivamente a beneficio, con esclusione, quindi, di quelle non ritenute ammissibili determinando, così, una sostanziale sottostima rispetto alla domanda reale<sup>33</sup>. In Sicilia, la l.r. 10/1977 ha previsto il Consorzio regionale per gli IACP, che dovrebbe curare il rilevamento dei dati occorrenti per identificare le esigenze e le priorità in materia di ERP e svolgere attività propositiva verso i competenti organi regionali in materia di destinazione e localizzazione delle risorse finanziarie, ma che non risulta operativo.

L'esigenza di una maggiore e precisa conoscenza del reale fabbisogno abitativo non appare, pertanto, in linea di massima effettivamente soddisfatta. La presente indagine ha messo, infatti, in luce che limitato appare il numero delle regioni in cui è stata prestata attenzione al problema e, laddove è successo, è stato fatto senza continuità. Una eccezione è rappresentata dalla Lombardia dove alla regione (r.r.1/2004) è assegnato il compito di rilevare in tempo reale, con proprie procedure informatiche, lo stato di bisogno abitativo dei cittadini concorrenti ai bandi di assegnazione in tutti i comuni, mediante un "Indicatore dello Stato di bisogno Abitativo (ISBA). Per ciascuna condizione familiare e abitativa la regione stabilisce propri valori che determinano l'Indicatore dello Stato di Bisogno Abitativo Regionale (ISBAR) per ciascun comune. Questi ultimi a loro volta, hanno la facoltà di determinare un proprio "Indicatore dello Stato di Bisogno Abitativo Regionale e Comunale" (ISBARC), aumentando o diminuendo il valore specifico attribuito ad una o più delle condizioni familiari e abitative, che concorrono alla determinazione dell'indice di disagio. La regione, alla chiusura del bando, trasmette ai comuni l'elenco dei concorrenti, secondo l'ordine dei valori dell'ISBARC/R.

In Liguria risulta effettuata una sola analisi del fabbisogno abitativo nel 1999 da parte della soc. ARRED nel 1999 (società mista a capitale pubblico e privato, con compiti di supporto dei soggetti operanti nei settori dell'edilizia e dei lavori pubblici in ambito regionale), utilizzata per la stima dei bisogni abitativi sottesa al programma quadriennale 2001/2004. Detta analisi si è basata, in estrema sintesi, sulla valutazione di tre tipologie di domande abitative: le domande di sostegno pubblico all'accesso della casa in locazione, all'accesso alla casa in proprietà e di recupero di edilizia abitativa. Ciascuna delle tre tipologie è stata valutata in relazione a gruppi di fattori significativi in riferimento a specifici ambiti di analisi: caratteri del mercato delle locazioni, caratteri del mercato abitativo, caratteri del patrimonio abitativo e caratteri della popolazione.

La regione Puglia ha avviato, nel gennaio 1980, un'indagine volta a conoscere il fabbisogno abitativo, basata sull'acquisizione di schede ricognitive demografiche, territoriali e sullo stato di conservazione del patrimonio immobiliare, i cui dati di sintesi hanno costituito il punto di riferimento per le successive programmazioni ai sensi della legge 457/1978. Per la definizione del fabbisogno abitativo correlato ai programmi costruttivi e di recupero finanziati con la legge 17 febbraio 1992 n.179, integrata con le successive leggi n.493 del 4 dicembre 1993 e n.85 del 28 gennaio 1994, la regione ha posto in essere una seconda indagine tra i comuni pugliesi basata sul grado di domanda insoddisfatta, dall'andamento delle procedure di sfratto, dalla quantità delle famiglie

---

<sup>33</sup> L'analisi dei dati forniti ha posto in luce come il fabbisogno abitativo complessivo della Regione, così come risultante dalle graduatorie degli anni 1999/2000/2001/2002, sia stato pari a n. 49.394 domande ammesse, di cui è stato soddisfatto solo il 6,85% (ovvero n. 3.382 domande). Detta circostanza si spiega con il fatto che non viene messo a concorso il numero effettivo degli alloggi disponibili, ma viene redatta una graduatoria dei concorrenti ai quali assegnare gli alloggi man mano che diventano fruibili. Ne consegue che circa il 93% delle domanda rimane insoddisfatto

alloggiate a spese dei comuni presso abitazioni privati o alloggi impropri, fino a giungere a prevedere indicatori applicabili in fase di localizzazione degli interventi.

Nella regione Sardegna la normativa regionale non fa riferimento al fabbisogno. Stando, comunque, a quanto emerge dalla regolamentazione regionale del programma "Contratti di quartiere", la nozione di fabbisogno si misura attraverso il disagio abitativo, analizzando situazioni soggettive come le condizioni di vita delle categorie di cittadini a basso reddito o svantaggiate e situazioni oggettive come il livello igienico sanitario, la carenza di servizi, il degrado dell'area, la carenza di infrastrutture. Le disposizioni sull'erogazione dei fondi da parte della regione Sardegna, relativamente ai nuovi programmi ERP, hanno riconosciuto ai comuni l'accertamento dei dati necessari per la stima del fabbisogno abitativo quale presupposto necessario di ciascun atto di programmazione. Nella provincia autonoma di Bolzano la determinazione annuale del fabbisogno abitativo avviene con riferimento, per ogni gruppo linguistico, alle domande di agevolazioni edilizie pervenute ed a quelle di assegnazione di alloggio in locazione.

**3.2.** - La previsione di criteri e procedure di rilevazione del fabbisogno abitativo non può andare disgiunta da strumenti di analisi e monitoraggio dell'utenza e del patrimonio immobiliare. Rilievo cruciale assumono, pertanto, la costituzione di anagrafi degli assegnatari e di inventari del patrimonio edilizio e l'effettiva istituzione ed operatività degli osservatori regionali del sistema abitativo.

Riguardo alle prime, appare di patente evidenza come qualunque scelta di politica abitativa, sia di carattere programmatico che più concretamente finanziario, non possa prescindere dalla conoscenza dell'esistente, in termini da un lato di benefici concessi (assegnazione di alloggi, concessione di contributi e sussidi) e dall'altro di dimensioni e composizione del patrimonio posseduto e gestito. Questo dovrebbe essere reso possibile attraverso la creazione di strumenti che, utilizzando adeguati applicativi informatici, consentano di disporre di un sistema organizzato di conoscenze in tempo reale, finalizzato ad una politica abitativa organica, razionale e trasparente. La legge 457/1978 attribuiva al CIPE il compito di determinare la quota dei finanziamenti destinati alla formazione delle anagrafi dei soggetti comunque fruitori di contributi di ERP e al Comitato per l'edilizia residenziale (CER) quello di promuovere e coordinare la formazione dell'anagrafe, a livello nazionale. Con il decentramento delle funzioni, le competenze in materia di formazione e gestione delle anagrafi sono state trasferite dalle specifiche normative regionali alle regioni, ma coinvolgono anche province, comuni e osservatori regionali. Va comunque messo in rilievo che, a prescindere dalla generale previsione normativa, non sembra che alcuna anagrafe sia stata effettivamente creata, nonostante in alcuni casi, alla previsione di legge o di programma (Basilicata) abbia fatto seguito anche uno specifico finanziamento (Campania, Friuli Venezia Giulia). La presente indagine ha, comunque messo in evidenza l'esistenza di archivi presso alcune regioni (archivio anagrafico utenza in Veneto e archivio informatico utenza presso l'IPES di Bolzano) e l'avanzata fase di creazione presso altre (Piemonte, Lombardia e Marche).

È, ad ogni buon conto, opportuno rilevare al riguardo che la creazione delle anagrafi, costituendo lo strumento logico di implementazione dei dati degli Osservatori regionali, dovrebbe logicamente essere contestuale o comunque affiancarsi all'attivazione degli stessi. Con poche eccezioni in cui le norme vigenti sono precedenti al 1998 (Piemonte, Veneto, Campania e Liguria<sup>34</sup>), l'attuale sistema degli Osservatori è stato creato a livello regionale a seguito delle previsioni normative di cui all'art. 59 del d.lgs. 112/1998 ed all'art. 12 della legge 431/1998, che hanno previsto l'Osservatorio sulla condizione abitativa avente il compito di effettuare l'acquisizione, raccolta, elaborazione, diffusione e valutazione dei dati sulla condizione abitativa. Con DM 11 novembre 1999 n.205, è stato approvato un protocollo d'intesa con cui è stato costituito un gruppo di

---

<sup>34</sup> La norma istitutiva dell'OSA nella Regione Liguria è del 1984 (l.r. 35/1984) ma è stata abrogata dalla l.r. 9/1998

lavoro tra alcune regioni<sup>35</sup> allo scopo di elaborare un prototipo di Osservatorio nazionale sul sistema abitativo, articolato su tre livelli integrati (nazionale, regionale e sub-regionale), con il precipuo compito, tra l'altro, di supportare gli Osservatori di livello regionale e sub-regionale<sup>36</sup> attraverso un processo di implementazione e scambio di dati e informazioni. Detto protocollo assume una particolare rilevanza nella misura in cui prevede dettagliatamente le funzioni, le modalità amministrative e tecniche di funzionamento, gli obiettivi dell'intero sistema degli Osservatori.<sup>37</sup> A livello nazionale, con D.M. 1 marzo 2005 n. c/374 è stato creato l'Osservatorio nazionale sulla condizione abitativa che al momento è ancora in una fase di avvio. A livello regionale, il processo di creazione degli Osservatori secondo il modello previsto nel citato protocollo sembra, in alcune regioni, ad uno stadio più avanzato e operativo.

In particolare, la regione Piemonte ha dimostrato specifico interesse all'argomento, istituendo l'Osservatorio Regionale della condizione abitativa per il sostegno tecnico alla programmazione regionale fin dal 1997 (DCR 442-14210 del 30 settembre 1997) e operando come regione capofila all'interno del gruppo di lavoro di cui al protocollo d'intesa suddetto. Nel 2004 ha definito con le ATC un protocollo di trasmissione dei dati per la creazione delle banche dati relative al patrimonio dell'utenza ed un protocollo di trasmissione delle graduatorie relative ai bandi di assegnazione alloggi. Inoltre, nella città di Torino è stato istituito un Osservatorio *ad hoc* per elaborare i dati relativi ai processi demografici, al patrimonio abitativo, al mercato delle locazioni in rapporto alle politiche abitative territoriali.

In Lombardia, con DGR 8701/2002, è stato istituito l'Osservatorio regionale sulla condizione abitativa, quale strumento di supporto per le decisioni in tema di interventi in ambito di edilizia abitativa e di politica per la casa, avente il principale compito di fornire una adeguata base conoscitiva per la programmazione regionale, attuare il monitoraggio dei risultati delle politiche messe in atto e sviluppare strumenti di valutazione dell'efficacia delle politiche stesse. Per l'espletamento di tale attività è prevista la dotazione di un sistema informativo che fornisca supporto all'attività di programmazione della regione, costituito da varie banche dati in grado di elaborare e proporre modelli interpretativi e previsionali sulla condizione abitativa. Nel Programma annuale ERP 2005 approvato con Delibera GR 7/19613 del 2004, è stata prevista la messa in produzione della banca dati dell'anagrafe utenza degli alloggi ALER e del patrimonio immobiliare da esse gestito.

La regione Marche, con deliberazione della Giunta regionale n. 2304 del 2001, ha aderito all'iniziativa di sperimentazione del suddetto prototipo di osservatorio regionale, approvando lo schema di protocollo d'intesa fra le regioni partecipanti alla relativa sperimentazione. Nel programma di attività ERP per l'anno 2006 della stessa regione, approvato con Delibera GR 583/2006, è prevista la definizione e costruzione delle banche

---

<sup>35</sup> Le regioni sono: Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, P.A. di Trento, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto.

<sup>36</sup> L'Osservatorio della condizione abitativa è definito quale "strumento di sostegno tecnico e momento di sintesi delle conoscenze, acquisite tramite informazioni raccolte in ambiti locali, ai fini dell'individuazione di organiche politiche abitative" configurandosi "come strumento per attivare dinamiche e comportamenti finalizzati alla soluzione di esigenze concrete, mediante il coordinamento delle politiche esplicabili ai vari livelli di governo (nazionale, regionale e locale)"

<sup>37</sup> In particolare, a livello regionale gli Osservatori devono consentire di acquisire i dati del livello nazionale che territorialmente competono alla regione per poterli elaborare ed integrare con i dati interni all'amministrazione, e i dati del livello sub-regionale che vengono gestiti da enti quali i comuni, gli enti attuatori, ecc. È, pertanto, previsto un sistema minimo di archivi informatici costituito da: un archivio anagrafico dei beneficiari finali, un archivio anagrafico del patrimonio abitativo pubblico, un archivio anagrafico delle imprese beneficiarie delle sovvenzioni, un archivio di supporto alla gestione dei bandi, un archivio di supporto per la gestione della vigilanza sui requisiti dell'utenza e sugli aspetti tecnici e finanziari, un archivio di supporto per la gestione della manutenzione del patrimonio pubblico. A livello sub-regionale va garantita la possibilità di supportare la specifica attività gestionale e l'integrazione-alimentazione degli archivi del livello regionale. È qui che maggiormente si realizzano le principali funzioni del sistema: da un lato l'aggiornamento continuo delle basi di dati e dall'altro la consultabilità delle stesse con tutte le necessarie garanzie d'integrità, riservatezza ecc.

dati relativamente al patrimonio pubblico di ERP e relativa utenza, al fondo sostegno locazione, alle graduatorie per l'accesso ERP, ai beneficiari dei contributi di edilizia agevolata, allo scenario comunale di riferimento.

Il processo di creazione di organismi e strutture di monitoraggio è evidentemente in fase di evoluzione ma sembra, almeno in alcune realtà regionali, ormai avviato<sup>38</sup>. La prosecuzione e conclusione di tale processo si regge sulla affermazione di una nuova filosofia della rappresentazione del fabbisogno, basata su fenomeni conoscibili ed accertabili attraverso strumenti omogenei su tutto il territorio nazionale. Essa necessita di una quantità presumibilmente importante di risorse umane, strumentali e finanziarie che si auspica vengano rese disponibili dagli enti per i quali le descritte strutture costituiscono un forte valore aggiunto.

---

<sup>38</sup> Va rilevato che nell'adottare le misure consequenziali alle osservazioni contenute nella relazione della Sezione regionale della Basilicata, ai sensi dell'al.r. 1/2006 è stato costituito presso il Dip. Infrastrutture della Regione Basilicata l'Osservatorio della condizione abitativa.

## 4 Programmazione regionale. Quantificazione e riparto delle risorse

### Atti programmatori

REGIONI	Programmi	Destinazione fondi	Forme di controllo sui programmi
PIEMONTE	Programma ERP 1992/95 DCR 266/2002 VIII programma ERP. Contratti di quartiere I e II, PRU, 18 protocolli d'intesa. 20.000 alloggi in affitto. Giovani coppie 2003. Buono casa. Alloggi per anziani 2000. Accordo di progr. regione Com. Cuneo per alloggi ERP in locazione a dip statali. Bando portatori handicap.	locaz., abbatt barr archit., recupero e acquisto per locazione a canone convenz.	Osserv condiz abitativa. Osserv. Comunale Torino
LOMBARDIA	Prog. Quadr. 92-95 Edilizia sov. DCR V/1136 del 1994; Programma di ERP (DCR VI/853 del 1998). Progr. reg.ERP (PRERP)2002-2004 DCR 7/605 del 2002: programmi complessi e sperimentali PII, PRU, Contr. Quartiere II, 20.000 abitazioni in affitto, alloggi per anziani 2000, edilizia universitaria.	Alloggi a canone moderato, locazioni temporanee, concessione di mutui prima casa, infrastrutturazione di quartieri degradati e abbattimento di barriere architettoniche	Osservatorio condiz. abitativa in attuazione
VENETO	1)P.R. ERP 1997-1999; 2) P.R. ERP 2001-2003; 3) Contratti quartiere II; 4) Alloggi in affitto per anziani, 5) 20.000 alloggi in affitto	1) PRU ex art.11 l.494/93, locazione, PRUSST; 2) cofinanz. alloggi università, contr. a fondo perduto per prima casa, edil. sovvenz. recupero, edil. agevolata; 3) riqualif. urbana, opere urbanizz.; 4) realizz. e recupero alloggi 5) alloggi in locazione	Comitato Tecnico presso le ATER. Verifica regionale su rispetto termine iniziale e finale dei lavori.Verifiche sulle richieste bimestrali di quote di finanziamento delle ATER.
PROV. BZ	Piano prov sviluppo e coord territ l.p. 3/1995. acc coaliz 1998/2003: Progr unitario interventi annuale. Piani urbanist prov e piani territ coord.to; progr. di costruz 1996/2000 e 2001/2005	1)20.000 abit in affitto; 2) progr innovat in ambito urbano; 3) alloggi in affitto per anziani	Controllo preventivo su atti e vigilanza della Giunta su IPES. Verifiche in sede di rendicontazione. Controllo interno IPES DPR 445/2000 e d.g.p.4006/2002. Osservatorio casa del comune di Bolzano
PROV. TN	Piano pluriennale 2004/2008 con aggiornamenti annuali.	Fondo prov. per la casa (art.8 l.p. 15/2005); Fondi di garanzia a sostegno all'accesso all'abitazione (art. 10 l.p. 15/2005); interventi a favore di anziani, interventi a favore di immigrati extracomunitari interventi per risanamento centri storici (art. 1 l.p. 21/1992)	Compiti consultivi Comitato per l'edilizia abitativa (CEA) e compiti di controllo la Commissione provinciale di vigilanza. Verifica legalità occupazione effettuata da Ispettori ITEA
FRIULI V. G.	PRS (lr 7/1981): trienni 1998-2000; 2000-2002; 2002-2004: edil e opere pubbliche, recupero edil e riqualific centri urbani, infrastrutt. E opere. 2003-2005: contribuz.integrative ai canoni di locazione	Edilizia agevolata (43,67%), ed. conv.(17,24%), interventi Ater (27,71%) politiche sociali (11,38%)	Controlli interni dei collegi sindacali su proficuità gestione. Controlli comunali su ATER per l'attuazione programmi regionali. Vigilanza regionale in fase di rendicontazione.
LIGURIA	Progr. Quadriennale 1992-1995 e 2001-2004 -programmi complessi (PRU, Contratti di quartiere II, PRUSST) Progr. Organici d'Intervento (POI)	PQR 92-95 : programma <i>ex lege</i> 457/1978 e buoni casa. PQR 2001-2004: PRUSST; edilizia sovvenz. (recupero, acq., nuove costr.); ediliz. agev. (contr. e agevolaz. ai privati)	Nel caso di concessione in locazione il controllo è ad opera dei comuni e dei singoli enti gestori ai sensi della l.r. 10/2004; i P.O.I. e i Programmi Complessi sono sottoposti ad un costante monitoraggio sia in relazione agli interventi pubblici che privati; i P.O.I. sono sottoposti a rendicontazione. Controllo della regione sulle ARTE avviene al momento della approvazione dei conti consuntivi, mediante note dirigenziali di richieste di chiarimenti
EMILIA R.	1) P.R.1999/2000 Delibera CR 134/2000; 2) 20.000 alloggi in affitto Delibera CR 463/2003; 3) P.R.2003-2004	1)Edil. Agev. (locazioni a canone concordato o proprietà a coppie giovani); edil. sov. (nuove costruz. e recup., manut. e riqualif. urbana). 2) edil. agevolata; 3) ristruttur.manut. adeguam.tecnologico patrimonio ERP comunale	Controlli regionali su documentazione in sede di erogaz contributi e sopralluoghi prima del saldo. Archivio informatico degli interventi finanziati. Osservatorio reg. sistema abitativo Em.Romagna

TOSCANA	Progr. 1992-1999: 1)Delibere C.R. 622/94,227/95,126/98, 343/98,407/98,20/00; 2)Delib.C.R.264/96; 3) P.R. ERP 1992-1995; Progr. integrati art.16 legge 179/92 Progr.2000-2005: 4)P.R.ERP 2003-2005-"20.000 abitazioni in affitto"	1)ed.sovvenzionata (EX GESCAL); 2)progr.reg. giovani coppie; 3) interv. ex lege 179/92; 4)esaurimento finanziam. Riprogramm. Vecchie risorse inutilizzate: incremento, manutenz, e riqualif. patrimonio, chiusura vecchi progr.	Prima ricognizione a seguito cessazione GESCAL.Valutazioni ex ante e monitoraggio in itinere e finale previste nel P.R. 2003-2005. Vari archivi degli interventi
MARCHE	Programma quadr. ERP 1992-1995 delibera CR 227/94; P.R. ERP ed sovv e agev 1996-1998 e fondo naz sostegno locazione DCR 304/2000, PRU, PII. P.R. ERP2004-2005-progetti sperimentali (20.000 abit in affitto, contr di quartiereI) non attuato	Ed. sovv: rec, nuove costr, costr per partic categorie soc., costr per locaz., complet prec programmi. Ed agev: rec e costruz per locazioni, perstud univ, per la vendita, buono-casa	N.d.
LAZIO	Interventi di edilizia sovv. finanziati con risorse quadriennio 1992/1995; interventi di edilizia sovv. finanziati con le risorse triennio 1996/1998 interventi di edilizia sovv. finanziati con i rientri della L. n. 560/93	N.d.	I.r 12/99 alla regione monitoraggio sull'esecuzione dei piani regionali e sul rispetto da parte dei soggetti incaricati della realizzazione dei programmi; I.r. 30/2002 alla Giunta controllo e la vigilanza sulle ATER
MOLISE	1) P.R.Erp 1992/1995 delibere CR 326/94, 420/94; 2) P.R. Erp 1996/1998 del. CR 203/2001; 3) P.R. 1998-2004 PRU(DCR 44/1998); 20.000 alloggi in affitto; Contratti di quartiere II; 4)Programma di interventi per manutenzione straordinaria DGR 1265/2003	1) recupero, nuove costr, completamento prog. precedenti; 2) recupero e acquisto 3) PRU 4) manutenzione straordinaria	N.d.
CAMPANIA	1) P.R.1992-1995: ed.sovv. (DCR 185/1994); 2)Ed.agev. delibere 6336/2000, 7485/2000, 850/2001	1) Nuove costruz., recupero, manut. straord., complet. progr., acquisto alloggi, anagrafe utenza, programmi urbanizzaz., progetti strord. e di emergenza abitativa. programmi complessi (PRU, P.I., Contr. Quartiere); 2) Prog. SI.RE.NA comune Napoli, prog.Mitigazione rischio Vesuvio, prog.acquisto prima casa giovani coppie, prog. Buono casa	Non previsti controlli finanziari, tecnici o di gestione. Non sono previsti monitoraggi esecutivi o qualitativi. Acquisizione verbali di collaudo
PUGLIA	1)Programma 1992-1995, PRU, PII delibera CR 894/1994, 2) P.R.U.S.S.T 3) -Alloggi in affitto per anziani D.G.R.693/2003; 4) Contratti di quartiere II (non attuati) del. G.R.1493/2003.	Nuove costruzioni, recupero, completamento programmi IACP e accantonamento oneri. Complet. progr. ex l. 179/92. Locaz. a lavorat. dipendenti, strutture per studenti universitari.	Generica vigilanza regionale e degli enti attuatori in base allo stato d'avanzamento e all'atto dell'erogazione dei contributi
BASILICATA	1)delibera CR 877/1998; 2) del. C.R.1265/1999 (P.R.1996-1998); 3) del. CR 239/2001; 4) del. CR 260/2001; 5) del. GR 825/2004 (P.R.edil agev 2003); 6) del GR 1964/2004 (progr. ERP sovv.2004)	1) acq. e recup. prima casa, programma riqualificaz. urbana, costr. alloggi per eliminaz. baracche e nuovi alloggi 2)oneri espropriativi, manut.straord.; addeg.imp.; locaz; compl. progr.; 3)Ater Matera: nuove costr.; manut.str.; 4)Ater Potenza:nuove costr.; recup.; riqualific.urb; 5) erp agevolata; 6) erp sovv., complet. interv.	DGR 1390/2002 implica monitoraggio su vanzamento lavori e sulla spesa sostenuta. Relazioni ATER sullo stato di attuaz. Artt.30, 32 e 33 l.r.31/99: verifica biennale requisiti di permanenza, decadenza dall'assegnazione.
SICILIA	Programma di localizzazione interventi 1992-1995 (delibera G.R. 439/96 e rimodulazione con del. G.R. 176 e 177 del 2000). Progr. 1996/98 delibere G.R. 176 e 177 del 2000	Interventi di recupero, acquisizione ed urbanizzazione primaria e secondaria di aree destinate all'ERP, nuove costruzioni. Nuovi interventi di recupero urbano (l. 493/93) e programmi integrati (l. 179/92). Interventi di recupero edilizio ex l. 179/92. Interventi di recupero urbano a seguito di rimodulazione delle delibere di Giunta n. 445/1997 e n. 105/1999.	Vigilanza tecnica su funzionamento organi degli enti da parte del Servizio del Dipartimento regionale dei lavori pubblici.
SARDEGNA	1) Progr.quadriennale 1992-1995 D. Ass. LL.PP. 297/2/1998 e 325/1998; 2) PRU del. G.R. n. 39/1998; 3)Prog. triennale 1996-98 interv. edilizia sovv. del. G.R. 52/156/1999 e D. Ass. LL.PP. 96/2/2000; 4) programma straordinario ERP 2002 DGR 30/2001 e 13/2001 5) 20.000 alloggi in affitto DGR 22/54/2003; alloggi per anziani; contr. di quartiere II del. G.R. 34/2003	Nuove costr.alloggi IACP e comunali; recupero alloggi IACP e comunali; urbanizzaz aree PEEP; elim. barriere arch.; ed. agevolata	Nessun controllo regionale. Pagamenti subordinati allo stato di avanzamento

**4.1.** - È del tutto evidente quanto l'operatività del sistema degli Osservatori regionali e dell'anagrafe come sopra descritto, o comunque l'applicazione di indicatori significativi al fine della rilevazione del fabbisogno, incida su un'attività di programmazione in grado di fornire risposte adeguate al disagio abitativo e di costituire il luogo di incontro e di composizione del complessivo quadro esigenziale nel settore dell'ERP. Nell'attività di programmazione la regione assume un ruolo chiave ineludibile di ente programmatore ed erogatore di finanziamenti. Ma la centralità del ruolo regionale non deve oscurare l'altrettanto assoluto rilievo che acquisiscono gli enti locali (primariamente i comuni, anche se meno rilevante ma ugualmente individuabile è il ruolo delle province), enti esponenti delle esigenze territoriali e attori principali dei processi di riqualificazione urbanistica.

La presente indagine ha messo in evidenza come tutte le regioni abbiano proceduto, con cadenza più o meno regolare, ad attività programmatoria. In disparte l'attività normativa e regolamentare, il programma regionale, che, con riferimento ad un lasso temporale generalmente triennale<sup>39</sup>, delinea la complessiva attività regionale nel settore ERP, costituisce lo strumento più importante di cui la regione dispone per incidere in maniera determinante nella realizzazione delle politiche abitative. Infatti, pur tenendo presente che i programmi regionali non possono avere, nel merito, un contenuto uniforme, può comunque individuarsi una certa omogeneità di argomenti in riferimento agli aspetti essenziali dell'attività di edilizia immobiliare pubblica: l'indicazione delle linee di intervento nei vari settori, la definizione delle modalità di incentivazione finanziaria e dei criteri di ripartizione tra enti locali e soggetti operatori, l'individuazione delle categorie degli operatori incaricati dell'attuazione dei programmi edilizi da ammettere a finanziamento, la determinazione dei limiti di costo e dei requisiti oggettivi da rispettare nella realizzazione degli interventi. Il programma in alcuni casi prevede anche la formazione e gestione dell'anagrafe dei soggetti fruitori di contributi pubblici e dell'inventario del patrimonio (ad es. Basilicata e Campania) e le modalità e procedure di attivazione dell'Osservatorio regionale (ad es. Lombardia e Marche). In altri casi individua anche le forme di controllo sull'attuazione degli interventi (es. Toscana).

È intuitivo come, in relazione agli interventi previsti, ogni programma debba avere come preciso riferimento due elementi fondamentali: lo specifico quadro esigenziale quantitativo e qualitativo presente nella regione in ambito ERP (demografico, sociale, urbanistico e territoriale) ed i vincoli derivanti da risorse finanziarie limitate. Sotto il primo profilo, pur tenendo presente la già evidenziata eterogeneità delle realtà regionali, può affermarsi che lo scarso interesse rilevato verso un'analisi generale del fabbisogno abitativo non ha consentito, in linea di massima, l'individuazione e la graduazione delle scelte di linee di intervento, coerenti con predeterminate politiche abitative. La programmazione degli interventi è risultata prevalentemente riconducibile alle sole finalità previste dalle varie leggi nazionali che negli anni hanno previsto programmi o interventi determinati

Tra i numerosi fattori che intervengono nella definizione del quadro esigenziale, dovrebbero acquisire primario rilievo le caratteristiche demografiche regionali, di talché il costante incremento dell'immigrazione<sup>40</sup> ed il progressivo invecchiamento della popolazione dovrebbero costituire fenomeni di sensibile impatto sui contenuti dei programmi. Invece, non appare che nella programmazione regionale sia ancora riservata un'attenzione particolare a detti aspetti, anche se alcune regioni cominciano a dimostrare una certa sensibilità. È il caso della regione Veneto che ha inserito nel Programma di

<sup>39</sup> Alla previsione della durata triennale del programma regionale in materia di ERP fanno eccezione la Regione Lazio, che adotta il Piano annuale degli interventi, in riferimento al quale le ATER adottano il loro programma annuale, e la P.A. di Bolzano che adotta il Programma annuale degli interventi. Qui la previsione di più ampio riferimento temporale è contenuta nei Programmi di costruzione" quinquennali, adottati dagli IPES

<sup>40</sup> Un primo effetto dell'immigrazione sul mercato locativo di cui va tenuto conto è costituito, oltre che dall'incremento della domanda sociale, dall'innalzamento dei livelli di competitività nell'accesso al mercato stesso (con innalzamento dei canoni di locazione) con la conseguente esclusione dei ceti più svantaggiati.

Sviluppo regionale 2003 la programmazione di interventi per l'inserimento alloggiativo degli immigrati e degli emigrati di ritorno, e della regione Liguria, che, con l'art.16 della recente l.r. 7/2007, ha previsto specifiche forme di intervento atte a promuovere politiche abitative a favore degli immigrati come parte integrante delle politiche di accoglienza. Invece, per far fronte alle problematiche abitative correlate al progressivo invecchiamento della popolazione, l'iniziativa più diffusa in ambito regionale è apparsa l'attivazione del programma sperimentale nazionale "Alloggi in affitto per gli anziani degli anni 2000" previsto dal DM 27 dicembre 2001, che ha ad oggetto la realizzazione e il recupero di alloggi da concedere, in locazione permanente a canone agevolato, ad utenti anziani -da localizzare in ambienti urbani strutturati e sostenuti da adeguato sistema di supporti sociali e assistenziali- finanziato con risorse rese disponibili dal Ministero delle Infrastrutture.

Vi è, inoltre, un altro indicatore di esigenze che appare rilevante ai fini della programmazione degli interventi ed alla definizione dei criteri di riparto delle risorse ed è la condizione di tensione abitativa dei comuni<sup>41</sup>. La dichiarazione di tensione abitativa presuppone un'eccezionale carenza di disponibilità abitative e determina specifiche conseguenze tra cui la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili (art.1 d.l.708/1986, convertito in legge 899/1986) e le agevolazioni fiscali previste dall'art. 8 della legge 431/1978. Essa costituisce, di per sé, indice di esistenza di situazioni a forte disagio sociale che inevitabilmente rendono necessarie congrue scelte in materia di politiche abitative. Invero, la presente relazione non ha fatto rilevare una particolare attenzione riservata a detta condizione all'interno degli atti di programma, pur se con qualche eccezione (Veneto, Campania, Piemonte).

Anche le caratteristiche urbanistiche e morfologiche del territorio regionale inevitabilmente costituiscono un limite alle scelte regionali. In Campania, ad esempio, è risultato necessario provvedere alla definizione di programmi finalizzati alla mitigazione del rischio Vesuvio ed a fronteggiare l'emergenza sismica.

Per completezza espositiva, va, comunque, rilevato che la discrezionalità regionale in materia di programmazione è stata necessariamente limitata fino all'avvenuto decentramento delle funzioni del 1998, in quanto fino a quella data, l'attività inerente all'ERP è stata individuata da leggi nazionali e finanziata con risorse statali ripartite con provvedimenti adottati da organi centrali (Delibere CIPE). Va, al riguardo, richiamata la Delibera CIPE del 16 marzo 1994 con la quale è stato adottato il programma di ERP 1992-1995, avente i seguenti obiettivi: a) interventi di edilizia sovvenzionata; b) interventi di edilizia agevolata; c) interventi diretti al recupero del patrimonio edilizio ed alla costruzione di nuove abitazioni, realizzati con finanziamento misto pubblico-privato; d) acquisizione e urbanizzazione di aree destinate agli insediamenti di ERP<sup>42</sup>. Sono state inoltre previste anche tipologie innovative di intervento: interventi di recupero ex art.11 della legge 179/1992, programmi integrati ex art.16 della stessa legge e programmi di

<sup>41</sup> Competente all'individuazione dei comuni a tensione abitativa è il CIPE (art.13 l.94/1982, art.5 l.118/1985, art.1 l.899/1986). I criteri di individuazione, stratificati nel tempo, sono stati da ultimo ridefiniti con delibera CIPE 14 febbraio 2002, n. 4/2002, modificata dalla successiva delibera 29 settembre 2002, n. 84/2002: a ciascuna regione è attribuita una soglia di "popolazione interessata" determinata, con riferimento ai dati ISTAT 2000, in base al totale della popolazione dei comuni capoluogo di provincia e dei comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti; nell'ambito della soglia suddetta le regioni, d'intesa con l'ANCI regionale, individuano i comuni ad alta tensione abitativa; nell'elenco di detti comuni sono comunque ricompresi i comuni capoluogo di provincia; le regioni possono incrementare la soglia di "popolazione interessata" di un ulteriore 20% ("peso totale attribuibile") ed integrare l'elenco dei comuni ad alta tensione abitativa sino alla concorrenza con il valore così ottenuto

<sup>42</sup> La Delibera, nell'individuare le risorse necessarie per la realizzazione del programma di cui alle lettere a), c) e d), ha previsto l'obbligo per le regioni di destinare dette risorse a interventi di recupero del patrimonio di ERP (non meno del 30%) ed alla realizzazione di interventi nell'ambito dei programmi di recupero urbano *ex lege* 493/1993 art.11 (non meno del 15%), e l'obbligo per le regioni interessate da eventi sismici di riservare non meno del 5% delle risorse alla costruzione di case per gli occupanti di baracche o locali provvisori. È stata anche prevista la prioritaria destinazione delle residue disponibilità. Anche nell'ambito della realizzazione del programma di edilizia agevolata di cui alla lettera b) è stato previsto l'obbligo di destinazione di quote di risorse a specifiche finalità nonché la destinazione prioritaria delle risorse residue.

recupero urbano ex art.11 della legge 493/1993. Le risorse destinate all'attuazione del programma 1992-1995, detratte quelle destinate all'edilizia agevolata, sono state finalizzate per almeno il 30% ad interventi di recupero del patrimonio ERP<sup>43</sup>.

Attraverso la Delibera in questione è stato ricondotto ad unità tutto il complesso normativo precedente relativo ad interventi nel settore dell'ERP e sono state dettagliatamente individuate e ripartite le risorse ex GESCAL necessarie per l'attuazione del programma con la stessa definito. Va da sé come l'attività programmatoria regionale successiva alla Delibera del 1994 sia stata per lungo tempo quasi esclusivamente finalizzata a dare attuazione a quanto in essa previsto e finanziato e come una programmazione autonoma che desse adeguato rilievo alle esigenze locali non abbia potuto che avere margini limitati.

Peraltro, i programmi nazionali sono stati previsti anche in epoca successiva al decentramento ed hanno continuato ad incidere fortemente sull'attività regionale e locale in materia di ERP. Ci si riferisce, oltre che ai Programmi di riqualificazione urbana *ex lege* 179/1992 ed ai Programmi di recupero urbano *ex lege* 493/1993, anche ai Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST) previsti dal DM 8 ottobre 1998, n.1169, e al programma innovativo in ambito urbano denominato Contratti di quartiere II<sup>44</sup>. Si tratta di strumenti urbanistici e programmi plurifunzionali destinati al risanamento di aree degradate, alla riqualificazione territoriale, allo sviluppo infrastrutturale, finanziati con risorse statali ma anche attraverso un complesso di risorse sia pubbliche (provenienti dallo Stato, dalle regioni e da altre amministrazioni pubbliche) che private. Ci si riferisce anche ai programmi sperimentali "Alloggi in affitto per gli anziani degli anni 2000" sopra citato, e "20.000 abitazioni in affitto", entrambi finanziati con risorse provenienti dai limiti di impegno quindicennali previsti dalla legge 21/2001.

**4.2.** - Sotto lo specifico profilo della quantificazione e riparto delle risorse destinate all'attuazione dei programmi, va tenuto presente: a) che in epoca precedente al decentramento delle funzioni, la destinazione, la quantificazione ed il riparto delle risorse avveniva con Delibere CIPE; b) che il decentramento delle funzioni e l'esaurimento del canale di finanziamento statale proveniente dalle risorse ex GESCAL, ha comunque portato nelle casse regionali una rilevante quantità di risorse destinate all'ERP, quantificate e ripartite attraverso accordi di programma; c) che la ripartizione delle risorse tra i vari settori dell'ERP risente fortemente delle scarse disponibilità finanziarie regionali destinate all'ERP e del vincolo di destinazione impresso dalle varie leggi nazionali che hanno previsto i programmi di ERP.

**a)** Una rilevante parte dei programmi regionali adottati e portati in esecuzione nel periodo di riferimento della presente indagine è stata finanziata con le risorse individuate e ripartite con le Delibere CIPE 16 marzo 1994 e 22 dicembre 1998.

Si è già anticipato che con la prima di dette delibere è stato approvato il programma per il quadriennio 1992-1995, sopra esposto in sintesi. Si aggiunge soltanto che, alla copertura finanziaria di esso, la delibera del 1994 ha destinato e ripartito tra le regioni e le province autonome la somma netta di lire 4.605,12 miliardi (€ 2.378.345.995,20) per il biennio 1992-1993 e di lire 5.894,40 miliardi (€ 3.044.203.546,00), a cui deve aggiungersi la somma destinata alla copertura del programma di edilizia agevolata, pari a lire 8,60 miliardi (€ 4.441.529) ripartiti tra le regioni e province autonome. L'insieme di tutte queste risorse proveniva dal gettito dei proventi dei contributi di cui all'art.10, comma 1, lett. b) e c) della legge 60/1963 (contributi GESCAL a carico dei dipendenti e aziende) relativi al quadriennio considerato, nonché dal maggior gettito dei contributi realizzato nel periodo 1988-1991. La stessa

<sup>43</sup> Questa può costituire una delle ragioni per cui, come la presente indagine ha messo in evidenza (v.successivo paragrafo sullo stato di attuazione), quella del recupero ha costituito la tipologia di intervento più numerosa in ambito ERP.

<sup>44</sup> Vedi Glossario

Delibera del 1994 ha rinviato a successiva delibera il riparto di 10 miliardi di lire (€ 5.164.569) destinati all'edilizia agevolata a valere sulle annualità relative al 1995 e 1996.

Con la successiva Delibera CIPE del 22 dicembre 1998, intervenuto il d.lgs.112/1998 e terminato l'obbligo contributivo GESCAL, si è provveduto al riparto delle maggiori entrate ex GESCAL per l'anno 1995, pari a netti 500,16 miliardi di lire (€ 258.311.082), e dei proventi ex GESCAL per il triennio 1996-1998, pari a 1.391,60 miliardi di lire (€ 718.701.420). Sono stati, inoltre, ripartiti 9,7 miliardi di lire (€ 5.009.631) relativi al biennio 1995-1996 destinati all'edilizia agevolata, rinviati dalla delibera del 1994. Complessivamente, la somma ripartita con la delibera del 1998 ammonta a 1.901,46 miliardi di lire, pari ad € 982.022.135,40

**b)** Con il decentramento delle funzioni in materia di ERP si è posto il problema di provvedere al trasferimento delle risorse statali alle regioni secondo criteri concordati. L'art.61 del d.lgs.112/1998 ha, da un lato, fissato le disposizioni finanziarie per il conferimento alle regioni delle risorse relative ai programmi di edilizia agevolata finanziati con le leggi individuate nei commi 1 e 2 dello stesso articolo, e dall'altro, ha disposto che l'erogazione dei fondi provenienti dalla contribuzione GESCAL, attribuiti a ciascuna regione, fosse effettuata dalla Cassa DD.PP. su richiesta delle regioni, nei limiti delle disponibilità a ciascuna regione attribuita. Il successivo art.63 ha demandato all'intesa da conseguire nella Conferenza Stato-regioni il compito di fissare i criteri, le modalità ed i tempi per il trasferimento delle competenze alle regioni, da rendere operativo mediante l'attivazione di accordi di programma tra la competente amministrazione dello Stato e ciascuna regione.

Nell'anno 2000 sono stati, pertanto, stipulati tra l'ex Ministero dei Lavori Pubblici e le singole regioni gli accordi di programma per il trasferimento alle regioni delle risorse destinate all'edilizia agevolata, previste dai commi 1 e 2 dell'art.61 del d.lgs.112/1998, con riferimento alle risorse giacenti al 31 dicembre 1998 e al trasferimento delle annualità 1999/2000/2001.

Nell'anno 2001 sono stati stipulati, invece, gli accordi di programma tra lo stesso Ministero e le regioni per il trasferimento ad esse dei fondi di edilizia sovvenzionata. Con precedente intesa sancita in sede di Conferenza Stato-regioni in data 2 marzo 2000, era stata stabilita l'apertura presso la Cassa DD.PP. di un conto corrente intestato alle regioni cui far affluire il saldo di cassa globale delle risorse attribuite alle regioni mediante giro conto dai precedenti conti correnti 20103 e 20104 aperti presso la Sezione autonoma della Cassa DD.PP. Con gli accordi del 2001 è stato disposto l'accredito sul c/c n.20128/1208 "CDP ED.SOVV. FONDO GLOBALE REG." delle giacenze di cassa sui c/c 20103 e 20104 della Sezione autonoma cassa DD.PP. e delle entrate per contributi pregressi ex GESCAL versati a partire dall'anno 2001, da ripartire tra le regioni sulla base dei parametri approvati dalla suddetta Delibera CIPE 22 dicembre 1998. Va al riguardo rilevato che le risorse confluite nel Fondo Globale non venivano trasferite nei bilanci regionali ma potevano essere prelevate mediante accreditamento da parte della Cassa DD.PP. agli ex IACP, a seguito di richieste bimestrali che le regioni predisponavano in base allo stato di avanzamento dei lavori.

Con i medesimi accordi del 2001 sono state, inoltre, ripartite le maggiori entrate 1998-1999 e 2000 per contributi pregressi ex GESCAL (pari a complessive lire 384.323.043.470 e ad € 198.486.287,28) e gli accantonamenti di cui all'art.1, comma 10 della legge 498/1992, liberati a seguito della sentenza della Corte Costituzionale 424/1995<sup>45</sup>e pari a 230 miliardi di lire (€118.785.086,79). Sono state infine ripartite le giacenze provenienti dal fondo speciale di rotazione costituito dai rientri derivanti dai mutui decennali finalizzati all'acquisizione e all'urbanizzazione di aree edificabili ad uso

---

<sup>45</sup> Con detta sentenza è stata dichiarata l'incostituzionalità delle disposizioni che destinano i contributi ex Gescal a finalità diverse rispetto a quella originaria.

residenziale, previsti dall'art.5 della legge 179/1992 e le giacenze di cassa derivanti dai rientri dei programmi di cui all'art.25 della legge 513/1977.

c) La presente indagine ha messo in evidenza che alla considerevole massa di risorse rifluite alle regioni conseguentemente al trasferimento delle competenze ed alla chiusura del canale di finanziamento proveniente dai contributi GESCAL, non hanno fatto fronte significativi stanziamenti autonomi destinati all'ERP nei bilanci regionali. Più rilevante è stata, invece, l'attività regionale finalizzata a riprogrammare e rilocalizzare le risorse assegnate e non utilizzate o non ancora assegnate<sup>46</sup>. Peraltro, il vincolo dei fondi ex GESCAL a finalità di ERP non ha impedito che essi, in presenza di situazioni emergenziali, venissero utilizzati con finalità del tutto differenti. È quanto si è verificato in Campania, dove - a seguito della l.r. n.28 del 24 dicembre 2003 - la somma di € 550.000.000,00 destinata al settore dell'edilizia residenziale pubblica (fondi ex GESCAL), è stata trasferita al settore regionale sanità per l'anno 2002 ai fini del ripiano deficit in materia sanitaria.

<sup>47</sup>.

Per quanto riguarda la spesa per ERP, questa Corte ha già avuto modo di mettere in evidenza<sup>48</sup> che l'andamento complessivo delle spese regionali impegnate in bilancio destinate al settore d'intervento "edilizia abitativa" è stato costantemente in flessione nel periodo 2001-2003 (la flessione del complesso degli impegni, sia con riferimento alle spese correnti che in conto capitale, è stato del 21,6% nel 2002 e del 25,8% nel 2003) mentre ha avuto un sensibile incremento nel 2004 (pari al 23,6%) e una leggera diminuzione nel 2005. Da ciò può giungersi a due considerazioni: 1) sostanzialmente, nel triennio 2001-2003, la parte più consistente delle risorse destinate all'edilizia abitativa era costituita dai fondi ex GESCAL ripartiti con gli accordi di programma del 2001; 2) fino al 2004, le spese destinate all'ERP hanno segnato una costante flessione, mentre con il 2004 si assiste ad un'inversione di tendenza data da un presumibile rinnovato interesse verso l'edilizia abitativa, verosimilmente confermato dalla crescita del disagio sociale<sup>49</sup>.

La presente indagine ha anche messo in evidenza che parte delle risorse regionali destinate all'ERP sono spesso destinate *pro quota* a finanziare i fondi variamente denominati finalizzati a dare sostegno alla locazione. Inoltre, in alcune regioni sono istituiti appositi fondi regionali destinati a finanziare gli interventi dell'ERP. Così in Friuli Venezia Giulia, dove opera il "Fondo per l'edilizia residenziale" (art.16 l.r.6/2003) nel quale confluiscono, oltre alla quota annuale di finanziamento prevista con le leggi finanziarie regionali, i rientri delle anticipazioni, i proventi da eventuali mutui contratti dall'amministrazione regionale, gli eventuali finanziamenti provenienti dallo Stato e dall'Unione Europea, e dove opera anche un Fondo di rotazione per l'edilizia sovvenzionata (art.80 l.r.75/1982) dove confluiscono i fondi destinati alle ATER. Oppure in Emilia Romagna, dove (artt. 11 e 11 bis l.r. 24/2001) è previsto un Fondo regionale per gli investimenti nel settore abitativo, finanziato con risorse regionali e statali che finanziano anche il Fondo di rotazione per la realizzazione delle politiche della casa, avente lo scopo di contribuire all'abbattimento degli interessi relativi ai mutui agevolati, concessi dagli istituti di credito, a soggetti individuati dalla regione, per la realizzazione di case destinate all'assegnazione in locazione permanente e temporanea ed all'acquisizione

<sup>46</sup> Va infatti ricordata la possibilità regionale di riprogrammare le risorse non utilizzate che, ai sensi della legge 21/2001 "Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione", possono essere utilizzate anche in difformità dagli obiettivi fissati dal CIPE

<sup>47</sup> La Regione ha reso noto che, a partire dal bilancio 2005, detto importo rientrerà nella disponibilità degli interventi di edilizia residenziale.

<sup>48</sup> Relazioni della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni esercizi 2002-2003, 2003-2004, 2004-2005, 2005-2006. Dati desunti dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2003, 2004, 2005 e 2006- MEF- su dati ISTAT.

<sup>49</sup> Confermato di recente sia sul fronte regionale (ad es. l'art.54 della l.r.Lazio 27/2006 ha previsto lo stanziamento di 100 milioni di euro per il triennio 2007-2009 per sostenere il completamento e la costruzione di edilizia sovvenzionata delle ATER del Lazio) che sul fronte statale (come sopra anticipato, il comma 1154 della legge 296/2006 -legge finanziaria 2007- autorizza la spesa di 30 milioni di euro per gli anni 2008 e 2009 per la realizzazione di un piano straordinario di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata)

in proprietà. L'art. 8 della l.p. Trento 15/2005 prevede un Fondo provinciale casa per l'attuazione delle politiche abitative, finanziato con risorse provinciali e parte dei proventi dei canoni di locazione. In Campania è appostato in bilancio il "Fondo unico per l'edilizia residenziale pubblica" al quale sono confluite le risorse distribuite con gli accordi di programma e le risorse regionali destinate all'ERP. In Veneto l'art.5 della l.r. 2/1999 ha previsto l'istituzione di un Fondo di rotazione e garanzia da utilizzare per favorire l'accesso alla proprietà dell'abitazione e la costruzione e il recupero di alloggi da cedere in proprietà o in locazione, costruito per il 50% da risorse pubbliche e per l'altro 50% da risorse private. Nel programma regionale 2005-2007 della regione Toscana è prevista l'istituzione di un Fondo di rotazione destinato a sostenere in futuro gli investimenti nel settore ERP gestendo le risorse ex GESCAL non utilizzate e quelle ulteriori sia private che pubbliche, garantendo forme di remunerazione dei capitali investiti. In Molise e nelle Marche, è istituito il Fondo per le politiche abitative i cui proventi, oltre a costituire sostegno alla locazione, finanziano gli interventi regionali di ERP (art.4 l.r.Molise 17/2006 e art.6 l.r. Marche 36/2005). Gran parte delle regioni hanno, inoltre, partecipato finanziariamente ai programmi nazionali "Contratti di quartiere II" per i quali era previsto un cofinanziamento regionale (tra cui Puglia, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Friuli Venezia Giulia).

Un altro consistente e continuo canale di finanziamento dell'edilizia abitativa è rappresentato dai proventi delle alienazioni e dei canoni di locazione.

Fino al decentramento delle funzioni, la destinazione sia dei canoni di locazione che dei proventi dell'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica è stata materia di normativa nazionale (leggi 513/1977 e 560/1993) che per alcune regioni costituisce tuttora un riferimento sostanziale. L'art.25 della legge 513/1977 stabiliva che i proventi dei canoni, al netto delle spese generali e di amministrazione e delle spese di manutenzione, venissero destinati all'esecuzione di opere di manutenzione straordinaria e di risanamento del patrimonio di abitazioni degli IACP o dello Stato; al finanziamento dei programmi di edilizia residenziale pubblica; al ripianamento dei disavanzi degli IACP; alla realizzazione di servizi e di urbanizzazioni in quartieri o immobili di edilizia pubblica carenti. Tali finalità, al di là del fatto che alcune normative regionali facciano esplicito richiamo alla legge 513/1977 (art.1 l.r.18/1997 Campania, art.24 l.r.54/1984 Puglia, art.23 l.r.96/1996 Toscana), sono state generalmente ribadite in tutte le regioni, dove è stata anche prevista la loro destinazione al funzionamento degli ex IACP variamente denominati e *pro quota* al finanziamento dei vari fondi regionali istituiti per l'ERP. I proventi dei canoni acquisiti ex art.25 fino al 31 dicembre 2000 sono confluiti nel Fondo Globale ex accordi di programma del 2001, mentre i residui di gettito acquisiti successivamente sono stati versati nei conti correnti presso le tesorerie degli enti.

La legge 560/1993, con riferimento alla destinazione dei proventi delle alienazioni, ha, in sintesi, previsto che: 1) l'alienazione di alloggi è consentita esclusivamente per la realizzazione di programmi finalizzati allo sviluppo del settore; 2) i proventi delle alienazioni rimangono nella disponibilità degli enti proprietari; 3) le regioni determinano annualmente la quota dei proventi da destinare al reinvestimento in edifici e aree edificabili in quota non inferiore all'80% del ricavato; 4) la parte residua è destinata al ripiano dei deficit degli istituti. Detta disciplina, quanto meno con riferimento ai punti 1 e 2, regola, per esplicito richiamo normativo, la materia delle alienazioni e della destinazione degli introiti in alcune regioni (Piemonte, Campania, Puglia, Basilicata, Toscana<sup>50</sup>). Comunque, anche laddove la normativa regionale disciplina espressamente la materia dell'alienazione degli alloggi (es. Marche e Lazio), non vengono previste, per i proventi acquisiti, destinazioni diverse rispetto al funzionamento degli enti gestori, al

<sup>50</sup> In Toscana i proventi delle alienazioni *ex lege* 560/1993 sono contabilizzati dalle ATER competente per territorio nella gestione speciale e versati in un apposito conto corrente denominato "Fondi CER destinati alle finalità della legge n. 560 del 1993", istituito presso la sezione di tesoreria provinciale (conti ora intestati alla regione a seguito della costituzione dei soggetti gestori in forma di S.p.A.)

reinvestimento in settori di ERP (sovvenzionata e agevolata) ed all'ambito del recupero urbano e reimpiego nel ripiano dei deficit degli enti gestori. Quest'ultimo, laddove previsto, lo è con riferimento ai proventi delle alienazioni degli alloggi di proprietà degli stessi enti. L'art.49 della recente l.r. Lazio 27/2006 ha disposto che i proventi derivanti dalle alienazioni degli alloggi delle ATER, siano impiegati nei piani di risanamento entro la percentuale massima dell'80%. In Sicilia la percentuale degli introiti destinata al ripiano dei deficit degli IACP è notevolmente inferiore ed è pari al 20%, mentre il 5% è destinato alla gestione degli stessi (art.3 l.r.43/1994).

La presente indagine ha, infine, messo in evidenza la generalizzata diffusione delle procedure di rinegoziazione dei tassi da applicare ai mutui fruenti di agevolazioni pubbliche e dei mutui assistiti da agevolazioni statali ex art.29 della legge 133/1999 che ha determinato la creazione di nuove disponibilità finanziarie<sup>51</sup> mentre non risultano attivati strumenti di finanza innovativa. La regione Veneto ha effettuato uno studio sull'applicazione delle cartolarizzazioni degli immobili e la regione Campania ha previsto nei bandi dei programmi di riqualificazione urbana la possibilità di avvalersi dello strumento del *project financing*.

Per concludere sul punto, si rileva come la dimensione delle risorse da impiegare in materia di edilizia abitativa dipenda prevalentemente da tre ordini di fattori rappresentati:

- 1) dall'interesse della regione verso gli interventi di ERP, da sostenersi attraverso adeguate appostazioni in bilancio;
- 2) dallo stato di salute del bilancio regionale che, in situazioni di emergenza, utilizza le risorse ERP ad altri fini;
- 3) dallo stato di salute degli enti gestori i cui disavanzi finanziari assorbono risorse anche ingenti distogliendole dalle finalità di sviluppo dell'edilizia abitativa.

Il ristretto margine operativo regionale in ambito ERP dovuto alla limitatezza delle risorse proprie ed ai vincoli derivanti dalla destinazione impressa alle leggi statali di finanziamento non ha, in linea di massima, stimolato l'adozione di provvedimenti generali per la previsione di criteri di riparto delle risorse dell'ERP tra i vari settori d'intervento. Può infatti evidenziarsi che esso appare diffusamente effettuato in relazione alle domande degli utenti, alle richieste di interventi da parte degli operatori ed alle eventuali situazioni emergenziali. Criteri di riparto specifici sono spesso contenuti nei bandi di attuazione dei programmi, con riferimento alla quota di risorse disponibili ed alle peculiarità delle specifiche tipologie di intervento. Ciò sempre tenendo conto della diversità delle situazioni riscontrate nelle varie regioni, come in Campania dove, con apposita delibera regionale sono state, invece, adottate le Linee guida per la l'utilizzo dell'apposito stanziamento nel bilancio regionale denominato "Fondo unico per l'edilizia residenziale pubblica"<sup>52</sup>.

La ripartizione delle risorse tra operatori dello stesso settore è adottata prevalentemente sulla base delle sole dimensioni territoriali degli enti gestori e delle esigenze dagli stessi segnalate. Diversamente, in Friuli Venezia Giulia è stato adottato uno specifico provvedimento regionale con il quale si è provveduto alla determinazione di criteri e modalità per la concessione di sovvenzioni e contributi economici per l'ERP, settori sovvenzionata e convenzionata<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> La situazione di stallo ed il contenzioso aperto dagli istituti di credito dinanzi agli organi di giustizia amministrativa conseguenti alla mancata adozione del decreto di attuazione della normativa si sono protratti fino all'emanazione del D.I. 110/2000 e del DM 31 marzo 2003, nel quale sono riportati, per il periodo 30 giugno 1999- 30 giugno 2001 i tassi medi globali cui far riferimento per la rinegoziazione dei mutui in argomento e si precisa che in sede di prima applicazione il tasso di riferimento è quello del 12,61% rilevato al 30 giugno 2000.

<sup>52</sup> I settori d'intervento sono stati ripartiti in due macrotipologie: istituzionale-normativa, relativa ai programmi di edilizia sovvenzionata ed agevolata, all'anagrafe dell'utenza ed ai programmi complessi e di urbanizzazione, e progettuale-innovativa, relativa ai programmi straordinari, a quelli di emergenza abitativa ed alla costituzione e partecipazione a società miste

<sup>53</sup> Con Delibera GR 627/1993 sono stati stabiliti i seguenti principi: i destinatari delle risorse sono gli ex IACP, la ripartizione delle risorse è effettuata sulla base dei fabbisogni e di precisi parametri (numero sfratti esecutivi, numero partecipanti in graduatorie utili ai bandi per le assegnazioni di alloggi, numero famiglie residenti nel

## 5 Attività di controllo e monitoraggio

La forma giuridica assunta dagli enti gestori costituisce elemento di forte connotazione del sistema dei controlli intercorrente tra le regioni e gli enti stessi. La configurazione di essi quali enti pubblici, economici e non, delinendo una posizione di strumentalità rispetto alla regione, comporta l'attribuzione alla stessa di un più o meno diffuso potere di vigilanza, sia con riferimento agli atti adottati che all'attività esercitata. A ciò consegue la generale attribuzione alla regione (Giunta) del controllo preventivo di legittimità sugli atti rilevanti per la vita ed il funzionamento degli enti stessi (piani, regolamenti, bilanci e consuntivi), nonché del potere di nomina, revoca e scioglimento degli organi istituzionali (Piemonte, Lombardia, Puglia). In qualche caso il controllo sui programmi di edilizia sovvenzionata e, in particolare, il controllo circa l'osservanza dei programmi e degli indirizzi impartiti dalla regione ai fini dello svolgimento degli interventi, è fondato su una sinergia tra l'autonomo potere di vigilanza spettante a quest'ultima ed i controlli di regolarità dei collegi dei revisori dei conti degli enti.<sup>54</sup>

I nuovi modelli relazionali tra enti gestori e autonomie locali definiti dalle normative regionali più recenti configurano anche nuovi sistemi di vigilanza e controllo, oltre che forme più spiccate di autonomia. In Emilia Romagna è stato previsto un organo particolare che è la Conferenza degli Enti, costituita dal Presidente della provincia e dai Sindaci, alle cui riunioni il Presidente dell'ACER partecipa senza diritto di voto. Essa delibera lo Statuto dell'Azienda, i programmi, il bilancio preventivo e quello d'esercizio, nomina il Presidente, il Consiglio d'amministrazione ed i membri del collegio dei revisori dei conti. In Toscana sull'attività dei soggetti gestori si esercitano i controlli previsti nei contratti di servizio con cui viene affidata la gestione.

Per quanto attiene al controllo di economicità, efficacia ed efficienza ed al monitoraggio dell'attuazione dei programmi di ERP, con particolare riferimento all'edilizia sovvenzionata, va rilevato che la presente indagine ha messo in luce una più o meno marcata mancanza di strumenti adeguati a verificare l'andamento dei programmi sia sotto il profilo del controllo delle erogazioni che dello stato di avanzamento degli interventi, con valutazioni ex ante ed ex post dei fenomeni. Un'effettiva attività di monitoraggio e controllo presupporrebbe la disponibilità da parte dell'amministrazione di strumenti operativi in grado di consentire un'adeguata rilevazione dei fatti gestionali. Invero, ridottissime sono risultate le realtà regionali dove appaiono istituiti archivi informatici idonei a definire i tracciati di sviluppo degli interventi e delle erogazioni finanziarie. In Toscana, con il Programma regionale di edilizia residenziale 2003-2005 è stato introdotto un monitoraggio organico e strutturato dei programmi, attraverso strumenti costituiti dall'archivio "Interventi di edilizia agevolata" (organizzato secondo le principali fasi di trattamento/gestione delle singole pratiche di contributo), dall'archivio "Programmi di edilizia sovvenzionata" (che utilizza un programma informatico di controllo di conformità alle norme tecnico economiche e di monitoraggio dei programmi), da un archivio "Patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica" e dall'"Inventario del patrimonio E.R.P." (finalizzato a definire una infrastruttura informativa unitaria in base alla quale identificare le priorità, distribuire le risorse, supportare le attività affidate ai comuni/Soggetti gestori). In Emilia Romagna tutti i dati relativi agli interventi finanziati sono contenuti in un archivio informatico, predisposto per ogni programma, che permette di mantenere monitorata tutta l'attività di gestione. In Campania è

---

territorio, livello di in soddisfazione delle domande pregresse), preferenza per il recupero, preferenza per interventi di pronta fattibilità. Detta Delibera, pur se con numerosi aggiornamenti, ha costituito il parametro principale per il riparto delle risorse all'interno dei settori di intervento. Per l'edilizia convenzionata è stato successivamente affermato (Delibera GR 991/1998) che la presentazione della domanda di contributo costituisce espressione delle esigenze di mercato e quindi è quest'ultima che rappresenta espressione del fabbisogno abitativo.

<sup>54</sup> In Friuli Venezia Giulia, l'art. 11 della legge regionale 24/1999 attribuisce ai collegi sindacali istituiti presso ciascuna azienda non solo l'ordinario esercizio delle funzioni di controllo generale ai sensi del codice civile, ma anche la valutazione della conformità dell'azione e dei risultati aziendali alle norme che ne disciplinano l'attività, nonché ai programmi e agli indirizzi della Regione. Nel caso in cui vengano riscontrate gravi irregolarità il presidente del collegio ha l'obbligo di riferirne immediatamente alla Giunta regionale per il tramite del competente assessore.

stato recentemente previsto, a livello normativo (art.41, I comma, della l.r. 1/2007), un monitoraggio dei programmi e delle iniziative in materia di ERP da parte dell'assessorato competente, finalizzato a verificare le tipologie degli interventi, le risorse previste ed utilizzate nonché le finalità sociali ed economiche, a seguito del quale la Giunta regionale può adottare provvedimenti di revoca dei programmi, in caso di mancato avviamento o non cantierabilità degli stessi.

Per il resto, le varie forme di controllo (corretto utilizzo delle risorse assegnate, la corrispondenza dell'opera realizzata a quella finanziata e il rispetto di tutte le normative da applicare nella realizzazione dell'intervento stesso) appaiono concentrate nella fase di rendicontazione della spesa. Alcune realtà regionali (Friuli) hanno evidenziato che la tempistica del rendiconto degli interventi di edilizia sovvenzionata e la conseguente definizione della procedura contributiva si caratterizza per la sua tardività, con evidenti riflessi negativi sulla reale efficacia dei controlli a ciò correlati.

Appare quasi superfluo ribadire come, anche sotto il profilo dei controlli dell'attività di attuazione dei programmi di ERP, sia essenziale la piena operatività degli Osservatori regionali sull'edilizia abitativa, variamente denominati, che trovano nei sistemi di monitoraggio delle attività di politica abitativa lo strumento principale e la ragion d'essere della loro esistenza.

## 6 Stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata

La rilevata carenza di strumenti operativi atti a consentire un'adeguata rilevazione dei fatti gestionali nonché la diffusa mancanza di archivi informatici degli interventi, evidenziano la difficoltà oggettiva di ricostruire puntualmente la vita dei singoli interventi soprattutto per quanto concerne la descrizione degli stessi, la loro durata, la spesa finale complessiva, in relazione alle categorie tipologiche di finanziamento (statale/regionale/altro). Infatti, laddove gli strumenti di monitoraggio sono risultati più carenti, sono venute in evidenza le lacune conoscitive e le incongruità più consistenti<sup>55</sup>.

Si è già sopra accennato che una parte dell'istruttoria sottesa alla presente indagine ha avuto ad oggetto l'acquisizione di dati riferiti agli interventi avviati, ultimati e da ultimare (di nuova costruzione, di recupero, di manutenzione) ed alle risorse utilizzate nel periodo di riferimento (1.1.1998-30.06.2004) con riguardo alla normativa statale (l.457/1978, 67/1988, 179/1992, ecc.), regionale o provinciale di finanziamento di programmi costruttivi. Tali dati, spesso rielaborati dalla Sezione delle Autonomie sulla base di informazioni fornite alle Sezioni regionali e aggregate dagli enti interpellati secondo criteri diversi, hanno delineato un quadro il più delle volte non coerente con quanto autonomamente comunicato alle locali Sezioni e riferito nelle relazioni regionali. Di talché le risultanze di dette rilevazioni non garantiscono un sufficiente grado di attendibilità né un accettabile livello di significatività e non consentono di esprimere considerazioni che vadano, a livello generale, oltre un generico orientamento tendenziale. Peraltro, qui le differenziazioni sono consistenti non soltanto tra regioni ma anche, all'interno di esse, tra le province, che costituiscono generalmente l'ambito territoriale dei singoli enti gestori e ne riflettono le capacità operative.

Considerando il complesso delle risorse concesse ed erogate imputabile ai suddetti programmi costruttivi, con riferimento al lasso temporale predetto, il grado medio di realizzazione si aggira intorno al 50% (con un *range* che oscilla tra il 21% dell'Emilia Romagna e l'88% della Liguria)

I programmi nazionali con il tasso di realizzazione più elevato, in termini di rapporto tra *quantum* di risorse concesso ed erogato, sono naturalmente quelli più in là negli anni. In particolare, il piano decennale *ex lege* 457/1978 ha il tasso di realizzazione più alto, anche se fortemente diversificato tra regioni. Ad esempio, in Veneto sembrerebbe essere

<sup>55</sup> Emblematico è il caso della Sicilia che non ha fornito nessun elemento utili a fini valutativi sullo stato di attuazione degli interventi e dove solamente in data 13 marzo 2006 il competente Dipartimento regionale dei lavori pubblici ha trasmesso agli IACP un modello di scheda per la rilevazione degli interventi dagli stessi attuati dal 1998 al 2004 nell'ambito dell'edilizia sovvenzionata ed agevolata

del 45,6%, mentre in Toscana del 98%. Ad ogni buon conto, il tasso medio di realizzazione di detto programma non raggiunge il 90%, dato non particolarmente positivo se si considera che trattasi di un programma in attuazione da quasi trent'anni.

Gli interventi finanziati ai sensi della legge 179/1992 hanno, invece, un tasso medio di realizzazione che non raggiunge il 60%, pur se con spiccatissime differenziazioni regionali (in Veneto non raggiunge il 30%).

Di alcune regioni si dispone del tasso di attuazione dei programmi con riferimento alle Delibere CIPE del 1994 e del 1998. In particolare, nelle Marche il programma ERP 1992-1995 risulta attuato per l'87% mentre quello del 1996-1998 del 28%. In Toscana, invece, il tasso di realizzazione appare notevolmente inferiore essendo, rispettivamente, del 37% e dell'8,7%<sup>56</sup>.

La tipologia di intervento maggiormente frequente nei casi esaminati con la presente indagine è risultata quella del recupero, in coerenza con quanto sopra rilevato relativamente alla destinazione al recupero del 30% delle risorse stanziata dalla Delibera CIPE del 1994 per l'edilizia sovvenzionata. Rispetto ai tassi di realizzazione degli interventi di nuova costruzione, quelli destinati a recupero risultano avere un tasso di realizzazione mediamente raddoppiato.

Nella redazione delle relazioni regionali, alcune Sezioni hanno specificamente approfondito gli aspetti problematici correlati alla fase attuativa dei programmi di ERP.

In Toscana, si è già evidenziato che lo stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata ha fatto rilevare un forte ritardo nella realizzazione dei lavori e un'alta percentuale di finanziamenti non attivati. Mentre il ritardo nell'avvio e nella realizzazione dei lavori sembra ricondursi ai tempi, alla qualità della progettazione e alla lentezza delle procedure di gara, il mancato utilizzo delle risorse disponibili va ascritto essenzialmente alla mancata assegnazione delle aree e al ritardo nell'acquisizione degli immobili da recuperare, spesso gravati da vincoli costituenti un oggettivo impedimento all'apertura dei cantieri. Sensibili sono risultate in ogni caso le ricadute negative conseguenti al lungo immobilizzo delle risorse disponibili che, accanto a pregiudizi di natura economica (mancate entrate da locazione) e sociale, ha provocato un deciso depotenziamento dei programmi. I finanziamenti non utilizzati e le economie non riassegnate, considerato il rapido incremento dei costi di costruzione e l'evolversi delle tecniche e della normativa specifica, non hanno infatti consentito, a più di venti anni di distanza, di realizzare il previsto numero di alloggi.

In Friuli Venezia Giulia, l'indagine ha fatto rilevare notevoli difficoltà degli operatori a rispettare i tempi inizialmente imposti dalla programmazione regionale, difficoltà che hanno prodotto una revoca del 65,41% delle risorse originariamente assegnate e che si sono tradotte in una significativa variazione dell'originaria consistenza e ubicazione degli interventi. È stato al riguardo rilevato che i tempi medi di realizzazione degli interventi sono compresi tra i 60 e i 72 mesi con una pluralità di situazioni in cui la durata media è di 66 mesi e cioè di cinque anni e mezzo, e che i tempi per l'ultimazione dei lavori risultano mediamente superiori di circa il 40% dei tempi originariamente previsti dai contratti d'appalto, con conseguente aggravamento dell'attività contenziosa. È stata anche riscontrata una diffusa situazione di ritardo nella rendicontazione della spesa e più in generale una disattenzione nei confronti di questo momento finale del procedimento, che riveste la sua importanza non solo sotto il profilo contabile - amministrativo, ma anche sotto quello finanziario, essendo ad esso connesso lo "svincolo" delle risorse assegnate ai singoli interventi edilizi. Infine, poiché nella stessa regione sono stati eliminati i massimali di costo ed i parametri ad essi sottesi (D.P.Reg. 17.10.2003 n. 0379/Pres.), la determinazione della spesa ammissibile, alla quale è collegata l'entità del contributo o del finanziamento concedibile all'intervento, avviene sulla base di valutazioni tecniche alquanto sfumate. Ne consegue un'accentuata responsabilizzazione dei singoli operatori in ordine alle scelte tecnico-progettuali degli interventi, alla quale peraltro non si accompagna una significativa incidenza dell'azione regionale sulle finalizzazioni dell'utilizzo delle risorse finanziarie messe a loro disposizione.

---

<sup>56</sup> A fronte degli evidenziati ritardi nell'attuazione e in alcuni casi dello stesso avvio degli lavori già programmati, la Regione ha dettato, nell'esercizio 2003, criteri e procedure per l'accelerazione degli interventi di edilizia sovvenzionata relativi a progressi programmi regionali e chiusura degli stessi.

## **7 Consistenza e gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica**

### **7.1 Consistenza del patrimonio immobiliare**

I temi da sviluppare nell'ambito della disamina comparativa sulla consistenza e sulle caratteristiche del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica non possono che prendere le mosse dal minimo comune denominatore costituito dalla nozione di "alloggio di edilizia residenziale pubblica", di cui vanno innanzitutto enucleati gli elementi che in sede locale, a livello normativo, sono valsi a qualificarlo come tale.

Sulla base di siffatto comune punto di partenza, la disamina si estende alla dimensione quantitativa degli alloggi rilevata alla data del 31.12.2003 nonché allo sviluppo di tale dimensione non solo nel triennio 2001-2003, ma anche nel più ampio periodo 1994-2003, e con riferimento al rapporto che si è venuto a delineare tra la generalizzata attività di cessione degli alloggi e l'acquisizione in capo agli enti di nuove realtà immobiliari di edilizia residenziale pubblica a seguito dell'attività di costruzione, acquisto o recupero da loro svolta.

Gli aspetti quantitativi così rilevati si accompagnano poi all'individuazione di talune caratteristiche degli alloggi che è stata svolta con riferimento ad aspetti in vario modo e a vari fini importanti nella qualificazione del patrimonio immobiliare di ERP, quali la vetustà, la superficie degli alloggi, il loro classamento catastale e l'ubicazione o meno all'interno di aree PEEP.

Ciò premesso, va subito precisato che il suddetto minimo comune denominatore in realtà si presenta con contenuti non unisoni nelle disposizioni legislative di livello regionale, derivando la qualificazione giuridica di "alloggio di edilizia residenziale pubblica" da differenziate interrelazioni e valorizzazioni di elementi diversi, quali la proprietà degli alloggi, la natura delle risorse finanziarie impiegate per l'edificazione, le finalità cui gli alloggi sono preordinati e la natura giuridica del soggetto gestore.

A fronte delle differenziate situazioni esistenti a livello regionale, l'indagine che era stata in generale orientata alla raccolta delle acquisizioni istruttorie nei confronti degli alloggi di edilizia sovvenzionata, in concreto ha acquisito nelle varie sedi regionali i dati afferenti gli alloggi che sulla base delle singole discipline regionali e tenendo conto del suddetto principio generale, venivano a qualificarsi come alloggi di edilizia residenziale pubblica<sup>57</sup>.

I dati relativi alla consistenza della proprietà degli alloggi di edilizia residenziale pubblica alla data del 31.12. 2003 quale si desume dalle acquisizioni istruttorie operate dalle Sezioni regionali di controllo della Corte, sono riportati nella seguente tabella 1, che espone anche l'incremento/decremento registrato nelle singole regioni nel triennio 2001-2003. La tabella espone la consistenza della proprietà di alloggi di ERP che è stata registrata in capo ai due fondamentali gruppi di enti rivelatisi proprietari degli alloggi ora in esame e cioè in capo ai comuni e agli IACP (intendendo con tale espressione gli Istituti autonomi case popolari e anche gli ex IACP, oggi in vario modo denominati nelle varie realtà regionali a seguito delle trasformazioni cui gli stessi sono stati assoggettati). Non sono invece ricompresi gli alloggi di edilizia residenziale pubblica appartenenti ad altri enti pubblici e in particolare quelli ancora di proprietà statale poiché le indagini regionali non hanno acquisito dalle filiali regionali dell'Agenzia del demanio notizie sufficientemente ampie e attendibili, tali da consentire una sufficiente rappresentazione della residua proprietà statale di ERP, che nel periodo preso in considerazione dall'indagine era ancora interessata dal trasferimento ai comuni o agli IACP ai sensi dell'art. 2 della legge 27.12.1997 n. 449 e dell'art. 46, commi 1 e 3, della legge

---

<sup>57</sup> Nella Relazione integrale disponibile sul sito web sono meglio rilevabili dette differenziazioni, con riferimento alle tre regioni oggetto di comparazione specifica.

23.12.2000 n. 388. La tabella non espone inoltre gli alloggi di proprietà di altri enti pubblici episodicamente rilevati in talune indagini regionali né la cospicua entità (8.984) di alloggi di proprietà regionale registrata dall'indagine della Sezione di controllo della regione Sicilia.

L'esistenza e la consistenza di siffatte ulteriori proprietà di ERP sono in parte desumibili dalla successiva tabella 2, che affianca alla rappresentazione della consistenza complessiva della proprietà degli alloggi di ERP degli IACP, di cui (limitatamente alle regioni ivi presenti) viene evidenziato anche il totale nazionale, la rappresentazione della consistenza complessiva della gestione di alloggi di proprietà pubblica da loro esercitata. L'indagine ha infatti confermato che, sia pure con contenuti assai differenziati e che si stanno ulteriormente differenziando tra le varie realtà regionali, gli IACP o ex IACP svolgono tuttora un ampio ruolo gestionale che si estende prevalentemente anche ad alloggi di proprietà di altri enti pubblici.

Con riferimento al contenuto della prima tabella va inoltre tenuto presente che i dati ivi esposti hanno una diversa significatività a seconda della categoria di enti alla quale si riferiscono: quelli relativi agli IACP rappresentano infatti la totalità del fenomeno a livello regionale, mentre quelli che si riferiscono ai comuni rappresentano solo l'entità del fenomeno relativo agli enti oggetto di campionamento nelle varie regioni. Va, inoltre, precisato che i dati relativi alle regioni Friuli Venezia Giulia e Marche, si riferiscono all'intera proprietà comunale di ERP in quanto le due indagini regionali, ai fini di cui ora si tratta, hanno coinvolto tutti i comuni della regione. Un significato quasi totalitario va anche attribuito ai dati afferenti la proprietà comunale rilevata dalla Sezione di Bolzano della Corte, che ha assoggettato all'indagine comuni il cui patrimonio immobiliare di ERP (di "edilizia agevolata" secondo la definizione locale) rappresenta circa il 95% di quello complessivo.

**TABELLA 1- Consistenza ripartita per regione della proprietà di alloggi ERP alla data del 31.12.2003 in capo agli IACP o ex IACP comunque denominati e ai comuni assoggettati alle indagini regionali. Incremento/decremento di tale consistenza nel triennio 2001-2003.**

regione	gruppo	consistenza proprietà	incremento nel triennio
CAMPANIA	IACP	56.381	1,76%
	COMUNI	26.060	-0,10%
	totale	82.441	1,16%
FRIULI V.G.	IACP	25.634	21,66%
	COMUNI	3.264	4,51%
	totale	28.898	19,44%
MARCHE	IACP	10.926	1,19%
	COMUNI *	4.857	14,26%
	totale	15.783	4,88%
BASILICATA	IACP	9.105	-0,67%
	COMUNI	392	-52,02%
	totale	9.497	-4,87%
PROV. BOLZANO	IACP	11.390	5,73%
	COMUNI	1.088	-0,18%
	totale	12.478	5,18%
EMILIA ROMAGNA	IACP	34.080	
	COMUNI	12.153	
	totale	46.233	
LAZIO	IACP	85.818	-0,78%
LIGURIA	IACP	13.327	0,95%
	COMUNI	5.666	-0,35%
	totale	18.993	0,55%
LOMBARDIA	IACP	101.648	-2,99%
	COMUNI	37.250	-3,35%
	totale	138.898	-3,09%
MOLISE	IACP	4.895	7,82%
	COMUNI	300	6,66%
	totale	5.195	7,78%
PUGLIA	IACP	51.028	2,29%
	COMUNI	7.989	4,66%
	totale	59.017	2,60%
SARDEGNA	IACP	23.808	4,30%
	COMUNI	4.981	-0,44%
	totale	28.789	3,45%
SICILIA	IACP	45.563	5,09%
	COMUNI	8.537	-5,27%
	totale	54.100	3,30%
PROV. TRENTO	IACP	9.157	5,68%
	COMUNI	816	-3,77%
	totale	9.973	4,83%
VENETO	IACP	35.901	1,82%
	COMUNI	9.468	3,70%
	totale	45.369	2,20%

\* i dati non comprendono gli alloggi di proprietà del comune di Fano

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie sulla base di dati tratti dalle relazioni o acquisizioni istruttorie delle Sezioni regionali di controllo.

I risultati delle indagini regionali evidenziano che le più ampie concentrazioni di alloggi di ERP si registrano nelle regioni Lombardia, Lazio (ove sono stati rilevati esclusivamente gli alloggi di proprietà degli IACP, ora ATER) e Campania.

I riscontri afferenti le prime due regioni (sia a livello complessivo regionale sia con riferimento alle risultanze riferite ai soli IACP) sono gli unici, assieme a quelli registrati in Basilicata, che attestano un andamento decrescente della consistenza patrimoniale nel

triennio 2001-2003. Al contrario un dato comune a tutte le altre realtà regionali è quello che riferisce di un più o meno marcato aumento del numero degli alloggi in proprietà degli IACP, che nel triennio in esame hanno aumentato complessivamente la consistenza della proprietà immobiliare di ERP del 1,75%<sup>58</sup>. Meno univoche sono invece le risultanze dell'andamento triennale riferito agli alloggi di proprietà comunale.

Ai fini ora in esame deve però essere sottolineato che nel triennio preso in considerazione le ordinarie dinamiche incrementali e decrementali del patrimonio immobiliare di ERP rispettivamente costituite dalle nuove acquisizioni immobiliari realizzate dagli enti e dalla cessione degli alloggi ai sensi della legge 560/93 o di altre leggi statali o regionali hanno interagito con lo straordinario e rilevante trasferimento agli enti della proprietà degli alloggi statali, ai sensi delle leggi 449/1997 e 388/2000 sopra citate. Le acquisizioni istruttorie non consentono di individuare per la generalità dei casi e con sufficiente attendibilità l'incidenza che tale accadimento straordinario ha esercitato sulle suddette risultanze triennali e la sua specifica collocazione nel tempo<sup>59</sup>.

Relativamente alle logiche che governano la gestione degli alloggi e più in generale gli assetti organizzatori e le interrelazioni tra gli enti ai fini gestionali, le risultanze dell'indagine attestano sostanzialmente l'esistenza di tre fondamentali situazioni: da un lato si pongono gli innovativi assetti normativi ed organizzatori affermati dalle legislazioni delle regioni Toscana ed Emilia Romagna (specificamente trattate nel punto 1 del Cap.II della Parte II del presente referto) in cui non solo la titolarità delle funzioni gestionali (in vario modo poi delegate ed esercitate), ma anche la proprietà del patrimonio immobiliare regionale di ERP sono intestate ai comuni; dall'altro lato sussistono poche situazioni che vedono gli IACP o ex IACP quali unici o ampiamente prevalenti gestori del patrimonio regionale di ERP; dall'altro lato ancora sussiste la più diffusa situazione in cui gli enti proprietari provvedono di regola alla gestione degli alloggi di cui sono proprietari, anche con ricorso all'affidamento a società di gestione esterne agli enti, o comunque in cui l'affidamento della gestione degli alloggi di ERP agli IACP o ex IACP sussiste in misura più o meno marcata, ma non è una soluzione di ampia prevalenza.

Sulla base delle risultanze dell'indagine, rientrano nella seconda categoria in cui è quasi totalitaria o prevalente la gestione degli IACP, le regioni: Friuli Venezia Giulia, in cui si configura una sostanziale immedesimazione tra l'ERP sovvenzionata e le ATER che sono proprietarie del 88,38% del patrimonio ERP e ne gestiscono il 99,22%; Marche, ove risulta che circa il 87% degli alloggi di ERP di proprietà comunale è affidato in gestione agli IACP/ERAP; Liguria, ove risulta un affidamento della gestione degli alloggi comunali molto ampio alle Aziende regionali territoriali per l'edilizia (ARTE).

Nelle rimanenti regioni, sia pure con diverse modulazioni organizzatorie, gli enti proprietari provvedono prevalentemente alla gestione diretta degli alloggi oppure si avvalgono di strutture esterne all'ente<sup>60</sup>.

Come anticipato e sia pure con una diversa intensità a seconda delle regioni, la gestione degli alloggi di ERP ad opera degli IACP continua ad essere però un fenomeno di significativa entità nel panorama nazionale. La tabella che segue raffronta le risultanze delle

<sup>58</sup> La percentuale si riferisce agli IACP delle regioni presenti nella tabella, con eccezione di quelli della regione Emilia Romagna per i quali sono stati acquisiti solo i dati afferenti la consistenza patrimoniale al 31.12.2003.

<sup>59</sup> L'evoluzione della consistenza patrimoniale di ERP degli enti può più significativamente essere riscontrato con riferimento al più ampio arco temporale afferente il decennio 1994-2003 e al solo rapporto intercorrente tra il risultato dell'attività di cessione degli alloggi operata dagli IACP/ATER e le acquisizioni immobiliari derivanti dall'attività costruttiva, di recupero o di acquisto di nuovi alloggi da loro operata. A questo proposito, nelle Marche l'intensa attività di cessione degli alloggi operata dagli IACP/ERAP per 3.969 alloggi è stata controbilanciata dall'acquisizione di 921 nuove unità immobiliari, con un saldo negativo nel decennio 1994-2003 di 3.048 unità. Analogo riscontro caratterizza la situazione del Friuli Venezia Giulia ove all'attività di cessione degli alloggi di ERP operata dagli IACP/ATER per 2.573 alloggi corrisponde la realizzazione nel decennio ora in considerazione di 1.526 nuove acquisizioni immobiliari, pari al 59,08% degli alloggi venduti e con un saldo negativo di 1.047 unità. Per contro, in Campania l'omologo confronto evidenzia per gli IACP un saldo positivo di 339 alloggi corrispondente alla differenza tra le 5.099 nuove disponibilità immobiliari e i 4.760 alloggi venduti dagli Istituti nello stesso periodo.

<sup>60</sup> È quanto è risultato in comuni quali quelli di Milano e di Napoli, che hanno affidato l'amministrazione dei propri alloggi di ERP a società di gestione, e con riferimento ai comuni veneti di Verona e di Vicenza, che all'uopo si avvalgono di aziende speciali.

indagini regionali relative da un lato alla consistenza del patrimonio di ERP in proprietà agli IACP e dall'altro alla consistenza della gestione degli alloggi di ERP di altri enti pubblici da loro esercitata.

**TABELLA 2 – Consistenza al 31.12.2003 della proprietà e della gestione di alloggi di ERP degli IACP o ex IACP comunque denominati.**

IACP	consistenza proprietà	consistenza gestione
CAMPANIA	56.381	66.989
FRIULI V.G.	25.634	28.779
MARCHE	10.926	15.187
BASILICATA	9.105	11.371
PROV. BOLZANO	11.390	11.674
EMILIA ROMAGNA	34.080	54.545
LAZIO	85.818	99.393
LIGURIA	13.327	20.577
LOMBARDIA	101.648	114.501
MOLISE	4.895	4.921
PUGLIA	51.028	58.465
SARDEGNA	23.808	25.609
SICILIA	45.563	62.966
PROV. TRENTO	9.157	9.627
VENETO	35.901	43.804
TOTALE	518.661	628.408

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie sulla base di dati tratti dalle relazioni o acquisizioni istruttorie delle Sezioni regionali di controllo.

La tabella espone in particolare i totali nazionali (relativi alle regioni presenti in tabella) della consistenza alla data del 31.12.2003 della proprietà degli IACP (518.661 alloggi) e della gestione da loro esercitata (628.408 alloggi); considerando che, tranne limitatissime eccezioni rilevate a livello regionale, gli IACP gestiscono tutti gli alloggi di loro proprietà, dalla tabella si può dedurre che la gestione degli IACP attiene per il 17,46% ad alloggi proprietà di altri enti pubblici<sup>61</sup>.

Tra gli elementi che vengono a caratterizzare il patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica riveste senz'altro una fondamentale importanza quello relativo alla vetustà, che è stato articolato in tre fasce temporali a seconda della data di ultimazione dei lavori di costruzione degli alloggi (ante 1.1.1981, tra il 1.1.1981 e il 31.12.1990 e dopo il 31.12.1990 e fino al 31.12. 2003).

È già stato sottolineato come la vetustà degli alloggi sia idonea a influenzare notevolmente la gestione, in considerazione dell'immediata interrelazione che la lega alle esigenze manutentive, di regola tanto più intense quanto più datato è il patrimonio immobiliare<sup>62</sup>. E' possibile evidenziare, al riguardo, due elementi significativi che sono

<sup>61</sup> Una gestione degli alloggi di ERP operata dai soggetti gestori ed avente come oggetto alloggi di proprietà di altri enti (pubblici) si viene a caratterizzare per l'estensione dei compiti affidati al gestore e per taluni specifici contenuti, tra i quali assumono una specifica rilevanza i criteri di determinazione del corrispettivo spettante al gestore e le interrelazioni che si configurano fra tali criteri e alcuni fondamentali momenti gestionali, primo fra tutti quello afferente l'individuazione del soggetto tenuto a sopportare le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria degli alloggi. Elemento di caratterizzazione della gestione può essere anche costituito dalle logiche gestionali che vengono ad interessare altri peculiari eventi propri del settore, quali ad esempio la cessione degli alloggi e l'attività ad essa propedeutica. Il tema è stato affrontato, con riferimento alle tre regioni oggetto di comparazione, nella Relazione della Corte disponibile sul sito *web*.

<sup>62</sup> La vetustà degli alloggi risulta anche criterio ampiamente valorizzato per l'individuazione degli alloggi da includere nei piani di vendita. L'indagine ha riscontrato inoltre che la vetustà del patrimonio costituisce anche uno dei parametri presi in considerazione a livello regionale per la ripartizione delle risorse finanziarie regionali tra gli

emersi dalle indagini regionali e cioè la percentuale degli alloggi edificati nella fascia temporale più lontana nel tempo (e cioè quelli edificati in epoca antecedente al 1.1.81) e come tali convenzionalmente definiti vetusti, nonché l'entità dell'edificazione realizzata nel terzo periodo (quello compreso tra il 1.1.91 e il 31.12.2003) rispetto a quella del secondo, più ristretto, periodo compreso tra il 1.1.1981 e il 31.12.1990.

I riscontri acquisiti dalla Sezioni regionali di controllo su questi due elementi sono sintetizzati nella tabella che segue che si riferisce esclusivamente al patrimonio immobiliare di proprietà degli IACP o ex IACP comunque denominati, entità più completa e omogenea rispetto a quella costituita dagli alloggi di proprietà comunale.

**TABELLA 3 – Vetustà del patrimonio immobiliare di ERP di proprietà degli IACP o ex IACP comunque denominati. Percentuale degli alloggi ultimati in epoca precedente al 1.1.1981 (alloggi vetusti) rispetto al totale degli alloggi e percentuale degli alloggi ultimati nel periodo 1.1.91-31.12.2003 (terzo periodo) rispetto agli alloggi ultimati nel periodo 1.1.81-31.12.1990 (secondo periodo).**

IACP	% alloggi vetusti	% edificazione terzo periodo rispetto al secondo
CAMPANIA	58,83	48,36
FRIULI V.G.	68,61	37,90
MARCHE	56,71	31,70
BASILICATA	42,33	108,87
PROV. BOLZANO	44,61	70,62
EMILIA ROMAGNA	63,94	46,82
LAZIO	62,22	18,35
LIGURIA	61,63	30,75
LOMBARDIA	78,66	27,45
MOLISE	34,42	74,96
PUGLIA	54,47	42,15
SARDEGNA	49,00	108,91
SICILIA	*27,89	35,23
PROV. TRENTO	44,37	82,32
VENETO	56,34	55,13

\* NB riguarda solo il 51,99% del totale alloggi (dati di soli 6 enti).

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie sulla base di dati tratti dalle relazioni o acquisizioni istruttorie delle Sezioni regionali di controllo.

Le risultanze attestano l'esistenza di un patrimonio vetusto nella maggioranza dei casi superiore alla metà dell'intero patrimonio di ERP degli enti di ciascuna regione. La situazione più marcata si registra in Lombardia ove gli alloggi più datati sono il 78,66% degli alloggi delle ALER regionali, seguita dal Friuli Venezia Giulia, dove il patrimonio immobiliare delle ATER vetusto è pari al 68,61% del totale.

Per converso le minori percentuali di alloggi vetusti si registrano nella regione Sicilia<sup>63</sup> e nel Molise (34,42%). Nelle regioni Basilicata e Sardegna e nelle province autonome di Trento e Bolzano gli alloggi vetusti hanno una consistenza inferiore alla metà del patrimonio complessivo (rispettivamente 42,33%, 49,00%, 44,37% e 44,61%).

Un dato certamente significativo che emerge dall'indagine si riferisce alla circostanza che, con l'eccezione degli enti della Basilicata e della Sardegna, l'edificazione di alloggi ERP realizzata nel più ampio periodo 1.1.91-30.12.2003 ha subito in tutte le regioni una contrazione più o meno marcata rispetto a quella verificatasi nel precedente, più ristretto, periodo 1.1.1981-31.12.1990. La contrazione più marcata dell'edificazione del terzo

operatori (Regione Friuli Venezia Giulia, articolo 23 D.P.Reg. n 119 del 13.4. 2004 di esecuzione dell'articolo 3 della legge regionale 7.3.2003 n.6).

<sup>63</sup> Ove il dato acquisito (27, 89%) non si riferisce però alla totalità degli IACP, non essendo tra l'altro nota la situazione degli IACP di maggiori dimensioni (Palermo e Catania).

periodo si registra nelle realtà ove maggiore è la concentrazione di alloggi di ERP e cioè nel Lazio (18,35% del periodo precedente) e in Lombardia (27,45%). Al contrario, le riduzioni meno significative dell'attività costruttiva del periodo ora in esame si registrano presso l'ITEA di Trento (82,32%), presso l'IPES di Bolzano (70,62%) e nel Molise (74,96%).

Le indagini regionali non hanno in genere acquisito riscontri o precisazioni sui motivi di tale fenomeno, che, come visto, si presenta con contenuti quasi del tutto univoci su tutto il territorio nazionale. E' possibile, comunque, rilevare che, ad esempio, in Friuli Venezia Giulia la risultanza ora in commento è stata espressamente attribuita all'evoluzione del quadro legislativo e agli indirizzi regionali che nel corso degli anni '90 avevano fortemente indirizzato l'attività degli IACP della regione nei confronti del recupero e della riqualificazione urbana cosicché, anche in considerazione del fatto che la cessazione (al 31.12.1998) della contribuzione GESCAL non aveva ancora potuto produrre i suoi effetti sulle risorse a disposizione degli enti, è stato ritenuto del tutto plausibile che le caratteristiche tecnico edilizie e i costi degli interventi di recupero potessero aver causato importanti riduzioni del numero degli alloggi edificati. In altri termini, la contrazione della produzione di alloggi di ERP sarebbe il prezzo pagato al recupero edilizio e cioè all'arricchimento delle finalità demandate all'edificazione di edilizia residenziale pubblica, nel senso che il perseguimento di un miglioramento del tessuto urbano e della qualità dell'abitare che si conseguono attraverso il recupero risultano difficilmente compatibili con la primaria finalità, tradizionalmente affidata all'intervento di ERP, di dare una risposta ampia e quantitativamente adeguata alla domanda di alloggi.

Altro elemento di connotazione delle caratteristiche degli alloggi di ERP che è stato rilevato dall'indagine attiene alla classificazione catastale degli alloggi, che costituisce presupposto fondamentale della gestione sotto diversi profili in quanto la rendita catastale degli alloggi influenza l'entità dell'imposizione fiscale che grava sugli IACP, interagisce, in certe realtà regionali con altri elementi ai fini della determinazione del canone di locazione e in generale costituisce l'elemento base previsto dalla legge 560/93 ai fini della determinazione del prezzo di vendita degli alloggi.<sup>64</sup>

Le risultanze delle rilevazioni all'uopo svolte dagli enti attestano l'esistenza di situazioni fortemente disomogenee non solo tra le regioni, ma anche tra i diversi enti appartenenti ad una stessa regione ed alla stessa categoria di ente (comune o IACP)<sup>65</sup>.

L'approfondimento relativo alla dimensione (superficie) degli alloggi è soprattutto preordinato ad evidenziare la consistenza, rispetto alla più ampia fascia mediana relativa agli alloggi aventi una superficie compresa tra i 45 e i 95 metri quadri, delle due fasce estreme afferenti l'una i "mini alloggi" di dimensione inferiore a mq 45 e l'altra gli alloggi più grandi (superficie maggiore di 95 metri quadri) e ciò al fine di consentire una valutazione di massima circa l'idoneità del patrimonio immobiliare di ERP a rispondere ad esigenze eventualmente diversificate connesse a determinate dinamiche socio-demografiche in atto (immigrazione, invecchiamento della popolazione, famiglie unipersonali, ecc.).

Le risultanze registrate al riguardo nelle varie regioni presentano differenziazioni regionali non irrilevanti<sup>66</sup>

Anche l'ubicazione degli alloggi è stata interessata da una rilevazione operata a livello regionale e tendente a verificare la consistenza dell'edificazione di ERP all'interno dei piani per l'edilizia economico e popolare (PEEP) di cui alla legge 18.4.1962 n. 167. Siffatta rilevazione avrebbe potuto risultare di particolare interesse se rapportata temporalmente ai contenuti e all'ubicazione dell'edificazione di ERP degli ultimi anni, che da un lato si è indirizzata verso il recupero edilizio ed urbanistico, come tale tendenzialmente estraneo alle aree PEEP, e dall'altro

<sup>64</sup> Il prezzo è corrispondente al valore che risulta applicando un moltiplicatore pari a 100 alle rendite catastali, salve le riduzioni previste dalla legge.

<sup>65</sup> L'argomento è stato approfondito rispetto alle tre realtà regionali oggetto di specifiche comparazioni (Friuli V.G., Marche e Campania) nella Relazione disponibile sul sito *web*

<sup>66</sup> Cfr., anche per questo argomento, la Relazione disponibile sul sito *web*, con riferimento al Friuli V. G., Marche e Campania.

ha dovuto affrontare, come emerge dall'indagine, la grave questione dell'individuazione, soprattutto nelle maggiori città, di aree idonee ad accogliere i nuovi insediamenti di ERP, ai quali spesso si accompagnano problematiche sociali e urbanistiche di particolare delicatezza. Le acquisizioni istruttorie hanno, però, potuto soltanto assicurare l'evidenza del numero degli alloggi ubicati nei PEEP rispetto al numero complessivo degli alloggi di proprietà degli enti e non consentono ulteriori approfondimenti sul tema<sup>67</sup>.

Uno specifico approfondimento istruttorio nei confronti degli enti proprietari di alloggi di ERP è stato indirizzato all'acquisizione di dati e informazioni relativi alla disponibilità di archivi del patrimonio e di procedure automatizzate per la gestione di tali dati, che costituiscono presupposto indispensabile per una conoscenza delle caratteristiche patrimoniali che possa da un lato risultare idonea a garantire il corretto e tempestivo adempimento di specifici doveri gestionali (quale ad esempio l'attività di dismissione degli alloggi e la corretta quantificazione delle obbligazioni tributarie) e dall'altro, funzionale alla migliore conservazione e tutela dei valori patrimoniali, ad esempio, attraverso la possibilità di una programmazione della manutenzione. A questo specifico proposito, le richieste istruttorie si sono estese alla verifica dell'esistenza presso gli enti del cd. "fascicolo del fabbricato" e cioè di una raccolta sistematica e organizzata dei dati afferenti le caratteristiche impiantistiche e tecnologiche degli edifici e degli alloggi, degli interventi manutentivi eseguiti e dei vari interventi, adempimenti e controlli tecnici che la normativa edilizia impone ai proprietari o ai gestori di beni immobili (ad esempio relativamente agli impianti elevatori, alle centrali termiche, ecc.).

All'archivio patrimoniale potrebbe essere poi in vario modo funzionalmente abbinato un'archivio gestionale riferito all'utenza, che consenta di collegare ogni assegnatario all'alloggio da lui occupato, ai fini della gestione del rapporto locativo e in particolare ai fini della quantificazione dei canoni di locazione, della verifica della morosità, della gestione delle varie vicende e accadimenti che possono intervenire in costanza di un rapporto locativo (ad es. cambio di alloggio, voltura dell'intestazione contrattuale, ecc.).

Infine il bagaglio informativo di cui l'ente dovrebbe auspicabilmente essere munito si estende alla conoscenza delle caratteristiche soggettive dell'utenza da conseguire attraverso un registro anagrafico soggettivo, che è strumento indispensabile per vari momenti gestionali, quale ad esempio la determinazione del canone di locazione, che in ogni realtà territoriale rilevata dall'indagine poggia sulla conoscenza e su una variegata considerazione dei redditi del nucleo familiare che vive nell'alloggio, come pure ad esempio per il controllo sulla legalità dell'occupazione degli alloggi. L'anagrafe dell'utenza ha costituito oggetto di specifici quesiti istruttori dei cui esiti (generalmente di modesta entità) si dirà in prosieguo.

Le risultanze istruttorie acquisite sulle tematiche di cui sopra depongono in generale per una diffusa disponibilità in capo agli enti e in particolare agli IACP di archivi patrimoniali automatizzati e in vario modo integrati e collegati con archivi gestionali, mentre molto meno ampia è l'esistenza del cd. "fascicolo del fabbricato" o di un documento equipollente.

Va però rilevato che nonostante le dichiarazioni di disponibilità di siffatti mezzi informativi e gestionali, sono numerosi i casi in cui sono state rilevate incongruenze tra i dati forniti, anche con riferimento a circostanze che dovrebbero invece costituire elementare oggetto di cognizione di ogni archivio patrimoniale, quale la consistenza complessiva degli alloggi in proprietà o in gestione, la classificazione catastale o la superficie degli alloggi. Analoga riflessione può essere svolta con riferimento ai dati che presuppongono l'esistenza di un adeguato archivio gestionale, come è fatto palese dalle numerose e talvolta significative incoerenze che sono state registrate a proposito dei dati afferenti la morosità e ai rapporti tra questa e l'accertamento delle entrate, come meglio si dirà nella trattazione di questi specifici argomenti<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Cfr. nota precedente

<sup>68</sup> Cfr. per gli approfondimenti comparati la Relazione sul sito *web*

## 7.2 Cessione degli alloggi

La cessione degli alloggi di ERP attuata dagli enti è stata innanzi tutto rilevata nella sua consistenza quantitativa con riferimento sia al numero degli alloggi di cui è stata alienata la proprietà sia all'ammontare dei corrispondenti ricavi introitati dagli enti.

Va tenuto presente che il periodo preso in considerazione ai fini delle suddette rilevazioni è l'arco temporale decorrente dal 1994 (e fino alla data di riferimento finale dell'indagine e cioè al 31.12.2003) in cui la cessione rinveniva la sua disciplina nella legge 24.12.1993 n.560<sup>69</sup>, che, quale espressione di una manovra economica diretta a ridurre il deficit di finanza pubblica mediante risparmi di spesa e reperimento di nuove entrate<sup>70</sup>, ha previsto una generalizzata dismissione del patrimonio immobiliare di ERP articolata su piani di vendita formulati dalle regioni su proposta degli enti proprietari. Ai sensi del comma 5 dell'unico articolo della legge, l'alienazione è consentita esclusivamente per la realizzazione di programmi finalizzati allo sviluppo del settore<sup>71</sup>.

A fronte di siffatte disposizioni e di analoghe disposizioni contenute nelle leggi regionali<sup>72</sup> che individuavano una specifica destinazione alle risorse *de quo*, l'indagine si è fatta carico di rilevare la destinazione che nelle varie realtà regionali esse hanno concretamente ricevuto.

L'indagine ha inoltre esaminato la cessione degli alloggi nella diversa prospettiva concernente gli effetti che la stessa ha prodotto ai fini della gestione del patrimonio edilizio; più precisamente ha rilevato l'esistenza, l'entità e le caratteristiche delle situazioni condominiali venutesi a creare a seguito dell'alienazione degli alloggi e delle soluzioni gestionali all'uopo attivate dagli enti, verificando in particolare se questi esercitassero o meno le funzioni di amministratore condominiale.

Le risultanze dell'indagine depongono innanzi tutto per una assai diversificata intensità dell'attività di cessione degli alloggi di ERP nelle diverse realtà regionali, che in taluni casi può essere certamente ascritta alle diversificate normative che hanno disciplinato la vendita e più in generale alle diversificate primarie finalità sottese alle stesse.

In quest'ottica vanno ad esempio inquadrare le risultanze dell'attività di cessione registrate in Sicilia, ove si sono raggiunti i massimi livelli di vendita, fra quelli che si sono potuti prendere in considerazione ai fini della presente disamina. Qui, nel periodo 1994-2003 sono stati infatti ceduti 19.849 alloggi ad opera degli IACP e 2.733 alloggi ad opera dei comuni interessati dal campionamento<sup>73</sup>. Pare al riguardo evidente che se la previsione della

<sup>69</sup> La legge 23.12.2005 n. 266 (finanziaria 2006) ha previsto l'emanazione con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di norme semplificatrici in materia di alienazione degli alloggi di proprietà degli IACP, predeterminando principi innovativi per la quantificazione del prezzo di compravendita, per l'utilizzo dei proventi della cessione e di disciplina di particolari situazioni di legittimazione all'acquisto. Peraltro, i commi in questione (597, 598, 599 e 600) dell'art.1 della stessa legge sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi con recente sentenza 94 del 7 marzo 2007.

<sup>70</sup> Cfr. Corte Cost. 7.12.1994 n. 417.

<sup>71</sup> Più precisamente, la legge 560/93 ha previsto che le regioni determinassero annualmente la quota, non inferiore al 80% del ricavato, dei proventi da destinare al reinvestimento in edifici ed aree edificabili, per la riqualificazione e l'incremento del patrimonio abitativo pubblico mediante nuove costruzioni, recupero e manutenzione straordinaria di quelle esistenti e programmi integrati, nonché ad opere di urbanizzazione socialmente rilevanti nonché, per la parte residua, da destinare al ripiano dei deficit finanziari degli IACP.

<sup>72</sup> La recente legge della regione Marche 27.12.2006 n. 22 che ha introdotto tra l'altro una specifica disciplina relativa all'alienazione degli alloggi sembra limitare il carattere della generalità della vendita di cui era espressione la formulazione (originaria) della L.560/93, riferendo la possibilità della cessione esclusivamente all'esigenza di una razionale ed economica gestione del patrimonio (di cui non sono previste quote da includere nei programmi di alienazione) e ai fini di un reinvestimento nel settore ERP. Il prezzo di vendita è calcolato con riferimento al valore di mercato dell'immobile determinato dall'ente proprietario sulla base di criteri stabiliti dalla Giunta regionale.

<sup>73</sup> Una siffatta *performance* è stata certamente favorita dalle disposizioni di ampio incentivo alla cessione che il legislatore regionale ha introdotto con la legge 3.11.1994 n.43 (recante "Norme in materia di alienazione degli alloggi di ERP e per il riequilibrio finanziario degli IACP") come successivamente integrata e modificata, le quali, rispetto all'ordinaria disciplina posta dalla l. 560/93, in sintesi si possono riassumere nella determinazione del prezzo di vendita basata in ogni caso sulla rendita catastale risultante dalla categoria A/4, nella riduzione a soli due anni del periodo di previa conduzione in locazione dell'alloggio medesimo, nell'ampliamento al 25% della riduzione

generalizzata dismissione di quel particolare patrimonio immobiliare che è quello di ERP può sinteticamente ritenersi preordinata da un lato a produrre risparmi di spesa a mezzo dell'alleggerimento della gestione (almeno per la parte ritenuta diseconomica) e dall'affrancazione degli enti dai corrispondenti oneri gestionali e dall'altro a reperire risorse utili al finanziamento del settore, le risultanze dell'indagine riferite alla Sicilia depongono per un'assoluta prevalenza della prima finalità rispetto alla seconda. Va, inoltre, opportunamente sottolineato che la cessione degli alloggi (così come altri eclatanti fenomeni relativi ad altre realtà regionali che l'indagine ha evidenziato), indipendentemente dei valori assoluti che la esprimono, per essere correttamente intesa deve essere ricondotta al quadro normativo di riferimento e più in generale agli obiettivi perseguiti a livello regionale, i quali a loro volta sottendono una ben precisa concezione del ruolo e delle funzioni che si ritengono proprie degli enti gestori e dell'edilizia residenziale pubblica.

Più in generale e ai fini di individuare, sia pure in maniera puramente indicativa, la misura in cui il ricavato della cessione degli alloggi può concorrere al perseguimento della suddetta seconda finalità e cioè all'incremento del patrimonio immobiliare di ERP, con l'indagine è stato chiesto agli enti delle varie regioni di indicare il prezzo medio di vendita praticato nel periodo 2001-2003 e di raffrontarlo con il costo medio delle nuove disponibilità immobiliari realizzate nello stesso periodo.

Le acquisizioni istruttorie nelle varie regioni attestano generalmente l'esistenza di situazioni differenziate in base alle quali la vendita di un alloggio finanzia il costo di una nuova realtà immobiliare in misura prevalentemente compresa tra il 30% e il 50%. I dati che sono stati acquisiti vanno intesi con un significato di larga massima in considerazione di una non uniformità dei criteri e delle situazioni prese in considerazione ai fini della determinazione del costo medio di costruzione<sup>74</sup>.

La seguente tabella espone i prezzi medi di vendita degli alloggi di ERP relativi al 2003 rilevati presso alcuni IACP aventi sede nei comuni capoluogo di regione.

**TABELLA 4 - Prezzo medio di vendita di alloggi di ERP praticato da IACP o ex IACP comunque denominati nel 2003.**

regione	IACP	prezzo medio di vendita - anno 2003
CAMPANIA	NAPOLI	38.000
FRIULI V. G.	TRIESTE	60.930
MARCHE	ANCONA	45.653
BASILICATA	POTENZA	21.148
LIGURIA	GENOVA	42.171
LOMBARDIA	MILANO	42.941
MOLISE	CAMPOBASSO	30.000
PUGLIA	BARI	25.280
SARDEGNA	CAGLIARI	23.064
SICILIA	PALERMO	15.000
PROV. TRENTO	TRENTO	47.846

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie sulla base di dati tratti dalle relazioni delle Sezioni regionali di controllo.

Per la regione Lazio non sono disponibili dati completi e attendibili.

Gli esiti dell'indagine che vengono di seguito esposti si riferiscono ai risultati complessivi della vendita degli alloggi di ERP, che nel periodo di riferimento risulta attuata non solo ai sensi

---

del prezzo di compravendita per il caso di pagamento in unica soluzione, nella previsione di mutui agevolati per gli assegnatari interessati all'acquisto, che non siano già beneficiari di altre agevolazioni statali o regionali, nell'ampliamento (al 90%) della percentuale degli alloggi che possono essere alienati (limitatamente a quelli realizzati a totale carico o con contributo regionale).

<sup>74</sup> Le analisi comparative sono riportate nella Relazione disponibile sul sito *web*.

della legge 560/93, ma anche di altre leggi statali come la legge 513/77 o, come si è già detto, di varie leggi regionali.

Al fine di esprimere in termini sufficientemente omogenei tra le regioni il significato che, per gli aspetti quantitativi, la cessione degli alloggi di ERP intervenuta nel periodo 1.1.1994-31.12.2003 ha assunto nelle varie realtà regionali nei confronti dell'insieme del patrimonio immobiliare degli enti, è stato individuato un "indicatore di intensità della vendita", che è stato calcolato rapportando al numero degli alloggi in proprietà degli enti nel periodo di vendita<sup>75</sup> il numero complessivo degli alloggi venduti nel periodo stesso. Le risultanze della cessione degli alloggi rilevate dalle varie Sezioni regionali sono riassunte nella seguente tabella che si riferisce esclusivamente agli IACP e che espone, accanto al numero degli alloggi complessivamente ceduti dagli enti, il suddetto indicatore.

**TABELLA 5 - Cessione degli alloggi di ERP realizzata da IACP o ex IACP comunque denominati nel periodo 1994-2003. Intensità della cessione.**

IACP	N. Alloggi Ceduti	Intensita'
CAMPANIA	4.760	12,84
FRIULI V.G.	2.573	10,96
MARCHE	3.969	3,75
BASILICATA	1.343	7,77
PROV. BOLZANO	467	25,39
EMILIA ROMAGNA	8.956	4,81
LIGURIA	3.683	4,62
LOMBARDIA	10.785	10,42
MOLISE	441	12,10
PUGLIA	4.069	13,54
SARDEGNA	2.582	10,22
SICILIA	19.849	3,30
PROV. TRENTO	772	12,86
VENETO	7.155	6,02
TOTALE	71.404	

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie sulla base di dati tratti dalle relazioni o acquisizioni istruttorie delle Sezioni regionali di controllo.  
Per la regione Lazio non sono disponibili dati completi e attendibili.

Le risultanze delle cessioni realizzate presentano specifici elementi di caratterizzazione che le distinguono l'una dall'altra.

Quelle relative alla vendita degli alloggi nella regione Marche, ad esempio, evidenziano in maniera chiara la forte intensità del fenomeno; tale intensità è espressa dall'indicatore 3,75 che attesta che nel periodo 1994-2003 è stato venduto un alloggio ogni 3,75 alloggi esistenti nel periodo. Nella panoramica nazionale tale valore è secondo solo a quello registrato in Sicilia, di cui sopra si è detto, ma che, come precisato, è espressione del particolare contesto normativo sopra descritto.

A proposito dell'entità dei ricavi derivanti dalla vendita degli alloggi, va sottolineato che le richieste istruttorie dell'indagine erano finalizzate ad acquisire i dati afferenti da un lato i ricavi delle vendite che prevedevano il pagamento in unica soluzione e dall'altro, relativamente alle cessioni operate con pagamento dilazionato nel tempo, quelli relativi alla sola rata di acconto.

I dati acquisiti dall'indagine e in questa sede definiti come "ricavi complessivi" non si riferiscono pertanto a quella considerevole quota parte degli stessi che attiene alla parte del prezzo di compravendita corrisposto a rate. Le risultanze dei ricavi acquisite dall'indagine risultano pertanto per definizione tanto inferiori all'effettivo ricavo

<sup>75</sup> Il dato viene calcolato sommando agli alloggi in proprietà alla data del 31.12.2003 gli alloggi venduti nel periodo 1994-2003.

complessivo quanto più numerose e più lontane nel tempo sono le cessioni operate con pagamento dilazionato.

Questa importante precisazione rileva sotto il profilo di un'altra acquisizione istruttoria operata dalle sezioni regionali che è quella afferente l'utilizzo che gli enti hanno fatto del ricavato della vendita.

Per il motivo sopra esposto gli importi destinati dagli enti alle varie finalità di legge avrebbero quindi dovuto essere complessivamente superiori al totale dei ricavi di cui le richieste istruttorie chiedevano l'indicazione; così invece non è stato in quanto, salvo il caso della regione Veneto e, nei limiti in cui è stata data risposta, degli IACP del Lazio, gli importi di cui è stato registrato l'effettivo utilizzo sono invece risultati (spesso anche significativamente) inferiori al totale dei ricavi come sopra determinati. A questo proposito va ulteriormente considerato che nelle risorse "utilizzate" sono state incluse anche le cospicue risorse relative ai ricavi "in attesa di destinazione" dei quali presso gli enti sussisteva comunque un'evidenza contabile.

La rilevazione di questa circostanza, che in considerazione dell'ampiezza e delle finalità dell'indagine non ha potuto essere ulteriormente approfondita, deporrebbe per un'assenza in capo agli enti di un'attendibile evidenza delle somme provenienti dalla cessione degli alloggi e del loro impiego, evidenza che, a fronte delle destinazioni previste dalla legge 560/93 e dalle altre leggi regionali, risultava tanto più doverosa quanto più pregnante è stata la specificazione delle destinazioni operata dalle regioni.

Il dato assume poi una particolare significatività in relazione all'espressa previsione delle procedure di contabilizzazione e di versamento dei ricavi stabilite dalla legge 560/93, che è la fonte che ha disciplinato l'ampia maggioranza delle vendite prese in considerazione dall'indagine. Va inoltre rilevato che nessuna relazione regionale ha segnalato l'attivazione di specifici controlli regionali sull'effettiva destinazione e sull'effettivo impiego dei ricavi delle cessioni degli alloggi operato dagli enti.

In quest'ottica va pertanto inquadrato il riscontro sulla misura dell'utilizzo dei ricavi della cessione e sulla sua destinazione, la cui compiuta analisi comparativa riferita alle tre regioni esaminate è contenuta nella Relazione disponibile sul sito *web*.

La tabella che segue ripartisce, invece, il totale dei proventi della cessione degli alloggi operata dagli IACP di ciascuna regione tra le varie destinazioni alle quali sono stati assoggettati. Le percentuali si riferiscono al totale dei ricavi per i quali gli enti hanno specificato l'esistenza di una destinazione<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> Sono qui ricompresi anche i ricavi qualificati dagli enti come "in attesa di destinazione".

**TABELLA 6- Destinazione dei ricavi della vendita degli alloggi operata dagli IACP o ex IACP comunque denominati nel periodo 1994-2003. Situazione al 31.12.2003.**

IACP	% nuova costruzione	% recupero	% manutenzione straordinaria	% acquisto aree	% acquisto edifici	% deficit	% altro	% in attesa di destinaz.
CAMPANIA	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
FRIULI V.G.	17,48	21,69	29,08	0,47	4,44	0,00	18,97	7,86
MARCHE	71,09	20,75	1,84	0,28	0,00	0,00	0,10	5,94
BASILICATA	26,66	1,02	5,58	0,00	0,00	0,00	0,00	66,74
PROV. BOLZANO	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
EMILIA ROMAGNA	55,33	16,01	21,00	0,81	0,65	0,19	3,34	2,67
LAZIO*	3,16	7,94	46,55	0,00	1,49	11,11	29,33	0,44
LIGURIA	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
LOMBARDIA	5,38	11,61	39,31	0,49	0,71	16,33	4,20	21,97
MOLISE	65,46	0,00	8,74	18,74	0,00	0,73	0,00	6,31
PUGLIA	0,00	0,00	80,48	0,00	0,00	19,51	0,00	0,00
SARDEGNA	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
SICILIA	1,14	4,13	1,07	5,64	0,00	71,74	10,89	5,39
PROV. TRENTO	0,00	0,00	0,00	1,41	98,59	0,00	0,00	0,00
VENETO	49,55	24,39	14,96	0,47	2,25	0,12	1,14	7,11

\* I dati si riferiscono alle cessioni operate nel periodo 1998-2003.

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie sulla base di dati tratti dalle relazioni o acquisizioni istruttorie delle Sezioni regionali di controllo.

La cessione degli alloggi è stata, infine, esaminata sotto il profilo degli effetti che ha prodotto sulla gestione del patrimonio immobiliare di ERP che è venuto a caratterizzarsi per l'esistenza di situazioni condominiali tanto più diffuse quanto meno omogenea e completa è stata la vendita degli alloggi ubicati all'interno di un singolo edificio.

Siffatte situazioni condominiali sono usualmente definite come "condomini misti", in cui la proprietà pubblica di unità immobiliari, che rimangono assoggettate al regime gestionale previsto dalle varie normative (regionali) di settore, coesiste con una proprietà privata, qual è quella che consegue all'acquisto dell'alloggio da parte dell'assegnatario e che rimane sostanzialmente assoggettata all'ordinario regime civilistico.

La problematica non è di poco conto perché sottende la soluzione non solo di questioni di carattere giuridico ed organizzativo per gli enti gestori, ma più in generale impone a livello normativo una definizione di quali debbano essere il ruolo e le funzioni degli enti gestori degli alloggi di ERP.

In questa sede è appena il caso di ricordare che la costituzione di un condominio misto pone precise problematiche afferenti i criteri e le procedure per la gestione dei servizi condominiali e per l'esecuzione dei lavori di manutenzione, specie quella straordinaria, sulle parti e sui beni di uso comune. In altri termini, pone il problema di dare soluzione all'interrelazione che si viene a configurare tra le modalità contrattuali e operative che sono proprie dell'ente (pubblico) gestore che (nel caso degli IACP) è anche condomino (a seconda dei casi in situazioni di maggioranza o di minoranza millesimale) e quelle eventualmente diverse che promanano dalla volontà espressa dall'assemblea condominiale. Più in generale sul piano giuridico si pone anche il problema se l'ente pubblico possa svolgere le funzioni di amministratore condominiale<sup>77</sup>.

Al riguardo l'indagine ha riscontrato l'esistenza di situazioni fortemente differenziate sia tra le discipline previste dalle varie legislazioni regionali, sia, in linea di fatto, tra le

<sup>77</sup> La recente sentenza della Corte di Cassazione, sez. II, 24.10.2006 n. 22840 modificando un precedente orientamento ha affermato il principio secondo il quale "anche una persona giuridica può essere nominata amministratore del condominio negli edifici, posto che il rapporto di mandato istituito nei confronti delle persone suddette, quanto all'adempimento delle obbligazioni ed alla relativa imputazione della responsabilità può essere caratterizzato dagli stessi indici di affidabilità, che contrassegnano il mandato conferito ad una persona fisica".

soluzioni organizzative attivate dagli enti, anche all'interno di una stessa regione e quindi teoricamente assoggettati ad un'unica disciplina.

Da un lato, si pongono quelle discipline regionali che, in sintonia con la soluzione delineata con riferimento al contenuto della gestione anche in epoca precedente alla costituzione dei condomini che imponeva o comunque favoriva la cosiddetta "autogestione" dei servizi comuni da parte degli assegnatari, limitano o vietano agli enti gestori di proseguire o iniziare l'attività di amministrazione degli stabili ceduti in proprietà. Dall'altro lato, si pongono quelle discipline che includono espressamente tra le finalità tipiche dei gestori degli alloggi di ERP anche la gestione del patrimonio di proprietà pubblica, come pure privata, o che comunque prevedono e disciplinano una tale gestione, anche con espresso riferimento alle situazioni condominiali venutesi a creare a seguito delle precedenti cessioni di alloggi di ERP.

Pare evidente come a tali diverse soluzioni gestionali siano sottese diverse concezioni del ruolo e delle finalità (caratterizzati da una più o meno marcata funzione sociale) degli enti gestori del patrimonio immobiliare pubblico. Sotto un primo, più tradizionale, profilo una tale dicotomia sembra presupporre antitetiche risposte alla questione se l'attivazione o la prosecuzione della gestione pubblica delle situazioni condominiali miste corrisponda o meno ad un più ampio interesse pubblico deputato a farsi carico anche della tutela di quelle particolari esigenze sociali che solitamente sussistono negli insediamenti urbani di ERP e che non vengono meno a seguito dell'acquisto della proprietà degli alloggi in misura più o meno ampia da parte degli assegnatari. Sotto altro profilo la suddetta dicotomia sintetizza, con riferimento ai temi della gestione del patrimonio immobiliare pubblico, anche la diversa problematica afferente il significato e la portata dell'intervenuta "aziendalizzazione" degli originari IACP, che per un verso, in considerazione della loro esperienza professionale, potrebbero trovare nell'attività gestoria del patrimonio altrui un'attività da svolgere secondo logiche economiche tese a incentivare la redditività della gestione e che dall'altro, nei fatti, come è emerso da talune risultanze delle indagini regionali, nonostante l'aziendalizzazione, continuano ad essere operatori di un intervento avente tuttora forti connotazioni di carattere assistenziale<sup>78</sup>.

### **7.3 Gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica**

Un elemento di caratterizzazione della gestione è certamente desumibile dal contenuto delle attività che il gestore esercita per l'amministrazione degli alloggi. A questo proposito i quesiti istruttori indirizzati agli enti gestori miravano a rilevare l'oggetto di siffatta gestione, chiedendo conferma dell'esecuzione o meno di quegli adempimenti che ordinariamente si rinvengono nella vita di un rapporto locativo. Uno di questi, in particolare, attiene alla gestione delle spese per i servizi comuni, che sono interessati da quello specifico istituto costituito dall'"autogestione" da parte degli inquilini che è presente nella normativa di settore già dal D.P.R. 30.12.1972 n. 1035 e che via via è stato riaffermato e valorizzato nel tempo a mezzo delle delibere CIPE del 1981 e del 1995 nonché da diverse normative regionali.

Costituiva inoltre finalità dell'indagine l'acquisizione di dati finalizzati a consentire una rilevazione dell'"effettività" della gestione, quale si può desumere dal trattamento di quelle movimentazioni del rapporto locativo (cambio di alloggio, volture delle intestazioni contrattuali, cessazioni d'utenza) che, attenendo alla titolarità del rapporto locativo, sono senz'altro particolarmente importanti in un contesto normativo di settore in cui le caratteristiche soggettive dell'assegnatario e in genere di chi vive nell'alloggio sono essenziali ai fini del corretto svolgimento del rapporto. Siffatte caratteristiche rilevano infatti sia ai fini della quantificazione dei canoni di locazione sia ai fini della stessa legittima

---

<sup>78</sup> Cfr. la Relazione disponibile sul sito, per un'analisi comparata tra le tre regioni prescelte.

prosecuzione del rapporto locativo, a fronte degli specifici requisiti soggettivi richiesti a pena di decadenza dalle varie normative regionali.

Nello stesso senso si muoveva la richiesta finalizzata a verificare se a seguito della cessazione dell'utenza e ai fini dell'assegnazione a nuovo avente titolo l'alloggio venisse o meno interessato da interventi manutentivi (qualificati di "riatto") ed eventualmente a rilevarne l'entità.

I riscontri registrati presso gli enti gestori e in particolare presso gli IACP si caratterizzano per una sostanziale omogeneità dei contenuti gestionali che si estendono dalla fase costitutiva del rapporto fino a quella conclusiva costituita dalla restituzione dell'alloggio a seguito della cessazione del rapporto.

L'omogeneità non è però totale anche a fronte di specifiche disposizioni di livello generale che disciplinano certi fenomeni gestionali<sup>79</sup>.

#### **7.4 Entrate accertate per canoni di locazione di ERP e morosità**

I flussi finanziari in entrata provenienti agli enti gestori degli alloggi di ERP si compongono innanzi tutto del corrispettivo (canone di locazione) che gli assegnatari sono tenuti a versare al locatore a fronte dell'uso e del godimento dell'alloggio da loro esercitato che costituisce la fondamentale componente di entrata, alla quale si aggiungono, a seconda dei contenuti e dell'estensione della gestione, ulteriori corrispettivi afferenti i pagamenti o i rimborsi al gestore per spese accessorie alla locazione e per i servizi comuni di natura condominiale.

A seconda dei casi, l'entrata può inoltre estendersi ad altri corrispettivi connessi all'esecuzione di specifiche prestazioni aggiuntive svolte dal gestore nell'interesse dell'assegnatario (ad esempio, per interventi di manutenzione dell'alloggio).

A tali componenti di entrata fondate sull'esistenza di un rapporto locativo, possono affiancarsi compensi che l'ente gestore percepisce a diverso titolo da soggetti diversi dai locatari, sia nell'ambito di un'amministrazione di interi compendi immobiliari di proprietà di altri enti sia a seguito dello svolgimento di specifiche prestazioni gestionali, quale ad esempio lo svolgimento della funzione di amministratore condominiale in singoli edifici a proprietà mista.

A fronte di questo complesso di mezzi finanziari in entrata che possono venire a interessare gli enti che gestiscono patrimoni immobiliari di ERP, l'indagine si è fatta carico da un lato di verificare l'entità e gli andamenti nel triennio 2001-2003 dell'accertamento della fondamentale componente d'entrata costituita dai canoni di locazione di ERP e dall'altro di individuare il canone medio e il canone minimo (relativi all'anno 2003) che caratterizzano l'ERP nelle varie realtà regionali. A tale fine il canone medio è espresso dal rapporto che intercorre tra l'accertamento dell'anno e il numero degli alloggi che hanno prodotto un canone in quell'anno mentre per canone minimo si intende il canone più basso, che viene applicato all'utenza economicamente più debole<sup>80</sup>.

I criteri di determinazione del canone di locazione di ERP non sono uniformi nelle regioni interessate dalla comparazione, che si ispirano ovviamente ai principi affermati dalla delibera CIPE del 19.11.1981 n. 236, da quella sostitutiva del 13.3.1995 n. 21 e da quella del 20.12.1996 n. 318, le quali, in attuazione del secondo comma dell'art. 2 della L.457/78, avevano stabilito i criteri generali (per le assegnazioni degli alloggi e) per la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di ERP, innovando la disciplina, di significato transitorio, sul canone minimo stabilita dall'art.22 della L.513/77.

Le risultanze che le indagini hanno acquisito in ordine all'accertamento per canoni di locazione rinviengono la loro fonte in contesti normativi ben differenziati, che se sul

<sup>79</sup> La Relazione disponibile sul sito web ha approfondito detti aspetti con riferimento alle tre regioni oggetto di analisi comparate e ha rilevato l'entità dei fenomeni nelle altre regioni .

<sup>80</sup> I riscotti ottenuti al riguardo nelle varie indagini regionali si riferiscono talvolta all'importo (previsto a livello normativo o da atti di carattere generale) che rappresenta il corrispettivo minimo applicabile all'utente dell'alloggio e talvolta al corrispettivo minimo pagato in linea di fatto all'ente gestore.

piano teorico e sulla scia di principi contenuti già nella delibera CIPE del 19.11.1981 sono coerenti tra loro nell'assicurare, attraverso la determinazione di un "canone sociale", la tutela alla fascia d'utenza ritenuta più debole e nell'articolare sulla base di tre livelli di reddito la quantificazione dei canoni di locazione, di fatto individuano in modo diversificato i presupposti e le modalità di esercizio di siffatta tutela, come pure i contenuti dell'articolazione dei canoni a seconda dei singoli livelli.

L'accertamento complessivo per canoni di locazione di ERP nel triennio 2001-2003 rilevato nelle tre regioni interessate dalla più immediata comparazione espone univocamente un *trend* crescente nel 2003 rispetto al 2001, anche se con valori significativamente diversi<sup>81</sup>.

Ricordato che l'incremento dell'accertamento annuo può trovare giustificazione da un lato nell'aumento del numero degli alloggi in gestione che producono un canone e/o nell'aggiornamento dei canoni, va sottolineato che l'aumento dell'accertamento rappresenta un andamento assolutamente prevalente in quasi tutte le realtà regionali prese in considerazione, tra le quali costituiscono eccezioni solo Sicilia, Liguria e Lazio, dove si registra nel 2003 una diminuzione dell'accertamento rispetto a quello del 2001<sup>82</sup>.

Nella seguente tabella si espone l'incremento percentuale dell'accertamento per canoni registrato tra il 2001 e il 2003 nelle varie regioni (o province autonome) interessate dall'indagine.

**TABELLA 7 - Incremento percentuale dell'accertamento per canoni di locazione di ERP degli alloggi gestiti dagli IACP o ex IACP comunque denominati nel triennio 2001-2003.**

IACP	incremento % 2001/2003
CAMPANIA	2,89
FRIULI V. G.	10,93
MARCHE	1,50
BASILICATA	3,15
PROV. BOLZANO	4,36
EMILIA ROMAGNA	*8,44
LAZIO	-13,34
LIGURIA	-3,76
LOMBARDIA	7,08
MOLISE	**9,29
PUGLIA	1,18
SARDEGNA	7,38
SICILIA	-1,70
PROV. TRENTO	8,11
VENETO	1,18

\* Il dato non si riferisce alle ACER di Ferrara e Parma

\*\* Il dato si riferisce al solo IACP di Campobasso

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti dalle relazioni o dalle acquisizioni istruttorie delle Sezioni regionali di controllo

Particolarmente significative sono le risultanze dei canoni medi registrate relativamente all'anno 2003 presso gli enti, le quali, in considerazione dei criteri di determinazione dei canoni, possono essere per un verso sintomo della condizione socio

<sup>81</sup> Maggiori dettagli di carattere comparativo sono rilevabili nella Relazione presente sul sito *web*

<sup>82</sup> Va al riguardo sottolineato che le risultanze rilevate con riferimento agli IACP del Lazio e della Sicilia si caratterizzano per fortissime oscillazioni dei dati annuali dei singoli enti, per le quali non sono emerse specifiche giustificazioni.

economica dell'utenza<sup>83</sup> e per altro verso espressione di scelte gestionali degli enti (o comunque del sistema regionale di ERP) nella quantificazione dei canoni<sup>84</sup>.

La tabella che segue espone i canoni medi rilevati presso gli IACP che hanno sede nei comuni capoluogo di regione<sup>85</sup>.

**TABELLA 8- Canone di locazione medio del 2003 degli IACP o ex IACP comunque denominati aventi sede nel comune capoluogo di regione.**

regione	IACP	canone medio
CAMPANIA	NAPOLI	42,12
FRIULI V. G.	TRIESTE	86,01
MARCHE	ANCONA	104,41
BASILICATA	POTENZA	73,73
PROV. BOLZANO	BOLZANO	160,22
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	116,00
LAZIO	ROMA	86,27
LIGURIA	GENOVA	92,96
LOMBARDIA	MILANO	87,50
MOLISE	CAMPOBASSO	73,00
PUGLIA	BARI	58,70
SARDEGNA	CAGLIARI	76,35
SICILIA	PALERMO	60,00
PROV. TRENTO	TRENTO	92,68
VENETO	VENEZIA	96,50

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti dalle relazioni o dalle acquisizioni istruttorie delle Sezioni regionali di controllo

Per quanto attiene ai canoni minimi applicati all'utenza economicamente più debole, la disamina compiuta nelle varie regioni ha evidenziato l'esistenza di situazioni fortemente differenziate sia per quanto attiene agli specifici presupposti che giustificano l'applicazione del canone minimo sia soprattutto con riferimento alla effettiva consistenza di tale canone.

La tabella che segue espone il canone minimo rilevato presso gli IACP che hanno sede nel capoluogo di regione nelle regioni o province autonome interessate dall'indagine e per i quali è stato acquisito il dato<sup>86</sup>.

<sup>83</sup> Uno specifico approfondimento svolto dalla Sezione di controllo del Friuli Venezia Giulia ha evidenziato che al 31.12.2003, a livello regionale, il 48,16% degli assegnatari di alloggi di ERP era ricompreso nella fascia di utenza economicamente più debole che determinava un accertamento pari al 19,82% di quello totale.

<sup>84</sup> Nel Friuli Venezia Giulia le importanti differenze degli accertamenti annui registrati presso le singole ATER sono da ascrivere ad una differenziata attività di determinazione dei canoni operata dalle aziende in applicazione dei margini di discrezionalità a loro lasciata dalla normativa regionale.

<sup>85</sup> Cfr. la Relazione integrale disponibile sul sito per un commento sulle risultanze riferite alle regioni specificamente oggetto di comparazione.

<sup>86</sup> V. nota precedente

**TABELLA 9- Canone di locazione minimo del 2003 degli IACP o ex IACP comunque denominati aventi sede nel comune capoluogo di regione.**

regione	IACP	canone minimo
CAMPANIA	NAPOLI	16,60
FRIULI V. G.	TRIESTE	10,00
MARCHE	ANCONA	15,49
BASILICATA	POTENZA	16,28
PROV. BOLZANO	BOLZANO	0,00
LAZIO	ROMA	7,75
LIGURIA	GENOVA	24,85
LOMBARDIA	MILANO	6,41
MOLISE	CAMPOBASSO	0,00
PUGLIA	BARI	12,11
SARDEGNA	CAGLIARI	5,99
SICILIA	PALERMO	26,00
PROV. TRENTO	TRENTO	13,00
VENETO	VENEZIA	8,27

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti dalle relazioni o dalle acquisizioni istruttorie delle Sezioni regionali di controllo

Va segnalato che le risultanze acquisite dall'IPES di Bolzano come pure dagli IACP del Molise attestano l'applicazione di un canone pari a zero euro per i casi di utenti privi di reddito.

L'entità dell'inadempimento delle obbligazioni pecuniarie afferenti il debito per i corrispettivi che a vario titolo (ma in massima parte a titolo di canone di locazione) gravano sugli utenti di alloggi di ERP è un elemento fortemente idoneo a caratterizzare la gestione del patrimonio immobiliare, non solo perché dispiega immediate ricadute sugli equilibri finanziari degli enti gestori in considerazione del fatto che i canoni di locazione costituiscono la fondamentale componente d'entrata di tali enti, ma anche perché la sua intensità viene di regola intesa come indice della situazione di difficoltà socio economica di quella fascia di popolazione che è primariamente destinataria degli interventi di edilizia residenziale pubblica (sovvenzionata).

Alcune acquisizioni istruttorie raccolte dalle Sezioni regionali hanno a questo proposito rilevato in capo agli enti gestori atteggiamenti di accettazione passiva e di inerzia nell'azione di recupero, che trovano fondamento in un'idea di ineluttabilità della situazione, la quale talvolta addirittura porta a configurare espressamente il mancato avvio di azioni di recupero del credito come una sorta di sussidio di natura contributiva per la situazione di disagio socio economico sottesa alla morosità. Ciò testimonia evidentemente una confusione tra il momento gestionale e il momento assistenziale.

In realtà, considerato che gli ordinamenti già prevedono la tutela di siffatto disagio socio economico per il tramite dell'individuazione di specifici criteri di determinazione dei canoni di locazione per le fasce di utenza economicamente più deboli e di forme di sostegno economico, ai fini della corretta valutazione del fenomeno ora in esame bisognerebbe verificare quanto esso sia ascrivibile alla idoneità o meno dei mezzi di tutela già approntati in via ordinaria o quanto invece sia ascrivibile a circostanze culturali o ambientali e/o a cause imputabili al gestore.

In ogni caso va sottolineato che, in considerazione dell'importanza che le entrate per canoni di locazione rivestono nell'ambito delle fonti di alimentazione della gestione del patrimonio di ERP, l'esistenza di elevati livelli di morosità che, come si vedrà, caratterizza certe realtà regionali, si pone in radicale contrasto con la concreta possibilità di attivare quel circolo gestionale "economico" che è alla base della trasformazione in atto della natura giuridica e del ruolo degli IACP e che, indipendentemente dalle formule all'uopo attivate, richiede alla gestione di conseguire quanto meno il pareggio tra costi e ricavi, essendo demandato al sussidio

pubblico di carattere assistenziale esclusivamente la copertura del "costo sociale" dell'ERP. In altri termini non è compatibile con un sistema che tende a ricondurre la gestione dell'ERP all'interno di logiche economiche la circostanza che le risorse che essa è idonea a generare, in concreto e di fatto (in misura considerevole) non vengano ad esistere, in quanto è insostenibile che l'intervento pubblico, che è già chiamato a finanziare quelle fasi gestionali dell'ERP necessariamente e indefettibilmente diseconomiche, si faccia anche carico del *gap* finanziario derivante dall'esistenza di cospicue masse di morosità.

Ciò premesso in linea di massima sull'importanza del fenomeno ora in esame, si precisa che le richieste istruttorie che su questo tema sono state indirizzate agli enti miravano da un lato ad evidenziare la morosità per canoni di locazione di ERP complessivamente esistente alla data del 30.6.2004 con riferimento ai canoni scaduti al 31.12.2003 e dall'altro a raccogliere più analitici dati relativi alla morosità di ciascun anno del triennio 2001-2003, anche in rapporto all'accertamento per canoni registrato nel corrispondente anno. L'interrelazione delle acquisizioni istruttorie era pertanto preordinata a consentire anche l'identificazione della morosità cd. "consolidata" (ante 1.1.2001), corrispondente alla differenza tra la morosità complessiva al 31.12.2003 e la morosità del triennio 2001-2003, come tale meritevole di particolare attenzione, in considerazione del termine di prescrizione quinquennale previsto dall'articolo 2948 del codice civile. Al riguardo si può infatti ritenere che un arco temporale triennale possa risultare idoneo ad esaurire, sia attraverso spontanei pagamenti tardivi da parte degli utenti sia attraverso le azioni esperite dagli enti gestori per il recupero dei crediti, la fisiologica inerzia o difficoltà al pagamento che può ritenersi in parte insita nelle locazioni di ERP; per tale motivo una morosità precedente all'ultimo triennio è destinata a rimanere tale in assenza di specifici interventi da parte del gestore e può pertanto definirsi "consolidata".

Le richieste istruttorie, attraverso l'evidenza del rapporto tra la morosità dell'anno e il corrispondente accertamento per canoni, erano inoltre preordinate a registrare le dinamiche che avevano interessato il fenomeno nel triennio, nel senso che un positivo e fisiologico andamento del fenomeno ora in esame si dovrebbe concretizzare in un rapporto percentuale accertamento/morosità dell'anno che decresce con il trascorrere del tempo, anche a seguito delle azioni intraprese dagli enti gestori per il recupero dei crediti. A quest'ultimo proposito l'indagine ha anche chiesto agli enti di specificare il contenuto di tale attività.

Le risultanze di siffatte richieste istruttorie sono di seguito riportate. E' il caso però di premettere due considerazioni di carattere generale che si possono trarre dall'analisi delle risultanze acquisite dalle varie Sezioni regionali, che riguardano, da un lato l'esistenza di un fenomeno con intensità fortemente differenziata sul territorio nazionale, e dall'altro il mancato raggiungimento in diverse realtà regionali delle suddette finalità dell'indagine a causa dell'incompletezza e dell'incoerenza di molti dati, le quali non possono che deporre per l'assenza di quella adeguata cognizione e governo del fenomeno, che sono invece indispensabili per i motivi sopra sinteticamente esposti.

I riscontri sulla morosità che si possono eseguire in relazione alle tre realtà regionali prese principalmente in considerazione attestano innanzitutto che il fenomeno registra nelle Marche i suoi valori più bassi tra quelli rilevati presso tutte le altre realtà regionali interessate dall'indagine.

Anche il Friuli Venezia Giulia si caratterizza per una consistenza assai contenuta della morosità, mentre altrettanto non può dirsi degli esiti rilevati presso gli enti della regione Campania<sup>87</sup>.

La tabella che segue espone i dati raccolti presso gli enti interessati dall'indagine nelle regioni<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> Ulteriori dettagli sulle realtà riscontrate nelle tre regioni oggetto di analisi comparata sono disponibili nella Relazione presente sul sito *web*

<sup>88</sup> I dati trasmessi alle Sezioni regionali non consentono una rappresentazione completa del fenomeno in conformità alle finalità che erano proprie dell'indagine.

**TABELLA 10 - Gestione IACP o ex IACP comunque denominati. Morosità complessiva, morosità del triennio 2001-2003 e morosità consolidata per canoni di locazione di ERP di alloggi scaduti al 31.12.2003.**

regioni	n. all. gestiti	morosita' complessiva	morosita' complessiva per alloggio gestito	morosita' del triennio 2001-2003	morosita' triennio 2001-2003 per all. gestito	% morosità consolidata
CAMPANIA	66.989			22.908.936	342	
FRIULI V. G.	28.779	3.524.619	122	2.692.871	94	23,60
MARCHE	15.187	997.581	66	603.705	40	39,48
BASILICATA	11.371	12.333.266	1.085	2.979.002	262	75,85
PROV. BOLZANO	11.674			3.706.219	317	
EMILIA ROMAGNA*	48.084			4.140.510	86	
LAZIO	99.393			70.833.951	713	
LIGURIA	20.577	6.259.193	304			
LOMBARDIA	114.501	74.178.986	648			
MOLISE**	3.430	6.600.146	1.924	4.351.322	1.269	34,07
PUGLIA	58.465	108.635.037	1.858	32.630.976	558	69,96
SARDEGNA	25.609	26.034.305	1.017			
SICILIA***	50.705	126.368.134	2.492	66.914.851	1.320	47,04
PROV. TRENTO	9.627			1.181.553	123	
VENETO	43.804			5.617.103	128	

\* I dati non comprendono la situazione dell'ACER di Ferrara.

\*\* Dati riferiti al solo IACP di Campobasso.

\*\*\* I dati non comprendono la situazione relativa agli IACP di Messina ed Enna.

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie sulla base di dati tratti dalle relazioni o acquisizioni istruttorie delle Sezioni regionali di controllo

L'indagine ha anche acquisito dagli enti i dati relativi all'attività da loro esercitata per il recupero dei crediti sia con riferimento all'attività svolta ad un livello amministrativo sia con riferimento al livello giudiziale sia con riferimento ad ipotesi di definizione non ordinaria delle situazione di morosità, che ai fini dell'indagine sono state qualificate come ipotesi di definizione extra giudiziale delle situazioni di morosità.

Gli esiti complessivi rilevati presso gli enti interessati dall'indagine (rilevabili nella Relazione disponibile sul sito web), mettono in evidenza, tra l'altro, una probabile non uniforme interpretazione che presso gli enti ha ricevuto la casistica "procedimenti amministrativi".

Sul tema della morosità e a proposito dell'attività di recupero dei crediti che possono essere esperite dagli enti gestori, deve essere richiamata all'attenzione l'esistenza in alcune realtà regionali di specifiche discipline legislative che regolano in vario modo gli effetti che la morosità dispiega sul rapporto locativo, sia con riferimento all'estensione della corrispondente obbligazione di pagamento che viene estesa ai familiari conviventi, sia con riferimento alla risoluzione del contratto, sia con riferimento alla possibilità di sanatoria del debito. Tra queste si colloca la disciplina prevista dall'articolo 6 della legge regionale 14.8.1997 n.19 della regione Campania la quale stabilisce, tra l'altro, che la morosità relativa a tre mesi del canone costituisce causa di risoluzione del contratto, salva la possibilità di una sanatoria, per non più di una volta del corso dell'anno, qualora il pagamento dell'importo dovuto avvenga entro il termine perentorio di 60 giorni dalla messa in mora<sup>89</sup>.

<sup>89</sup> Al riguardo la relazione della locale Sezione di controllo riassume le difficoltà che ha registrato in capo agli enti gestori nell'esercizio dell'attività di recupero dei crediti. Le interessanti argomentazioni si riferiscono alla specifica situazione degli alloggi del comune di Napoli ed espongono che "Nonostante la tempestiva attivazione delle azioni giudiziali e stragiudiziali da parte dell'Ente gestore, soltanto in limitati casi si perviene al recupero dei crediti maturati ovvero al rilascio forzoso dell'unità abitativa. Infatti, specie nei casi in cui l'immobile sia detenuto abusivamente, l'utente moroso ha facoltà di accedere o al procedimento di sanatoria (con conseguente sospensione dell'azione di sfratto) ovvero ad accordi transattivi aventi ad oggetto la dilazione del debito fino ad un massimo di dieci anni (previo versamento, a titolo di acconto, delle sole rate scadute dal 2003 in poi). Nel caso in cui l'azione di

## 7.5 Occupazione senza titolo degli alloggi

Un altro fondamentale elemento idoneo a caratterizzare la gestione del patrimonio immobiliare di ERP è l'illegalità dell'occupazione degli alloggi, intendendo con tale espressione l'occupazione dell'alloggio in assenza di un titolo giuridico idoneo a giustificarla.

Il fenomeno di cui ora si tratta è particolarmente rilevante nell'ottica gestionale non solo per l'intrinseca irregolarità di cui è espressione, ma soprattutto perché altera il funzionale collegamento che l'ordinamento stabilisce tra il previo accertamento di una necessità abitativa tale da risultare meritevole di tutela e l'effettiva soddisfazione di tale importante necessità, che si concretizza a mezzo dell'assegnazione dell'alloggio pubblico. Non può essere poi trascurato che l'occupazione abusiva è ordinariamente foriera anche di un grave pregiudizio economico che, sul presupposto dell'inesistenza di un'obbligazione contrattuale avente come oggetto il pagamento di un corrispettivo per l'uso e il godimento dell'alloggio, produce e (se non perseguita) consolida la mancanza di redditività dell'alloggio stesso.

La gravità del fenomeno può peraltro presentarsi con intensità differenziate a seconda che esso si configuri in termini radicali, consistenti in un'assenza originaria del titolo derivante da occupazioni perpetrate in via di fatto o a seguito di illecita trasmissione del possesso dell'alloggio da precedenti aventi titolo, oppure che si configuri come conseguenza di vicende che possono venire ad esistenza nel corso di un rapporto locativo (ad esempio, per l'inesistenza dei presupposti per un subentro nella titolarità della locazione che prosegue in via di fatto con un soggetto non avente titolo).

Per tale motivo i quesiti istruttori che l'indagine ha indirizzato agli enti gestori tendevano a differenziare i riscontri tra quelli relativi all'assenza originaria del titolo e quelli afferenti una assenza sopravvenuta del titolo stesso. E' stata, inoltre, richiesta la precisazione delle azioni intraprese per prevenire o per reprimere il fenomeno.

Le risultanze dell'indagine, come per la morosità, hanno evidenziato esiti fortemente differenziati tra le regioni, in alcune delle quali il fenomeno è pressoché sconosciuto, mentre in altre acquista connotazioni di grande rilievo. A questo proposito è quanto mai opportuno ricordare che i dati di seguito esposti sono stati forniti dagli enti gestori e costituiscono quindi espressione del livello di conoscenza del fenomeno in capo agli enti stessi.

Nelle tre realtà territoriali cui in primo luogo si riferisce la comparazione, le risultanze dell'indagine sono in sintonia con quelle rilevate a proposito della morosità, in quanto gli esiti acquisiti con riferimento alle regioni Marche e Friuli Venezia Giulia

---

*sfratto per morosità non venga archiviata per le ipotesi accennate (si considera che l'80% delle archiviazioni è dovuto ad intervenuto accordo transattivo), solo la metà delle azioni intraprese consegue il recupero del credito insoluto dedotto in giudizio, mentre i rilasci forzosi degli alloggi risultano altrettanto sporadici. I reiterati rinvii delle procedure di accesso forzoso nei luoghi dell'esecuzione (per motivi legati, da un lato, a problemi di ordine organizzativo, dall'altro a precisi indirizzi di carattere politico-sociale) inducono poi gli utenti morosi a persistere nella loro inadempienza ovvero ad incorrere in nuovi e reiterati inadempimenti (nel pagamento, soprattutto, dei debiti rateizzati). Ai fini della sanatoria delle situazioni di morosità si è riscontrato che gli Enti hanno attivato, negli anni in esame, procedimenti di carattere giudiziale e extragiudiziale per il recupero dei debiti pregressi: in particolare, si è constatato che, in diversi casi, l'utenza ha fatto ricorso alla rateizzazione - normativamente prevista - delle somme dovute, con la corresponsione degli interessi legali per il ritardo nel pagamento. Ai sensi dell'art.6 sopra citato: "...nel caso di richiesta di rateizzo del debito pregresso da parte dell'assegnatario non possono essere richieste anticipazioni sull'ammontare della morosità senza il preventivo assenso del richiedente e ciò nell'ottica di favorire una più ampia possibilità di rientro delle morosità maturate". Nonostante i procedimenti giudiziali attuati per il recupero delle morosità, la situazione debitoria appare assai gravosa, dato l'accavallamento dei debiti che negli anni si vanno sommando e rischiano di divenire sempre più difficilmente estinguibili. La procedura di rientro delle morosità va incontro a difficoltà concrete di assolvimento specie quando si verifica, in un alloggio, la rotazione di più nuclei familiari con il conseguente accumulo di morosità in capo a diversi inquilini nei confronti dei quali l'avvio di procedimenti giudiziali ed extragiudiziali raramente porta al recupero delle somme. Lo sfratto esecutivo diventa, in dette circostanze, una soluzione puramente transitoria giacché si è in presenza di nuclei familiari che non sono economicamente in grado di affrontare l'acquisizione di un alloggio sul libero mercato e, pertanto, all'indomani dello sfratto sarebbero costretti ad attivare nuove richieste di assegnazione di abitazione".*

depongono per una modesta rilevanza del fenomeno ora in commento mentre quelli registrati in capo agli enti campani sono quantitativamente secondi solo a quelli rilevati in Sicilia.

Particolarmente intenso è il fenomeno registrato nella regione Campania<sup>90</sup>, che interessa 9.107 alloggi di proprietà degli IACP, pari al 13,59% degli alloggi in gestione, e 8.793 alloggi di proprietà dei comuni assoggettati all'indagine per una consistenza pari al 32,91% degli alloggi da loro gestiti<sup>91</sup>. Va peraltro segnalato che quest'ultimo dato è massimamente influenzato dalle risultanze registrate in ordine al comune di Napoli (8.640 occupazioni senza titolo) che è interessato per 7.357 posizioni da procedure di regolarizzazione consentite dalle specifiche disposizioni delle leggi regionali e in particolare della legge regionale 14.4.2000 n.13 recante disposizioni per la regolarizzazione delle occupazioni abusive degli alloggi di ERP. L'articolo 1 della legge prevede in particolare che i comuni pubblicino bandi-censimento finalizzati a promuovere, entro termini perentori, un'autodenuncia da parte dei detentori senza titolo degli alloggi congiuntamente alla trasmissione della documentazione necessaria a giustificare la loro posizione e a comprovare il possesso dei requisiti richiesti per la regolarizzazione, che gli enti gestori sono chiamati ad attuare.

Le azioni intraprese dagli enti per contrastare il fenomeno ora in esame assumono ovviamente intensità e contenuti differenziati a seconda della realtà e contesto normativo al quale accedono.

In questa sede pare opportuno soffermare l'attenzione sull'attività svolta nella realtà campana, in quanto si caratterizza per la forte rilevanza del fenomeno, che viene sostanzialmente ricondotto nell'alveo della legalità soprattutto a mezzo di una diffusa sanatoria eseguita in ossequio alle specifiche disposizioni di legge regionale. L'indagine regionale non ha infatti rilevato da parte di tutti gli enti gestori una generalizzata attivazione di procedimenti amministrativi e giudiziari volti alla contestazione delle occupazioni senza titolo degli alloggi e al recupero della disponibilità degli stessi. Relativamente agli enti di maggiore rilevanza risulta che, nel triennio 2001-2003, l'IACP di Napoli abbia avviato complessivamente 750 procedimenti di cui 29 conclusi positivamente mentre sono 18.011 le situazioni interessate da sanatoria. Da parte sua, l'IACP di Salerno ha avviato 173 procedimenti di cui 35 portati a termine a fronte di 660 le istanze di sanatoria pervenute all'ente. La società che gestisce il patrimonio di ERP del comune di Napoli ha avviato nel triennio in esame 1.892 procedimenti, di cui 228 conclusi positivamente; nel contempo le sono pervenute 2.513 istanze di sanatoria.

Nel panorama nazionale l'indagine ha rilevato i seguenti valori percentuali di abusivismo nel patrimonio di ERP gestito dagli IACP.

---

<sup>90</sup> La situazione relativa alle altre due regioni interessate dalla comparazione (Marche e Friuli V.G.) è rilevabile nella Relazione disponibile sul sito *web*.

<sup>91</sup> Per gli enti in relazione ai quali è stato possibile acquisire dati completi sulla circostanza che l'occupazione abusiva si caratterizzasse o meno per un'assenza originaria del titolo, le risultanze dell'indagine attestano, con un'eccezione, l'ampia prevalenza di un'assenza originaria del titolo.

**TABELLA 11- Gestione IACP o ex IACP comunque denominati. Percentuale degli alloggi di ERP occupati senza titolo rispetto al totale degli alloggi gestiti. Rilevazione al 31.12.2003.**

IACP	% occupazione senza titolo
CAMPANIA	13,59
FRIULI V.G.	0,46
MARCHE	0,55
BASILICATA	1,70
PROV. BOLZANO	0,04
EMILIA ROMAGNA	0,45
LAZIO	6,73
LIGURIA	0,70
LOMBARDIA	nd
MOLISE	1,14
PUGLIA	7,97
SARDEGNA	2,20
SICILIA	14,39
PROV. TRENTO	1,06
VENETO	0,37

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti dalle relazioni o acquisizioni istruttorie delle Sezioni regionali di controllo

## 7.6 Mancata occupazione degli alloggi

La mancata occupazione (cd. "sfittanza") dell'alloggio di ERP incide sulla gestione del patrimonio immobiliare sia per le ripercussioni economiche che genera sotto il profilo della mancata produzione di un reddito sia per gli aspetti funzionali e sociali connessi al fatto che l'alloggio è di fatto sottratto alla sua importante destinazione.

I motivi per i quali un alloggio rimane sfitto possono essere non tutti riconducibili ad un'inadeguatezza della gestione, ai fini della quale rilevano certamente la tempistica delle assegnazioni dei nuovi alloggi o della riassegnazione degli alloggi di risulta, che è a sua volta influenzata non solo dagli adempimenti prettamente amministrativi tesi alla formalizzazione del nuovo rapporto contrattuale, ma anche da quelli di carattere tecnico afferenti la manutenzione o il riatto degli alloggi.

La "sfittanza" può peraltro essere causata anche da altri motivi e soprattutto dall'assenza in capo all'ente delle risorse finanziarie necessarie per dotare gli alloggi di quegli indispensabili requisiti impiantistici espressamente richiesti ai fini dell'abitabilità dalle varie normative tecniche. Tale situazione impatta sui temi afferenti la qualità della gestione sotto il profilo della necessità di una funzionale programmazione dell'impiego delle risorse finanziarie disponibili e soprattutto sotto il profilo del loro efficace ed economico utilizzo.

Per tali motivi rientra tra gli obiettivi dell'indagine la rilevazione nelle varie realtà regionali non solo dell'entità del fenomeno, ma anche delle cause che lo generano<sup>92</sup>.

L'entità del fenomeno ora in esame è in genere inversamente proporzionale all'entità delle occupazioni senza titolo. Ciò risulta in termini sufficientemente univoci dalla seguente tabella che, relativamente agli alloggi gestiti dagli IACP, espone (in termini percentuali rispetto al patrimonio gestito alla data del 31.12.2003) le risultanze che le indagini regionali hanno acquisito ai fini ora in esame e li raffronta con quelle relative alle occupazioni senza titolo di cui sopra si è detto.

<sup>92</sup> Cfr. la Relazione disponibile sul sito per un'analisi riferita alle tre regioni oggetto di comparazione.

**TABELLA 12 - Mancata occupazione e occupazioni senza titolo di alloggi di ERP gestiti dagli IACP o ex IACP comunque denominati. Incidenza percentuale sul patrimonio immobiliare gestito.**

IACP	% occupazione senza titolo	% mancata occupazione
CAMPANIA	13,59	1,26
FRIULI V.G.	0,46	9,02
MARCHE	0,55	3,14
BASILICATA	1,70	1,31
PROV. BOLZANO	0,04	3,24
EMILIA ROMAGNA	0,45	6,44
LAZIO	6,73	nd
LIGURIA	0,70	5,96
LOMBARDIA	nd	1,51
MOLISE	1,14	2,50
PUGLIA	7,97	1,58
SARDEGNA*	2,20	1,08
SICILIA	14,39	2,72
PROV. TRENTO	1,06	7,88
VENETO	0,37	4,79

\* Il dato non comprende la situazione relativa all'IACP di Sassari.

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti dalle relazioni o acquisizioni istruttorie delle Sezioni regionali di controllo

## 7.7 Manutenzione degli alloggi

La manutenzione del patrimonio immobiliare costituisce un fondamentale tratto gestionale che caratterizza sotto diversi profili la conduzione degli alloggi di ERP. Va ricordato che nelle logiche e nei principi che hanno governato (dal DPR 30.12.1972 n.1035 e dalla delibera CIPE 19.11.1981 fino alla delibera CIPE 13.3.1995) e che governano tuttora la quantificazione dei canoni di locazione di ERP, questi ultimi debbono generare *pro quota* le risorse necessarie a compensare i costi della manutenzione degli alloggi.

L'effettiva esecuzione di attività manutentive sul patrimonio immobiliare gestito è pertanto espressione non solo di una politica gestionale attenta alla conservazione del valore del bene amministrato e alle conseguenti positive ricadute sull'utenza, ma costituisce anche sintomo dell'idoneità della gestione a produrre le risorse a tale fine necessarie, con le quali possono concorrere ulteriori risorse all'uopo destinate da specifici finanziamenti e contribuzioni regionali.

In quest'ottica, l'indagine ha mirato a rilevare sotto due diversi profili i contenuti dell'attività manutentiva svolta dagli enti: da un lato si è rivolta all'individuazione degli interventi manutentivi di maggiore significato tecnico e edilizio (qualificati, sulla base delle definizioni di cui all'art. 31 della legge 457/78, come ristrutturazione o risanamento conservativo) da rilevarsi nella loro dimensione quantitativa, e dall'altro si è rivolta alla rilevazione dei mezzi finanziari destinati e utilizzati per la manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio immobiliare amministrato con un'ulteriore distinzione tra le risorse derivanti dai bilanci degli enti e quelle all'uopo attribuite dalle regioni.

È stato anticipato che i dati acquisiti sulla quantità degli interventi manutentivi di maggiore importanza risentono della diversa classificazione degli interventi eseguita dai vari enti che all'evidenza derivano dalla diversità dei criteri all'uopo utilizzati<sup>93</sup>.

<sup>93</sup> Gli esiti dell'indagine nelle tre regioni interessate dalla più diretta comparazione paiono confermare questa constatazione (cfr. la Relazione integrale disponibile sul sito *web*)

Più significativi riscontri si possono invece trarre sulla base dell'entità delle risorse finanziarie effettivamente utilizzate dagli enti per la manutenzione ordinaria e straordinaria.

Se al mero e unico fine di attribuire un significato unitario all'impegno finanziario profuso in ciascuna regione per le finalità manutentive (ordinarie e straordinarie) si rapporta al totale delle risorse finanziarie utilizzate dagli enti il numero complessivo degli alloggi in proprietà degli stessi alla data del 31.12.2003 si individuano i seguenti valori unitari nelle diverse realtà regionali interessate dall'indagine:

**TABELLA 13 - Valore unitario della manutenzione. Rapporto tra le risorse finanziarie complessivamente utilizzate per la manutenzione ordinaria e straordinaria operata dagli IACP o ex IACP comunque denominati nel quinquennio 1999-2003 e il numero degli alloggi in proprietà al 31.12.2003.**

IACP	Valore unitario
CAMPANIA	4.267
FRIULI V.G.	3.290
MARCHE	2.876
BASILICATA	2.373
PROV. BOLZANO	6.794
EMILIA ROMAGNA	4.228
LAZIO	nd
LIGURIA	3.224
LOMBARDIA	3.393
MOLISE*	1.641
PUGLIA	1.584
SARDEGNA	2.184
SICILIA	1.888
PROV. TRENTO	5.206
VENETO	2.406

\* riferito al solo IACP di Campobasso

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti dalle relazioni o dalle acquisizioni istruttorie delle sezioni regionali di controllo

## 7.8 Caratteristiche soggettive dell'utenza

La gestione del patrimonio di ERP può infine essere evidenziata con riferimento alle caratteristiche soggettive dell'utenza che vive negli alloggi.

A tale fine l'indagine si è proposta di rilevare il numero degli assegnatari e quello degli occupanti degli alloggi di ERP al 31 dicembre degli anni 2000, 2001 e 2002, di cui è stata anche chiesta la ripartizione in relazione al tipo di reddito da essi posseduto (reddito da lavoro dipendente e/o da pensione - da lavoro autonomo - reddito diverso dai precedenti - senza reddito) e all'età, all'uopo individuando tre fasce (età minore di 18 anni - compresa tra 18 e 65 anni - maggiore di 65 anni).

L'anagrafe dell'utenza di ERP riveste un ruolo fondamentale ai fini di una corretta e funzionale gestione del patrimonio perché offre agli organi e ai vari livelli di programmazione e di gestione la possibilità di modulare l'azione e di meglio corrispondere alle esigenze che si vengono ad evidenziare dall'esame delle dinamiche socio demografiche; dall'altro lato, ai fini prettamente gestionali, consente di disporre di quei supporti informativi indispensabili per una gestione degli alloggi conforme alle disposizioni di legge e alle specifiche esigenze del settore (in particolare per la quantificazione dei canoni e per la verifica della legalità dell'occupazione degli alloggi).

La costituzione di una siffatta base informativa è un dato obiettivo della legislazione del settore che non ha però ricevuto una tempestiva e completa realizzazione<sup>94</sup>. Va al riguardo ricordato che l'art. 4 lett. f) della L.457/78 attribuiva alle regioni il compito di formare e gestire a livello regionale l'anagrafe degli assegnatari degli alloggi di ERP comunque fruente di contributo statale sulla base di criteri generali definiti dal Comitato per l'edilizia residenziale (CER). Peraltro già in precedenza l'art. 14 del DPR 30.12.1972 n.1035 aveva attribuito agli IACP il compito di formare e conservare uno schedario degli assegnatari degli alloggi di ERP. La delibera CIPE 19.11.1981 nell'ambito e ai fini dell'organizzazione dell'anagrafe dell'utenza (e del patrimonio abitativo) su tre livelli (nazionale, regionale e sub regionale) specificava che le finalità che essa era preordinata a raggiungere consistevano nella verifica della permanenza dei requisiti degli assegnatari in locazione, nell'applicazione dei canoni di locazione, nell'accertamento dello stato d'uso e di conservazione del patrimonio e nell'accertamento dell'esistenza delle condizioni ostative all'accesso ai benefici ed alle agevolazioni comunque previste per l'edilizia abitativa.

Nei fatti, il progetto afferente l'attuazione dell'anagrafe non è stato completamente realizzato a causa di varie difficoltà di funzionamento di cui il CIPE ha preso atto già con delibera del 8.8.1995, cui ha fatto seguito la delibera CIPE 22.12.1998 emanata successivamente al decreto legislativo 31.3.1998 n 112 afferente il trasferimento di funzioni e compiti amministrativi e risorse dallo Stato a regioni ed enti locali; con questa delibera si è proceduto alla definizione dei rapporti concernenti il "progetto anagrafe", assegnando alle regioni e alle province autonome le residue risorse finanziarie di cui il progetto disponeva. In tale contesto si ribadiva inoltre la constatazione circa la mancata completa realizzazione del programma e si sottolineava in particolare che l'insuccesso era da attribuirsi anche al mancato invio da parte di alcune regioni dei dati relativi alle rispettive anagrafi.

La disciplina oggi esistente in numerose regioni reca precise disposizioni che regolano la tematica ora in esame<sup>95</sup>.

Tutto ciò premesso in linea generale, va precisato che nella maggioranza dei casi non sono stati acquisiti dagli enti delle varie regioni riscontri conformi alle richieste o comunque sufficientemente completi e coerenti, nonostante il fatto che almeno due delle tre richieste avanzate attenessero, in realtà, ad informazioni fondamentali per un'anagrafe di carattere soggettivo nel settore dell'ERP quali il numero degli occupanti gli alloggi ad una certa data e la loro classificazione per fonte di reddito posseduta.

L'indagine ha consentito soltanto la rilevazione dei dati, riferiti alle sole tre regioni oggetto di comparazione, acquisiti in merito ai fondamentali aspetti relativi al rapporto tra il numero degli occupanti e il numero degli assegnatari cui, in considerazione del carattere di regola unipersonale che è proprio del provvedimento di assegnazione, può attribuirsi il significato di indice di occupazione media degli alloggi nonché alla ripartizione degli assegnatari per fonte di reddito.

In sintesi, nel Friuli Venezia Giulia al 31.12.2002 il rapporto tra occupanti e assegnatari era di 2,12 (2,13 per i soli alloggi IACP/ATER) con la fonte di reddito più diffusa quella da lavoro dipendente e da pensione. Le risultanze registrate con riferimento agli alloggi degli IACP/ERAP delle Marche evidenziano che alla stessa data il rapporto occupanti/assegnatari era di 2,54, in flessione nel triennio del 4,59%, con la fonte di reddito più diffusa quella da lavoro dipendente e da pensione. Gli esiti dell'indagine relativi alla Campania si riferiscono agli assegnatari degli alloggi degli IACP e a quelli del comune di Napoli: nel primo caso il rapporto occupanti/assegnatari era di 3,59 mentre nel secondo di 3,61, laddove la situazione reddituale ampiamente più frequente, sia presso l'insieme degli IACP regionali sia presso il comune di Napoli, era quella che caratterizzata per l'assenza di reddito, che interessa il 59,91% degli occupanti gli alloggi degli IACP e il 78,01% degli occupanti gli alloggi del comune di Napoli.

<sup>94</sup> V. per una trattazione sul piano normativo regionale, il terzo capitolo "Rilevazione del fabbisogno abitativo. Monitoraggio dell'utenza e del patrimonio abitativo" della Parte II.

<sup>95</sup> Per la specifica disciplina vigente nelle Marche, in Campania ed in Friuli V.G. cfr. la Relazione integrale.

## 8. Valutazioni conclusive

**8.1.** - Le difficoltà operative delle relazioni regioni/IACP ente pubblico strumentale, rilevate a seguito del decentramento delle funzioni e della fine della contribuzione GESCAL, hanno indotto a rivedere il modello rapporto regioni/IACP in senso aziendalistico e orientato al mercato. In gran parte delle regioni gli originari IACP sono stati, pertanto, sostituiti dalle Aziende, enti pubblici economici, ma, nella prevalenza dei casi, la natura pubblica economica attribuita dalla legislazione regionale a detti enti non è, comunque, apparsa, di per sé, decisiva per l'individuazione di un modello relazionale regione/Azienda ontologicamente diverso da quello precedentemente esistente tra regioni ed IACP. L'operatività degli enti, infatti, se, sotto il profilo giuridico, doveva connotarsi per la maggiore autonomia, correlata al modello privatistico, di fatto è rimasta circoscritta entro gli ambiti dettagliatamente delineati dalle normative regionali, che disciplinano tutti gli aspetti organizzativi e gestionali dell'edilizia residenziale pubblica. Peraltro, scelte effettivamente imprenditoriali conseguenti alla prevista apertura al mercato degli enti sono risultate in concreto scarsamente adottabili, proprio in considerazione dei limiti all'autonomia decisionale ed alla flessibilità previsti dalle normative regionali.

Inoltre, la disamina condotta relativamente ai temi della gestione del patrimonio immobiliare di ERP, ha evidenziato l'esistenza di risultanze fortemente differenziate nelle diverse realtà regionali non solo con riferimento agli esiti della gestione, ma anche in relazione ai generali modelli operativi e agli assetti istituzionali che si sono venuti a configurare e che costituiscono espressione degli obiettivi e delle finalità che caratterizzano le diversificate discipline regionali del settore.

Ciò non consente di formulare conclusioni di carattere generale, quanto piuttosto di affermare che il sistema dell'ERP, nel suo complesso, anche successivamente al d.lgs 112/98, non ha allo stato ancora individuato soluzioni a quelle che sono risultate problematiche fondamentali, relative soprattutto alla necessità di predisporre i mezzi e di individuare i soggetti che debbono farsi carico del "costo sociale" dell'ERP all'interno di criteri gestionali preordinati ad assicurare l'economicità della gestione.

La prospettiva utilizzata nell'indagine, che ha privilegiato l'analisi dei fenomeni in funzione del significato e del ruolo esercitato dagli enti gestori, ha condotto all'individuazione di due modelli, entrambi di viva attualità, consistenti, il primo (regioni Toscana ed Emilia Romagna) nel superamento delle tradizionali prerogative gestionali di tali enti, e il secondo, nell'accentuata opposta valorizzazione degli ex IACP, quali sostanzialmente unici gestori del patrimonio immobiliare di ERP della regione (regioni Friuli Venezia Giulia e Marche). Le ATER del Friuli Venezia Giulia godono peraltro di un'ampissima autonomia gestionale, non riscontrabile nelle altre realtà regionali, che effettivamente appare funzionale al raggiungimento di livelli di buona amministrazione del patrimonio e che si estende a tutte le attività richieste per la costituzione e gestione del rapporto locativo, dalla fase dell'assegnazione dell'alloggio (che continua peraltro ad essere esercitata con forme pubblicistiche) a quella della cessazione del rapporto con gli utenti.

Le risultanze positive della gestione del patrimonio di ERP ad opera degli ERAP, enti pubblici non economici delle Marche, in ordine all'attuazione dei piani di dismissione degli alloggi e al reimpiego dei proventi delle cessioni, nonché al livello dell'illegalità nell'occupazione degli alloggi e della morosità nel pagamento dei canoni, dimostrano poi che la trasformazione in enti pubblici economici non costituisce, di per sé, un presupposto per il raggiungimento di standard gestionali positivi e coerenti con una gestione economica del patrimonio. La natura di ente pubblico economico implica con certezza soltanto il collocamento degli ex IACP entro schemi organizzativi più aderenti all'attività da loro svolta ed al loro orientamento al mercato.

Nello stesso senso depongono, peraltro, le risultanze acquisite in relazione alle ATER del Friuli Venezia Giulia che, pur costituendo il risultato dell' "aziendalizzazione", di

fatto non hanno finora occupato quegli spazi di "imprenditorialità pubblica" che dovrebbero essere connaturati ai nuovi assetti istituzionali degli enti. Anzi, al contrario, l'indagine ha evidenziato che, pur a fronte dell'avvenuta trasformazione, l'attività delle aziende continua a svolgersi prevalentemente secondo le regole del diritto pubblico e che il sistema regionale continua ad accollare, almeno in parte, alle nuove aziende i costi sociali dell'ERP, essendo attivati solo parzialmente i meccanismi compensativi volti a trasferire il peso di tali costi sull'apparato pubblico generale (regione). In altri termini, il miglioramento dell'efficienza di un apparato non sembra derivare dalla prevalenza del diritto applicabile (nel caso di specie il diritto privato in luogo del diritto pubblico) quanto piuttosto dalla chiarezza degli obiettivi, dalla certezza delle risorse e da un sistema di controlli che premi innovazione, coerenza e razionalità.

Di converso, i sopra cennati nuovi modelli organizzatori e relazionali individuati dalla normativa regionale emanata in Toscana ed in Emilia Romagna, fondati sulle forme associate degli ambiti ottimali di esercizio fra comuni (dove la centralità della regione è stata sostituita da quella dei comuni, quali enti titolari delle scelte strategiche nel settore, oltre che della proprietà del patrimonio immobiliare, e dove la presenza degli ex IACP perde di rilevanza fino a scomparire per lasciare il posto a nuovi soggetti gestori), sono stati introdotti da innovazioni normative ancora troppo recenti per poter essere oggetto di valutazioni specifiche. Può, comunque, sostenersi che nel complesso sistema dell'edilizia pubblica si assiste a forme di progressivo ritiro degli strumenti giuridici tradizionali normativi e regolamentari ed alla loro sostituzione con strumenti più flessibili e duttili tipici della disciplina privatistica (convenzioni, contratti) cui vengono affidati compiti fondamentali, che vanno dall'individuazione dei soggetti operativi, all'attribuzione e conferimento dei compiti da svolgere, nonché alla previsione delle modalità utilizzabili. Appare in atto una profonda evoluzione del sistema delle relazioni autonomie locali/enti gestori, alla ricerca di modelli nuovi improntati ad un'attenzione diversa ed effettiva verso forme di gestione che dovrebbero rivelarsi più efficienti ed economiche, in cui il peso della fiscalità non costituisce più un vincolo finanziario particolarmente gravoso.

È proprio nell'ottica dell'efficacia e razionalità della gestione che debbono essere intese ed applicate quelle normative di "sanatoria" finalizzate, in determinate realtà regionali, a recuperare alla gestione corrente e regolare quelle sacche di illegalità (occupazioni abusive degli alloggi) e di criticità gestionali (diffusa morosità) che negano in radice la possibilità di una gestione economica del patrimonio. Le normative di sanatoria debbono costituire, cioè, occasione straordinaria per l'attivazione di criteri e pratiche gestionali tese ad evitare il consolidarsi di situazioni patologiche. Ove così non fosse, la previsione periodica di forme di regolarizzazione a sanatoria, correlata al limitato funzionamento di procedure di controllo e di effettivo *turn over* nelle assegnazioni, rischia di determinare l'unico risultato della permanenza incontrastata negli alloggi anche da parte di chi non è non abbiente, snaturando il concetto stesso di edilizia residenziale pubblica che trova nel criterio sociale e mutualistico l'essenza della propria esistenza.

Anche per quanto attiene al fenomeno della morosità, il ruolo e l'attività degli enti gestori appare determinante, in quanto l'indagine ha evidenziato con chiarezza che la sua entità è svincolata dall'ammontare del canone applicato all'utenza: i livelli di morosità più elevata sono stati infatti registrati in quelle realtà territoriali (Campania, Molise, Puglia, Sicilia) ove i canoni di locazione sono più bassi.

L'esistenza di forti masse di morosità come pure di una elevata intensità di occupazioni senza titolo, che ordinariamente ad esse si accompagnano, costituiscono un impedimento esterno a quel circolo gestionale "virtuoso ed economico" che deve costituire un imprescindibile obiettivo da perseguirsi anche attraverso accorgimenti interni al sistema, fondati da un lato sull'aumento dei ricavi generati dalla gestione del patrimonio e dall'altro sul contenimento dei costi.

Sotto il primo profilo, appare evidente la necessità di individuare strumenti che consentano maggiore flessibilità nell'offerta di alloggi pubblici ed un avvicinamento ai prezzi di mercato nella quantificazione dei canoni di locazione per l'utenza non

appartenente alla fascia sociale. In questo senso, i percorsi, già delineati in alcune realtà regionali, potrebbero essere rappresentati: a) dalla ridefinizione dei valori economici degli alloggi; b) dall'introduzione dei parametri di valutazione del sistema di apprezzamento del reddito previsto per gli interventi di *welfare* (ISE, ISEE e ICEF) anche per la valutazione della capacità di spesa dell'assegnatario, per l'assegnazione dell'alloggio e per la concessione del sostegno alla locazione; c) dalla possibilità di un'offerta di alloggi duttile e differenziata per regime giuridico ed economico, tale da rimuovere i limiti che permangono in ordine alla fruizione del diritto sociale all'abitazione; d) dalla previsione di risorse regionali che coprano la differenza tra canone sopportabile e canone economico, ancora troppo poco diffusa in ambito regionale. Peraltro, laddove, nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, prevista dalla lett.m) del comma 2 dell'art.117 della Costituzione, lo Stato accertasse una sperequazione più che fisiologica nell'offerta degli alloggi, sarebbe opportuno che ponesse in essere adeguati strumenti di garanzia dell'omogeneità del servizio che potrebbero contemplare anche l'istituzione di un fondo perequativo nazionale che creasse condizioni e opportunità uniformi sul territorio nazionale.

Una nuova sensibilità ai problemi dell'edilizia abitativa appare il criterio ispiratore della recente legge 8 febbraio 2007 n.9 recante interventi per la riduzione del disagio abitativo di particolari categorie sociali. Tra le disposizioni ivi contenute, merita in questa sede ricordare (art.4, comma 2, lett.a) la predisposizione, da parte del Ministro delle infrastrutture, di concerto con i Ministri interessati e d'intesa con la Conferenza unificata, di un programma nazionale contenente, in particolare, gli obiettivi e gli indirizzi di carattere generale per la programmazione regionale di edilizia residenziale pubblica riferita alla realizzazione, anche mediante recupero di edifici esistenti, sia di alloggi in locazione a canone sociale che a canone definito sulla base dei criteri previsti dall'art.2, comma 3, della legge 431/1998 (c.d. canone concordato): qui le politiche abitative sembrano orientarsi verso la direzione sopra auspicata di un'offerta di alloggi diversificata per regime giuridico ed economico, maggiormente flessibile rispetto alle differenti esigenze e caratteristiche degli utenti e del mercato. A detta previsione non ha, però, fatto seguito lo stanziamento di nuove risorse, che avrebbe dato effettivo slancio al mercato dell'edilizia residenziale pubblica, in quanto l'attuazione del programma dovrà avvenire nell'ambito degli stanziamenti già disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Sotto l'altro profilo del contenimento dei costi, l'indagine ha rilevato, a livello di sistema, la forte incidenza che i costi della fiscalità esercitano sulla gestione del patrimonio immobiliare di ERP di proprietà degli IACP o ex IACP, senza distinzione tra i beni e le attività di marcata finalizzazione sociale e quelli ad essa estranei. La rilevazione eseguita in una realtà regionale (quella del Friuli Venezia Giulia, ma il dato, indipendentemente dal suo valore assoluto, può essere considerato come espressione di una problematica esistente sull'intero territorio nazionale) ha evidenziato che nel 2004 il peso fiscale complessivo sulle ATER regionali corrispondeva al 43,98% dell'accertamento annuo per canoni di locazione di ERP. A questo proposito è il caso di sottolineare come la riorganizzazione del settore operata in Toscana ed in Emilia Romagna, basata sul trasferimento della proprietà degli alloggi di ERP ai comuni, sia idonea a produrre, tra gli altri, anche l'effetto di recuperare alla gestione le risorse finanziarie derivanti da una minore imposizione fiscale.

**8.2.** - Il nucleo essenziale delle funzioni regionali in materia di ERP è costituito dalla programmazione, finanziamento, gestione, controllo e monitoraggio. Sull'effettività della programmazione ha inciso negativamente un'attenzione ancora non sufficiente verso il sistema degli osservatori della condizione abitativa e delle anagrafi dell'utenza e del patrimonio, ancora non operanti secondo logiche di "rete". Inoltre, l'attività programmatica regionale è apparsa fortemente condizionata dai programmi nazionali finanziati con risorse prevalentemente statali, previsti anche in epoca successiva al decentramento.

Sotto il profilo delle risorse regionali, la presente indagine ha messo in evidenza che alla considerevole massa di risorse rifluite alle regioni con gli Accordi di programma del

2000/2001 conseguenti al trasferimento delle competenze ed alla chiusura del canale di finanziamento proveniente dai contributi GESCAL, non hanno fatto fronte significativi stanziamenti autonomi destinati all'ERP nei bilanci regionali. L'andamento complessivo delle spese regionali destinate al settore d'intervento "edilizia abitativa" è stato costantemente in flessione nel periodo 2001-2003 mentre ha avuto un non irrilevante incremento nel 2004 ed una leggera diminuzione nel 2005<sup>96</sup>. Peraltro, il vincolo dei fondi ex GESCAL a finalità di ERP non ha impedito che essi, in presenza di situazioni emergenziali, venissero utilizzati con finalità del tutto differenti, né è stato possibile verificare se la destinazione dei proventi dei canoni e delle alienazioni sia stata effettivamente coerente con quanto al riguardo previsto prima dalle leggi 513/1977 e 560/1993 e poi dalle normative regionali. In sintesi, è apparso evidente come la dimensione delle risorse impiegate in materia di edilizia abitativa sia correlata prevalentemente a tre tipologie di fattori rappresentati, in ordine di importanza: 1) dallo stato di salute dei bilanci degli enti gestori, i cui disavanzi finanziari hanno assorbito risorse anche ingenti distogliendole dalle finalità di sviluppo dell' edilizia abitativa; 2) dallo stato di salute dei bilanci delle regioni le quali, in situazioni di emergenza, hanno utilizzato le risorse ERP anche ad altri fini; 3) dall'interesse della regione verso gli interventi di ERP, sostenuto da adeguate appostazioni in bilancio.

Sotto il profilo della gestione del patrimonio immobiliare va considerata la funzione legislativa in materia di assegnazione degli alloggi e di determinazione dei canoni. La realtà normativa ed operativa riscontrata a livello regionale è apparsa notevolmente eterogenea e non ragguagliata ad alcuna fonte di determinazione dei limiti espressivi dei livelli essenziali, tenuto presente che la fissazione di principi che valgono a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale rientra, qualora esercitata, nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. (sentenza Corte cost. 94/2007) e che sia la disciplina sull'"equo canone" (legge 392/1978) che la legge 431/1998 appaiono superate o, comunque, inadeguate al riguardo (Ord. Corte cost. 526/2002).

In ordine ai controlli di economicità, efficacia ed efficienza e con riferimento al monitoraggio dell'attuazione dei programmi di ERP, è venuta in luce una più o meno marcata mancanza di strumenti idonei a verificare l'andamento dei programmi sia sotto il profilo del controllo delle erogazioni che dello stato di avanzamento degli interventi, con valutazioni *ex ante* ed *ex post* dei fenomeni<sup>97</sup>: un'effettiva attività di monitoraggio e controllo presupporrebbe la disponibilità da parte dell'amministrazione di strumenti operativi in grado di consentire una adeguata rilevazione dei fatti gestionali, mentre limitate sono risultate le realtà regionali dove appaiono istituiti archivi informatici idonei a definire i tracciati di sviluppo degli interventi e delle erogazioni finanziarie ed il loro effettivo utilizzo. Evidente è apparsa, soprattutto, la difficoltà oggettiva di ricostruire puntualmente la vita dei singoli interventi soprattutto per quanto concerne la descrizione degli stessi, la loro durata, la spesa finale complessiva, in relazione alle categorie tipologiche di finanziamento (statale/regionale/altro), con lacune conoscitive e incongruità più consistenti laddove gli strumenti di monitoraggio sono risultati più carenti.

**8.3.** - Come sopra accennato, risultanze fortemente differenziate tra le diverse realtà regionali sono state registrate anche con riferimento ai fondamentali fenomeni gestionali presi in considerazione dall'indagine: così è sia con riferimento ai livelli di morosità (compresa tra i 2.492 euro ad alloggio gestito registrati Sicilia e i 66 euro ad alloggio gestito registrati nelle Marche) e di occupazione senza titolo, compresa tra i valori massimi registrati in Sicilia e Campania (rispettivamente del 14,39% e del 13,59% del patrimonio immobiliare

<sup>96</sup> Relazioni della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni esercizi 2002-2003, 2003-2004, 2004-2005, 2005-2006. Dati desunti dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2003, 2004, 2005 e 2006 – MEF – su dati ISTAT.

<sup>97</sup> Va rilevato che, in epoca successiva alla pubblicazione della relazione della Sezione regionale di controllo, in Campania è stato previsto (art.41, I comma, della l.r. 1/2007) un monitoraggio dei programmi e delle iniziative in materia di ERP da parte dell'assessorato competente, finalizzato a verificare le tipologie degli interventi, le risorse previste ed utilizzate nonché le finalità sociali ed economiche, a seguito del quale la Giunta regionale può adottare provvedimenti di revoca dei programmi, in caso di mancato avviamento o non cantierabilità degli stessi.

gestito) e i valori minimi rilevati in provincia di Bolzano e nel Veneto (rispettivamente 0,04% e 0,37% del totale degli alloggi di ERP gestiti) sia con riferimento alla mancata occupazione degli alloggi (cosiddetta "sfittanza" degli alloggi), che in genere ha rivelato un'intensità del fenomeno inversamente proporzionale a quella relativa all'occupazione senza titolo e che ha fatto registrare il valore più elevato nel Friuli Venezia Giulia (9,02% del totale degli alloggi gestiti) e quello più basso in Sardegna (1,08% degli alloggi gestiti).

Analoghi riscontri sono stati registrati con riferimento all'attività di dismissione degli alloggi, sia per quanto attiene all'intensità della cessione che ai prezzi di vendita praticati. Sotto il primo profilo la cessione più intensa si è realizzata in Sicilia e nelle Marche ove sono stati dismessi nel periodo 1994-2003 rispettivamente un alloggio ogni 3,30 e ogni 3,75 alloggi esistenti nel periodo, mentre per converso l'intensità minore caratterizza la cessione operata in provincia di Bolzano ove nello stesso periodo è stato ceduto un alloggio ogni 25,39 alloggi esistenti.

Le risultanze registrate nelle Marche e in Sicilia sottendono peraltro situazioni profondamente differenziate alla luce delle diverse discipline che hanno ispirato e regolato l'attività di dismissione, dei diversi prezzi praticati, dell'assai differenziato utilizzo del ricavato della cessione, al punto che nella prima regione la destinazione prevalente (pari al 71,09% del ricavato complessivo) è stata riservata alla costruzione di nuovi alloggi mentre nella seconda una percentuale pressoché analoga del ricavato (il 71,74%) è stato indirizzato al ripiano dei deficit degli enti.

Per quanto attiene ai prezzi medi di vendita praticati, le risultanze registrate (relativamente al 2003) presso gli enti aventi sede nei comuni capoluogo di regione sono comprese tra i 15.000 euro dell'IACP di Palermo e i 60.930 euro dell'ATER di Trieste.

Un rapporto maggiore di 1 a 4 caratterizza anche la forbice che separa, relativamente agli enti che hanno sede nel capoluogo di regione, il canone di locazione medio più basso registrato presso l'IACP di Napoli (42,12 euro mensili) e il canone medio più alto rilevato presso l'IPES di Bolzano (160,22 euro mensili), che però si distingue nettamente da ogni altro, superando di ben 44 euro l'ammontare del secondo canone medio più elevato (quello dell'ACER di Bologna di 116 euro mensili).

A siffatte forti differenziazioni si contrappone un dato significativamente omogeneo tra tutte le realtà regionali (ad eccezione della Sardegna e della Basilicata) e cioè quello afferente la notevole contrazione dell'attività edificatoria di ERP registrata nel periodo 1.1.91-31.12.2003 rispetto alla corrispondente attività esercitata nel più breve periodo compreso tra il 1.1.1981 e il 31.12.1990. In tutte le regioni (ad eccezione della Sardegna e della Basilicata) siffatta edificazione ha registrato valori (anche significativamente) inferiori a quelli del periodo precedente, con le risultanze minime rilevate nel Lazio e in Lombardia, ove l'edificazione del periodo 1991-2003 è risultata essere rispettivamente del 18,35% e del 27,45% di quella del periodo precedente.

Le indagini regionali non hanno di regola acquisito riscontri o precisazioni sui motivi di tale fenomeno che dovrebbe comunque ascrivarsi, da un lato, all'orientamento dell'ERP verso il recupero edilizio e la riqualificazione urbana (che presentano costi maggiori e che, in genere, non consentono interventi edilizi massivi) e, dall'altro, all'esaurimento (con il 31.12.1998) della fonte di alimentazione finanziaria del settore, costituita dalla contribuzione GESCAL.

In ogni caso, la risultanza deporrebbe, indipendentemente dai modelli organizzativi applicati, per l'incapacità del sistema di generare autonomamente risorse tali da mantenere standard edificatori conformi a quelli del passato e, quindi, in funzione degli obiettivi che si intendono perseguire nel settore dell'ERP, per la necessità di individuare sinergie tra nuovi modelli gestionali e nuove forme di finanziamento pubblico del settore, che risulterebbero comunque imprescindibili.