

PARTE I

1 Finalità, metodologia e attività istruttoria

La presente relazione¹ espone i risultati, secondo modalità coordinate e attraverso il metodo comparativo, delle indagini in materia di edilizia residenziale pubblica svolte dalle singole Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, 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, in un'ottica di decentramento delle funzioni (d.lgs.112/1998) e di rivisitazione della materia anche a livello costituzionale (art.117 nel testo novellato dalla legge costituzionale 3/2001).

Il riparto di competenze tra i vari livelli di governo e gli altri soggetti interessati prevede, a grandi linee, che in materia di edilizia residenziale pubblica (ERP) lo Stato definisca principi e finalità di carattere generale e unitario, elabori i programmi di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale, ne definisca le risorse e, attraverso l'Osservatorio per la condizione abitativa, acquisisca e raccolga dati per il monitoraggio permanente della condizione abitativa in raccordo con gli Osservatori regionali. Le regioni e gli enti locali svolgono, invece, le funzioni relative alla programmazione e determinazione delle linee d'intervento e degli obiettivi nel settore, alla programmazione delle risorse finanziarie, alla gestione e all'attuazione degli interventi, alla definizione delle modalità di incentivazione, nonché alle attività di controllo. Hanno, inoltre, competenza in materia di attuazione di tipologie di intervento a più ampio spettro, quali, ad esempio, programmi integrati, di recupero urbano e di riqualificazione urbana. Gli enti operatori, quali enti strumentali regionali, hanno compiti più specificamente attuativi e gestionali, nel quadro programmatico e finanziario delineato da regioni ed enti locali.

La presente indagine si è posta a livello trasversale rispetto a tale impianto istituzionale. Sul piano soggettivo sono stati, infatti, coinvolti: 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.

A livello oggettivo, l'indagine si è articolata su più ambiti di approfondimento. Il primo ha riguardato la conoscenza delle singole realtà territoriali con riferimento a tutta l'edilizia residenziale pubblica, relativamente all'impianto normativo ed all'organizzazione amministrativa. Il secondo ha avuto riguardo 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 stato finalizzato all'analisi della consistenza patrimoniale ed alla valutazione della gestione operativa della sola ERP sovvenzionata. Al riguardo va specificato che una Sezione regionale (Friuli Venezia Giulia) ha esteso la propria indagine a tutti gli enti locali della Regione ed ha analizzato il ruolo delle ATER regionali (ex IACP) in riferimento anche alla gestione del patrimonio immobiliare ad uso abitativo diverso da quello di ERP ed alla sua consistenza e gestione.

Sotto il profilo metodologico, un gruppo ristretto di lavoro, costituito in seno alla Sezione delle Autonomie, ha svolto il compito di coordinare l'indagine nazionale comparativa e di elaborare le linee guida, i questionari istruttori e lo schema generale della relazione mediante l'individuazione delle tematiche comuni da sottoporre a comparazione. Sono stati pertanto elaborati cinque questionari inviati, per il tramite delle Sezioni regionali, ai soggetti interessati,

¹ La relazione è stata prevista con Deliberazione della Sezione delle Autonomie n.2/2004 del 17 dicembre 2003 e successivamente inserita nei programmi di controllo delle Sezioni regionali.

per ciascuno dei settori di analisi individuati: 1) normazione, evoluzione storica degli istituti, programmazione, profili strategici; 2) risorse; 3) stato di attuazione degli interventi alla data del 30 giugno 2004; 4) consistenza patrimoniale; 5) gestione del patrimonio. Al riguardo, è stato predisposto un programma informatico condiviso in rete, per l'archiviazione, gestione ed elaborazione dati, che ha previsto l'istituzione presso le singole Sezioni regionali, di postazioni *client* per l'inserimento diretto nell'applicativo dei dati acquisiti attraverso i questionari. Nel corso dell'attività istruttoria è, inoltre, emersa la necessità di ulteriori elaborazioni uniformi e comparabili con riferimento allo stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata al 30 giugno 2004, in relazione alla varia normativa nazionale di finanziamento. È stata, pertanto, elaborata e trasmessa alle Sezioni regionali, per la compilazione, una scheda ricognitiva relativa 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 esclusivo riguardo alla normativa statale di finanziamento di programmi costruttivi.

L'attività istruttoria presso le Sezioni regionali è risultata particolarmente gravosa non solo a causa della specificità e tecnicità della materia (che ha richiesto numerosi incontri di chiarimento dei contenuti dei questionari tra le sezioni regionali della Corte ed i funzionari degli enti) ma anche per il riscontrato non elevato livello di conoscenza che gli enti interessati hanno dimostrato di avere della nozione e dell'ambito dell'ERP, della consistenza del proprio patrimonio edilizio e dei fenomeni ad esso collegati. Da questo, le numerose contraddizioni ed incongruenze emerse dall'analisi delle risposte dei questionari, le quali hanno reso necessari ulteriori atti istruttori, incontri e verifiche. Le modifiche e le integrazioni dei dati forniti a seguito di detti incontri hanno raggiunto, in alcuni casi, quasi l'80%² del complesso delle risposte.

Le risultanze dell'indagine a livello regionale sono confluite in uno o più referti che le Sezioni regionali di controllo, previo contraddittorio con le Amministrazioni interessate, hanno adottato e trasmesso ai Consigli regionali di riferimento.

La presente relazione costituisce l'esito dell'esame di detti referti, nonché dell'analisi delle elaborazioni delle due sopra descritte banche informatiche dei dati acquisiti. Considerato che le realtà territoriali esaminate hanno presentato una forte differenziazione soprattutto sotto il profilo della conoscenza dei fenomeni correlati alla consistenza del patrimonio edilizio ed alla sua gestione, e che tale circostanza ha determinato profonde difformità in ordine alla acquisizione ed affidabilità dei dati raccolti, non è stato possibile procedere, per quanto attiene a detti profili, a comparazioni estese a tutte le regioni che avessero effettiva ed obiettiva significatività. Si è pertanto proceduto a dare evidenza ai fenomeni rilevanti nel settore dell'edilizia abitativa all'interno di rilevazioni di sintesi di carattere regionale³, circoscrivendo le analisi comparative in ordine ai profili della consistenza e gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica a tre ambiti regionali sufficientemente omogenei per completezza e congruità dei dati (Friuli Venezia Giulia, Marche, Campania).

² È quanto si è verificato nella Sezione regionale Friuli Venezia Giulia che ha condotto l'esame sulla totalità degli enti.

³ La sintesi regionale relativa alla Regione Piemonte non espone i dati relativi alla consistenza e gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica a causa di riscontrate incongruità dei dati acquisiti su alcune fondamentali tematiche.

Delibere di approvazione dei programmi e delle relazioni regionali*

SEZIONI REGIONALI	DELIBERA DI APPROVAZIONE PROGRAMMA	DELIBERA DI APPROVAZIONE REIAZIONE
Piemonte	9/Prog/04 del 21 dicembre 2004	2/2006 del 18 maggio 2006
Veneto	5/04 del 10 dicembre 2004 modificata con deliberazione 8/05 del 20 giugno 2005	18/2005 del 24 novembre 2005 e 1/2006 del 14 febbraio 2006
Prov. Bolzano	2/04 del 6 maggio 2004 e n. 1/05 del 25 gennaio 2005	1/2006 del 2 febbraio 2006
Prov. Trento	7/04 del 7 ottobre 2004	2/2005 del 2 marzo 2005
Friuli Venezia Giulia	5/05 del 22 marzo 2005	5/2006 del 29 marzo 2006
Liguria	19/04 del 15 luglio 2004	5/2006 del 14 luglio 2006
Emilia Romagna	7/04 del 20 dicembre 2004	11/2005 del 22 gennaio 2006
Toscana	8/04 del 2 dicembre 2004	7/2006 del 16 maggio 2006
Umbria	3/04 del 3 dicembre 2004	
Marche	1/04 del 30 gennaio 2004	6/2005 del 28 aprile 2005
Lazio	4/03 del 22 dicembre 2003, 9/04 del 29 novembre 2004 e 1/05 del 15 marzo 2005	16/2006 del 31 maggio 2006
Abruzzo	12/04 del 30 novembre 2004	
Molise	1/2004 e 1/2005	1/2006 del 5 gennaio 2006
Campania	1/04 e 1/2005 28 dicembre 2005	6/2006 del 13 luglio 2006
Puglia	1/04 del 9 marzo 2004 e 1/05 del 14 aprile 2005	1/2006 del 30 gennaio 2006
Basilicata	6/04 del 30 novembre 2004	7/2005 del 14 dicembre 2005 e 33/2006 del 30 novembre 2006 sulle misure consequenziali adottate
Calabria	15/2004 di approvazione del programma di controllo sugli Enti strumentali per gli anni 2003 e 2004	
Sicilia	14/03 del 17 dicembre 2003 e 1/2005 del 26 gennaio 2005	9/2006 del 16 giugno 2006
Sardegna	1/04 del 20 gennaio 2004 e 19/2005 del 13 dicembre 2005	12/2006 del 11 maggio 2006

* La Sezione regionale della Lombardia, pur non avendo inserito l'indagine nel proprio programma di controllo, ha tuttavia fornito i dati richiesti. La Sezione regionale della Calabria ha inserito nel programma un'indagine sugli enti strumentali della Regione, sostanzialmente non utilizzabile ai fini della presente relazione. Le Sezioni regionali dell'Umbria e del Molise, pur avendo inserito l'indagine nel programma, non hanno presentato la relazione finale.

2 Obiettivi specifici dell'indagine sotto il profilo gestionale

Come sopra accennato, la presente indagine si è posta, tra l'altro, il fine di rilevare le fondamentali caratteristiche che la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata assume nelle singole realtà regionali.

Il perseguimento di tale obiettivo ha imposto, per quanto attiene agli aspetti organizzatori e metodologici, di individuare e di circoscrivere l'ambito oggettivo dell'indagine al fine di garantire un'omogeneità almeno tendenziale ai dati da raccogliere a fronte delle significative differenziazioni esistenti fra le regioni.

Sul piano operativo, le richieste istruttorie hanno mirato ad evidenziare la distinzione tra enti proprietari ed enti gestori di alloggi di ERP⁴ anche mettendo in luce la tipologia e il contenuto del rapporto intercorrente tra gli stessi, e ad acquisire informazioni incentrate soprattutto (ma non solo) sugli IACP o ex IACP comunque denominati e sui comuni capoluoghi di provincia.

Pertanto, all'attenzione per la rilevazione degli assetti definatori del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e di quelli inerenti alla titolarità dello stesso è stata affiancata la necessità di cogliere ed evidenziare anche 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.

Ciò premesso, sotto il primo profilo (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 PEEP.

Tutti questi elementi di caratterizzazione del patrimonio immobiliare incidono fortemente sulle realtà amministrative degli enti sia ai fini contabili (ad esempio per i valori iscritti a bilancio) sia ai fini direttamente gestionali del patrimonio stesso.

La vetustà, in particolare, è indubbiamente un dato di forte caratterizzazione del patrimonio immobiliare; ad essa sono infatti connesse significative problematiche gestionali, prima tra tutte quella afferente la manutenzione degli alloggi 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 era 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 di indagine mirava ad incrementare di significato le informazioni afferenti la vetustà degli alloggi a mezzo dell'acquisizione di notizie circa l'avvenuta esecuzione di importanti interventi manutentivi (interventi di risanamento conservativo e/o di ristrutturazione) in epoca successiva al 1.1.1991; ciò in considerazione del fatto che (recenti) interventi edilizi comportanti una significativa rivisitazione delle componenti edilizie e impiantistiche degli alloggi sono certamente idonei a costituire interruzione dell'ordinario processo di obsolescenza dell'alloggio dipendente dall'uso ordinario e dal trascorrere del tempo.

L'articolazione temporale della raccolta delle informazioni era infine 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. 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

⁴ 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).

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 familiare⁵ 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, era 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 secondo profilo (assetti organizzatori e gestionali immediatamente riconducibili allo "status" di ente proprietario di alloggi di ERP) 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 gestione⁶ (eventualmente anche a 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. Pertanto, lo

⁵ Vedi, *ex plurimis*, art. 21, primo comma, lett. f) della legge regionale FVG 6/2003 e art. 113 legge provinciale Bolzano 17.12.1998 n.13

⁶ 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.

specifico questionario inviato agli enti gestori, oltre all'acquisizione di alcuni dati quantitativi afferenti l'entità del patrimonio gestito, ha focalizzato 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 organizzative cui sono ricorsi 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 organizzative 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 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 il 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"⁷. Dall'effettuazione di siffatta attività può essere desunta l'esistenza di determinate caratteristiche della gestione, rimanendo ad essa sottesa sia l'esistenza di procedure atte a verificare lo stato di conservazione dell'alloggio al momento della sua riconsegna al gestore sia l'attenzione riservata all'adeguamento degli impianti (specie di quelli più datati) alle

⁷ 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.

prescrizioni richieste dalla specifica normativa tecnica⁸. In secondo luogo l'indagine è stata indirizzata 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", ma al riguardo va tenuto presente che le possibili disomogeneità classificatorie che, in linea teorica e/o in linea di fatto, si possono verificare nelle singole regioni ai fini che ora rilevano inducono ad attribuire ai dati raccolti ed esposti nelle successive tabelle un significato generico di dati relativi ad interventi di manutenzione "pesante" sotto il profilo del contenuto tecnico dell'intervento e/o sotto il profilo della sua rilevanza economica. 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. Tale ultimo dato può anche essere inteso come espressione dell'entità della capacità dell'ente di ricavare dalla propria gestione risorse da poter utilizzare ai fini di un'adeguata conservazione del patrimonio immobiliare. L'approfondimento suddetto è stato esperito con riferimento agli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria degli alloggi.

I dati che vengono di seguito esposti in questa relazione sono tratti dalle varie relazioni che le singole Sezioni regionali di controllo della Corte hanno svolto sui temi che ora ci occupano o comunque dall'attività istruttoria all'uopo svolta dalle Sezioni regionali.

La finalità dell'indagine demandava alla sede regionale l'individuazione, tra gli elementi istruttori oggetto di acquisizione, di quelle caratteristiche giuridiche e gestionali che fossero più idonee e significative per la rappresentazione dello stato dell'edilizia residenziale pubblica nella regione, come pure l'elaborazione delle conseguenti valutazioni. Alla sede nazionale era ed è invece riservata un'esposizione riassuntiva e comparativa delle fondamentali caratteristiche rilevate nelle singole regioni.

Nell'ambito di questa relazione di rilievo nazionale vengono pertanto sintetizzate le risultanze dalle relazioni approvate dalle varie Sezioni regionali di controllo della Corte con riferimento alle sopra illustrate fondamentali tematiche di rilevanza generale e con una specifica evidenza delle situazioni ritenute di maggiore significatività o per gli aspetti quantitativi oppure per la loro idoneità a rappresentare talune specificità esistenti a livello regionale. Va peraltro precisato che l'ampia maggioranza dei dati e delle considerazioni di dettaglio riferiti alle diverse realtà regionali sono desumibili dalle singole relazioni delle Sezioni regionali.

Il patrimonio informativo che l'indagine nel suo complesso ha raccolto è pertanto articolato ed esposto a tre diversi livelli:

- a) ad un livello analitico e di dettaglio che è quello proprio delle relazioni delle Sezioni regionali di controllo, i cui esiti fanno più immediato riferimento alle situazioni riscontrate presso i singoli enti appartenenti ad una stessa regione;
- b) ad un livello riassuntivo e schematico di ciò che è stato rilevato a livello regionale, che costituisce il nucleo centrale della presente relazione, che è suddivisa in tante "sintesi" quante sono le realtà regionali effettivamente assoggettate all'indagine⁹;

⁸ In particolare si tratta delle norme contenute nella L. 46/1990, nel D.P.R. 447/1991 e nel D.P.R. 218/1998.

⁹ Si ribadisce che non sono presenti le sintesi relative alle Regioni Calabria, Umbria e Abruzzo perchè la Sezione regionale della Calabria ha inserito nel programma un'indagine sugli enti strumentali della Regione, sostanzialmente non utilizzabile ai fini della presente relazione e le Sezioni regionali dell'Umbria e dell'Abruzzo, pur avendo inserito l'indagine nel programma, non hanno, di fatto svolto la relazione. Inoltre, la sintesi regionale relativa alla Regione Piemonte non espone i dati relativi alla consistenza e gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica a causa di riscontrate forti incongruità dei dati acquisiti. Neppure la sintesi relativa alla Regione Toscana espone i dati relativi alla consistenza e gestione del patrimonio di ERP che hanno perso la loro significatività, a seguito dell'attuazione della l.r. 77/1998 che ha radicalmente modificato il modello organizzativo dell'edilizia residenziale pubblica.

- c) ad un livello comparativo, che è eseguito con riferimento alle principali risultanze acquisite nelle regioni Friuli Venezia Giulia, Marche e Campania, ma che si estende, relativamente alle fondamentali problematiche sopra descritte, anche agli esiti registrati presso le altre regioni, nei limiti in cui ciò è possibile.

A quest'ultimo proposito non può essere sottaciuta ed anzi deve essere sottolineata la grande difficoltà riscontrata nell'acquisizione dei dati dagli enti interessati dall'indagine, i quali sovente non hanno fornito o non sono stati in grado di fornire le notizie richieste o comunque di fornire dati coerenti.

Va inoltre precisato che i riscontri ottenuti nelle singole regioni sono significativamente diversi tra loro, come pure non del tutto omogenei sono i contenuti delle relazioni delle singole Sezioni regionali di controllo.

Va conclusivamente rilevato che non tutti gli obiettivi cui era preordinata questa parte dell'indagine sono stati raggiunti o che sono stati raggiunti con contenuti significativamente differenziati nelle varie realtà regionali.

3 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)¹⁰.

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 (v.note 10), la legislazione regionale concorrente incontra, comunque, i limiti posti dai principi costituzionali tra cui, l'intangibilità dell'ordinamento civile¹¹, che, com'è noto, rientra nella legislazione esclusiva dello Stato ai sensi dell'art.117, comma 2, lett.1). 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

¹⁰ La Corte costituzionale (sentenza 221/1975), seppure con riferimento alla vecchia formulazione dell'art.117 Cost., ha tratteggiato il quadro delle competenze, 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).

¹¹ 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".

medesimo comma 2 dell'art.117 della Costituzione¹². Sarà, inoltre, lo Stato a legiferare in ordine a criteri ed indirizzi per tutto quanto attiene alla materia di legislazione concorrente "governo del territorio" di cui al comma 3 del medesimo art.117 Cost., tra cui va annoverata la programmazione degli insediamenti di edilizia abitativa¹³

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 urbanistici¹⁴ 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.

¹² 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 valgono 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."

¹³ 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.

¹⁴ 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.

Il primo decentramento con il trasferimento di deleghe alla Regione risale alla legge n. 865 del 1971¹⁵ 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 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"¹⁶ 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 medio abbiente. Essa rappresenta un servizio pubblico che si caratterizza 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 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;

¹⁵ 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.

¹⁶ Elaborata nel 1949, in occasione della nascita della Gestione Ina-Casa avvenuta con la legge 43 del 28 febbraio 1949 c.d. legge Fanfani

- 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.

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 sociali¹⁷.

¹⁷ In sintesi, la legge prevede la 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, nuove forme di concertazione istituzionale in materia di ERP, la definizione di alloggio sociale, modifiche ad alcuni articoli della legge 392/1978.

4 Valutazioni conclusive

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'amplissima 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 sociale 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.

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 programmatoria 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 2005¹⁸. 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 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 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 fenomeni¹⁹: 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

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

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.

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 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.

PARTE II

CONSIDERAZIONI COMPARATE SUI VARI ASPETTI DELL'INDAGINE

1 Oggetto e criteri della comparazione. Indicatori

1. - Il presente capitolo espone, in un'ottica comparativa, le risultanze che emergono 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.

Va tenuto presente che le presenti comparazioni non sono finalizzate ad esprimere valutazioni sulle gestioni operate a livello regionale, quanto a rilevare le loro fondamentali caratteristiche, affinché dalla conoscenza e dal confronto tra gli standards regionali possano scaturire, sia direttamente ad opera degli enti che attraverso eventuali ulteriori approfondimenti da parte delle Sezioni regionali, opportunità e stimoli per una loro modifica e miglioramento.

Una iniziale considerazione da svolgersi in merito attiene al fatto che i dati che vengono esposti nella presente relazione provengono, almeno per quanto attiene a quelli gestionali, direttamente dagli enti coinvolti nelle indagini regionali; deve essere considerato che tali dati sono stati assoggettati solamente a verifiche di completezza e di coerenza (peraltro, con diversi gradi di approfondimento) da parte delle singole Sezioni regionali, che, in considerazione della finalità dell'indagine e della mole delle informazioni acquisite, non hanno potuto estendere la loro attività a diretti riscontri di effettiva veridicità dei dati stessi. Si è, al riguardo, percepita con chiarezza una situazione di grande difficoltà degli enti a fornire i dati richiesti dai quesiti istruttori, i quali in diversi casi sono risultati incoerenti o scarsamente attendibili²⁰.

Non può essere sottaciuto, inoltre, che la presente sintesi dell'indagine demandata al 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 la comparazione 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 comparare 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.

²⁰ Peraltro, se talune incompletezze nelle risposte degli enti possono essere giustificatamente ascritte al dettaglio delle informazioni richieste dai quesiti istruttori, rimangono invece prive di apparenti valide giustificazioni le lacune e le evidenti incoerenze registrate a proposito di fondamentali contenuti gestionali (come, ad esempio, l'entità della morosità complessivamente esistente al 31.12.2003, gli andamenti dell'accertamento delle entrate nel triennio, l'entità, apparentemente inattendibile, dell'occupazione senza titolo degli alloggi in certe realtà metropolitane) che erano proprio quelli su cui si sarebbe dovuta soffermare maggiormente l'attenzione ai fini della comparazione di livello nazionale. Va, al riguardo, tenuto presente che l'indicazione nd (= dato non disponibile) che talvolta compare nelle tabelle di seguito esposte trova origine in situazioni in cui i dati acquisiti non consentono la determinazione di un dato complessivo regionale sia perché non comprendono le risultanze di enti di particolare rilevanza sia perché talvolta paiono all'evidenza scarsamente attendibili.

Per la valutazione degli esiti e del significato delle comparazioni 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 regionali²¹. 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, ai fini comparativi, la modalità espositiva di 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 tendenza più o meno generalizzata, si è optato per la descrizione delle situazioni esemplificativamente più rilevanti.

Sotto il profilo dei fenomeni gestionali, invece, l'analisi è stata articolata in una disamina comparativa più analitica con riferimento a tre diverse realtà regionali (una del nord, una del centro e una del sud d'Italia)²², affiancata ad una generale evidenza delle più significative risultanze emergenti sugli stessi temi dalle relazioni o dalle acquisizioni istruttorie relative anche alle altre regioni.

2. - Nelle sintesi regionali, difficoltà rilevanti sono state riscontrate sotto il profilo dell'analisi dei fenomeni di gestione oggetto di indagine, la cui specificità tecnica avrebbe anche richiesto soluzioni interpretative uniformi tra gli enti delle varie regioni che non è stato possibile applicare²³. Il contesto si è rilevato estremamente eterogeneo e complesso, ed è risultato obiettivamente arduo determinare parametri univoci per una comparazione dei vari fenomeni gestionali rilevati in capo ai singoli enti nelle varie indagini regionali. Si è, pertanto, in via preferenziale, riferita la disamina alle risultanze complessive del patrimonio e della gestione operata dagli IACP, variamente denominati nelle singole regioni, e, inoltre, sono stati individuati taluni "indicatori", utilizzati, però, solo come omogenei parametri di misurazione dell'intensità dei vari fenomeni registrati all'interno delle diverse regioni²⁴.

²¹ 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.

²² La scelta, dovendo necessariamente escludere la Toscana e l'Emilia Romagna per le ragioni esposte nella nota precedente, è ricaduta sulle regioni Friuli Venezia Giulia, Marche e Campania, in quanto espressione di sistemi e risultanze gestionali tra di loro eterogenei e che si collocano tra quelle per le quali sono stati acquisiti dati coerenti e sufficientemente completi. Ai fini della comparazione delle risultanze gestionali non può peraltro essere sottaciuta la diversità delle condizioni socio economiche di riferimento (desumibili dagli esiti della rilevazione delle caratteristiche soggettive dell'utenza relativamente alle sue fonti di reddito) che contrappongono la realtà campana e in particolare quella dell'area metropolitana di Napoli a quelle esistenti nelle altre due regioni. Costituisce un limite dell'indagine il fatto di non aver potuto includere nella più analitica disamina comparativa le realtà gestionali delle regioni Lombardia e Lazio, nelle quali si configura la maggiore concentrazione del patrimonio immobiliare di ERP.

²³ Così, ad esempio, era prevedibile e accettabile che la nozione di "costo medio delle nuove acquisizioni immobiliari" da raffrontare con il prezzo medio di vendita degli alloggi praticato nello stesso arco temporale fosse suscettibile di una certa approssimazione nella quantificazione in relazione alle componenti di costo e ai criteri di misurazione a tale fine utilizzati; gli esiti dell'indagine hanno però evidenziato un'eccessiva difformità interpretativa nelle varie regioni anche con riferimento ad aspetti tecnici di più sicura interpretazione, quale ad esempio la definizione (cfr. art. 31 L.457/78) di "ristrutturazione" e "risanamento conservativo", cui si è fatto ricorso per la rilevazione del contenuto della manutenzione di maggiore significato tecnico e finanziario operata dagli enti.

²⁴ L'esposizione dei valori assoluti di taluni fenomeni può risultare infatti scarsamente significativa nell'ottica di una comparazione tra le varie realtà regionali, se non è rapportata ad una comune base di riferimento.

In questo senso, con riferimento ai temi della consistenza del patrimonio, le risultanze dei fenomeni rilevati sono espresse in termini percentuali che fanno di volta in volta riferimento ai diversi totali degli alloggi presi in considerazione ai fini dei singoli approfondimenti.

Diversamente, per misurare l'intensità a livello regionale dell'attività di dismissione degli alloggi ai sensi della legge 560/93 o di altre leggi statali o regionali nel periodo 1994-2003, si è fatto ricorso alla determinazione del rapporto intercorrente tra il patrimonio ragionevolmente esistente nel periodo (determinato dalla somma del totale degli alloggi in proprietà alla fine del periodo (31.12.2003) con il totale degli alloggi venduti nel periodo stesso) e il totale degli alloggi ceduti nel periodo stesso.

Analogamente, per attribuire un significato omogeneo ai dati afferenti le risorse finanziarie utilizzate ai fini manutentivi e quindi per "pesare" la rilevanza finanziaria che ha assunto la manutenzione nelle varie realtà regionali, si è fatto ricorso alla determinazione del rapporto intercorrente tra il totale delle risorse finanziarie (risorse di bilancio degli enti + risorse regionali) effettivamente utilizzate a detti fini nel periodo 1999-2003 e il numero complessivo degli alloggi in proprietà ad una stessa data (31.12.2003)²⁵.

Per attribuire un significato unitario alla consistenza di quei fenomeni gestori (cambio dell'alloggio, voltura dell'intestazione contrattuale, cessazioni d'utenze), che fisiologicamente sussistono nella vita di un rapporto locativo e che nelle finalità istruttorie erano deputati a costituire segno di emersione dell'"effettività" della gestione da parte degli enti, si è rapportato al numero complessivo degli alloggi gestiti al 31.12.2003 il numero complessivo dei fenomeni rilevati nel triennio²⁶

In ordine all'accertamento per canoni, il raffronto a livello regionale viene condotto sia tra i valori complessivi assoluti registrati in ogni regione sia con riferimento ai canoni medi registrati presso gli enti, con l'avvertenza che la comparazione è eseguita tramite una rappresentazione dell'intervallo che comprende i valori massimi e minimi del canone medio dei singoli enti.

Per quanto attiene alla morosità, a fronte dell'incompletezza di molti dati, il criterio di comparazione utilizzato (accanto all'evidenza del valore assoluto della morosità esistente alla data del 31.12.2003-ove rilevato) è stato quello basato sul rapporto percentuale sussistente tra la morosità dell'anno e l'accertamento per canoni dello stesso anno che sono stati registrati, alla data del 30.6.2004, con riferimento alle risultanze di ciascun anno del triennio 2001-2003. È stato anche determinato il "valore della morosità ad alloggio gestito", rapportando il dato afferente la morosità complessiva o di quella del triennio 2001-2003 al numero degli alloggi in gestione al 31.12.2003²⁷.

La legalità dell'occupazione degli alloggi è stata comparata tra le varie regioni stabilendo il rapporto percentuale che sussiste tra il numero delle occupazioni abusive al 31.12.2003 e il numero complessivo degli alloggi gestiti alla stessa data. Stesso criterio viene utilizzato per quanto concerne la comparazione del fenomeno delle mancate occupazioni di alloggio.

Con riferimento alle caratteristiche soggettive dell'utenza (nei casi in cui è stato possibile rilevarle), i criteri di comparazione poggiano sull'espressione del rapporto intercorrente tra il numero degli occupanti e il numero degli assegnatari; tale rapporto può risultare idoneo a rappresentare anche il livello di occupazione media degli alloggi (considerando la natura unipersonale dell'assegnazione).

²⁵ Il riferimento agli alloggi in proprietà anziché a quelli in gestione consente di contenere gli effetti della disomogeneità derivante dal fatto che non tutti gli enti gestori sopportano i costi relativi alla manutenzione degli alloggi che gestiscono, ma che sono di proprietà altrui.

²⁶ Ad esempio, la rilevazione di una cessazione d'utenza ogni 6 alloggi gestiti (che rappresenta la risulanza registrata presso le ATER del Veneto) depono per l'esistenza di un fenomeno molto più presente nella realtà regionale rispetto alla rilevazione di una cessazione ogni 90 alloggi gestiti (che rappresenta la risulanza registrata presso gli IACP della Campania).

²⁷ Va sottolineato che sono poche le realtà regionali in cui è stato possibile utilizzare ai fini della determinazione di siffatto valore il più significativo dato afferente la morosità complessivamente esistente al 31.12.2003.

2 Quadro normativo e organizzativo

Normativa regionale

REGIONI	Normativa regionale ERP	Assegnazione alloggi e determinazioni 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	l.r.46/1995	l.r.46/1995 art. 18	Fondo sociale ex art.21 l.r.46/1995. Fondo per il sostegno alla locazione L.R. 26 aprile 2000 n. 44	l.r.11/1993 modificata con l.r. 28/2006 Agenzie Territoriali per la Casa (A.T.C.) enti pubblici di servizio, non economici	l.r. 44/2000 modificata dalla l.r.5/2001	Controllo della Giunta su ATC; contr. sull'attuaz. dei prog.. Potere sostitutivo della Regione e potere di scioglimento art. 20 ss. l.r. 11/93	Direzione 18 quattro Settori: Osserv. Edilizia, Attuaz. Interv. Disciplina e vigilanza sulla gest. patrim., program. e localiz. risorse
LOMBARDIA	l.r.1/2000; l.r.7/2005	l.r.91/1983 R.r.4/2003 e l.r.10/1996 art. 1/2004; criteri l. 392/78	Fondo regionale per il sostegno finanziario all'accesso alle abitazioni in locazione l.r. 2/2000 art. 2 c. 9	l.r.13/1996 Aziende Lombarde per l'Edilizia Residenziale (ALER), Enti pubblici economici	l.r.1/2000	Artt. 2 e 17 l.r. 13/96 vigilanza del C.R. sulle Ater; potere di scioglimento anticip. del C.d.A. da parte della G.R. per impos. 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	l.r.60/1984 ss.mm. l.r. 18/2006	l.r.60/1984 ss.mm. l.r.10/1996 art. 18	Fondo sociale l.r. 10/96 art. 21	l.r.10/1995 ATER (Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale), Enti pubblici economici	l.r.11/2001 art.65-68	Art. 17 l.r. 10/95 controllo G.R. su Ater e loro atti	Segreteria Regionale Lavori Pubblici - Direzione per l'Edilizia Abitativa
PROV. BZ	l.p.13/1998 modificata dalla l.p. 8/2001; 5 decreti di esecuzione.	l.p.13/1998 art.112; D.P.G.P. 42/1999	l.p. 13/1998 art. 2 c. 1 lettera K	l.p.13/1998 Istituto per l'edilizia sociale (IPES). Ente di diritto pubblico		Art. 19 l.p. 13/98 La Giunta esercita il controllo di legittimità sulle deliberazioni dell'IPES	Ripartizione Edilizia abitativa suddivisa in quattro Uffici
PROV. TN	l.p. 21/1992 modificata dalla l.p. 15/2005	l.p. 15/2005 art. 6 c. 1	Fondo provinciale casa - art.8 l.p. 15/2005	l.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.	l.r.6/2003 - 6 reg. esecuzione	D.P. Reg.119 del 13 aprile 2004	Fondo sociale l.r. 24/99 art. 16	l.r.24/1999 -ATER (Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale), Enti pubb. econ.		Art. 18 l.r. 24/99 controllo della Giunta su Ater e loro atti	Direz. centrale ambiente e lavori pubblici- Direz. centrale patrimonio e servizi generali
LIGURIA	l.r.10/1994 - l.r.10/2004	Per la disciplina dell'assegnazione l.r. 10/2004; per la disciplina del canone l.r.27/1996	Fondo di sostegno econ. all'utenza per pagame. canone l.r. 10/2004 art. 20	l.r. 9/1998 Aziende regionali territoriali per l'edilizia (A.R.T.E), enti pubblici ec.	l.r.3/1999	Art. 13 l.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.	l.r.24/2001	l.r.13/1995; l.r.24/2001 artt. 24 e ss.; art. 35	Fondo per l'accesso all'abitazione in locazione l.r. 8 agosto 2001, n. 24	l.r.24/2001 art. 40 Aziende-casa Emilia Romagna" (ACER), enti pubblici ec.	l.r.24/2001	Art. 47 l.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=>

<=segue

TOSCANA	l.r.77/1998	l.r.96/1996 art 23 e ss.	Fondo sociale regionale l.r. 96 del 20 dicembre 1996	l.r.77/1998 Livelli ottimali di esercizio (LODE)	l.r.77/1998	Controlli previsti nei contratti di servizio	Assessorato Ambiente e Territorio - Settore Edilizia Residenziale Pubblica
MARCHE	l.r. 36/2005 modificata dalla l.r.22/2006	l.r.36/2005, modif. L.r. 22/2006	Fondo regionale per le politiche abitative l.r. 36/2005	l.r. 36/2005 Enti regionali per l'abitazione pubblica (ERAP) Enti pubblici	l.r. 10/1999 modificate dalla l.r. 36/2005	l. r. 13/2004	Servizio "Gov. del territorio, Mobilità ed Infrastrut." P.F. Edilizia privata, edilizia res.pub. e sociale
LAZIO	l.r. 12/1999	l.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	l.r. 30/2002 Aziende territoriali per l'edilizia residenziale pubblica (ATER), Enti pubblici ec.	l.r. 14/1999	Art. 15 l.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	l.r. 12/1998 - L.r. 17/2006	Fondo regionale per le politiche abitative l.r. 7 luglio 2006 n.17	l.r. 6/1990 modificata dalla l.r. 8/1991 Istituti Autonomi Case Popolari (I.A.C.P.) enti pubblici	l.r. 34/1999 art. 66 e 67	L'art. 16 l.r. 6/90 controllo esercitato secondo l.r. 19/90. L'art. 17 l.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		l.r.18/1997 ; l.r.19/1997	Fondo di solidarietà L.R.14 agosto 1997, n.19	Istituti Autonomi Case Popolari (IACP). Enti pubblici	Non emanata	l.r. 11/1991 Allegato A	Assessorato all'Urbanistica, Politiche del Territorio, Edilizia Pubblica Abitativa
PUGLIA		l.r.54/1984 art 24, 25	Fondo sociale a sostegno del pagamento del canone L.R. n.54 del 20.12.1984	l.r.28/2000 IACP enti pubblici	l.r.25/2000	l.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 agevol.
BASILICATA	l.r. 31/1999	l.r. 31/1999 art. 3 e 23, 24, 25	Fondo sociale l.r. 19.11.1999, n. 31	l.r.29/1996 Aziende Territoriali per l'Edilizia Res. Pubblica (ATER) Enti pubblici	l.r.7/1999 Capo III art.34	Artt.30, 32 e 33 l.r.31/99: verifica biennale requisiti di permanenza, decadenza dall'assegnazione.	Dipartimento Infrastrutture e Mobilità – Ufficio Edilizia
SICILIA		l.r. 1/1992; l.r.18/1994 ; Dec. Assess.1112/1999.	Non istituito	l.r. 10/1977 -Istituti Autonomi Case Popolari (IACP)		Vigilanza regionale su IACP nel rispetto autonomia	Assessorato regionale dei lavori pubblici
SARDEGNA	l.r.12/2006	l.r.13/1989 – l.r.7/2000 art. 3	Fondo sociale per gli assegnatari in condizioni di indigenza legge regionale n. 7 del 2000	l.r.12/2006 Azienda regionale per l'edilizia abitativa (AREA) Ente pubblico ec.	D.lgs.234/2001	l.r. 12/2006 art. 21 Vigilanza della Giunta che esercita i poteri previsti dall'art. 7 l.r. 14/1995	Servizio edilizia residenziale

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 costituiscono, 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)²⁸. 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 abitativa²⁹. Di fatto, i non irrisonanti tassi di occupazione senza titolo rilevati nella presente relazione, che raggiungono il 14,39% degli alloggi gestiti registrato in Sicilia³⁰ 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 abiente.

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

²⁸ In ambito comunitario, il carattere mutualistico e solidaristico permea il settore dell'edilizia residenziale pubblica. In tale ambito è stato sviluppato il concetto di edilizia sociale, con specifico riferimento al sistema di offerta di alloggi a cittadini svantaggiati o a gruppi sociali non in grado di trovare alloggi a condizioni di mercato. Al riguardo sono state elaborate varie forme di agevolazioni e di esenzioni, estese anche al settore degli aiuti di Stato. Al fine di ottemperare a quanto previsto in materia di aiuti di Stato a favore degli alloggi sociali dalla decisione 2005/842/CE della Commissione europea del 28 novembre 2005, la recente legge 9/2007 ha previsto, nell'art.5, che il Ministro delle infrastrutture definisca, di concerto con i Ministri interessati e d'intesa con la Conferenza unificata, le caratteristiche ed i 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

²⁹ 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)

³⁰ 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)

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%).

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 relazione mette in evidenza, il rapporto tra ricavi da vendite e costi delle nuove acquisizioni è mediamente di 1 a 3³¹, con uno scollamento tra costi di acquisizione e/o costruzione e ricavi da alienazione tale da rendere sostanzialmente irrealizzabile detto 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 delinearsi 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

³¹ Generalmente il divario è ricompreso 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.

locazione, anche dall'alto grado di morosità, dalla difficoltà di pervenire a procedure coattive di recupero e dagli oneri finanziari originati dall'indebitamento³².

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 imprenditoriale³³. 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 attività³⁴ 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

³² 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.

³³ 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)

³⁴ 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".

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 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 imprenditorialità³⁵. 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.

³⁵ 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..

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.15³⁶ 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 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 perchè 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. - 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

³⁶ 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.

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 scopertura 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 rappresentata dalla legge 392/1978 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 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.³⁷ Ma la previsione in detta delibera della possibilità per le Regioni di applicare criteri più

³⁷ 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.

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 avrebbero dovuto comunque garantire il pareggio costi-ricavi di amministrazione, compresi gli oneri di manutenzione³⁸. Emblematica della mancata 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 economiche³⁹. 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 ISEEerp 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

³⁸ Si sono rilevate alcune eccezioni tra cui la Regione Veneto, dove l'art.19 della l.r.10/1996 nel disporre in merito alla utilizzazione delle somme riscosse dagli enti proprietari o gestori, quali canoni di locazione di alloggi di ERP, 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.

³⁹ 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.

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 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 diseconomie 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 settore⁴⁰.

⁴⁰ Peralto, 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 evidenziata la 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

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 corredi l'applicazione di sanzioni pecuniarie alle varie forme patologiche di occupazione di alloggi⁴¹. 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'alloggio⁴², 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 13/2000⁴³).

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.

⁴¹ 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.

⁴² 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)

⁴³ 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	Osservatorioregionale - 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

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, perchè 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 fabbisogno⁴⁴. Più spesso, l'individuazione dei principi e dei criteri finalizzati alla 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 viene 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 reale⁴⁵. 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

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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

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 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.

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, attraverso 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 Liguria⁴⁶), l'attuale sistema degli Osservatori è stato creato a livello regionale a

⁴⁶ La norma istitutiva dell'OSA nella Regione Liguria è del 1984 (l.r.35/1984) ma è stata abrogata dalla l.r. 9/1998

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 lavoro tra alcune Regioni⁴⁷ 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-regionale⁴⁸ 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.⁴⁹ 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.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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)"

⁴⁹ 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.

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 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 avviato⁵⁰. 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.

⁵⁰ 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 mului 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 Dellibera 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. <i>ex lege</i> 179/92; 4)esaurimento finanziam. Riprogramm. Vecchie risorse inutilizzate: incremento, manutenz, e riqualif. patrimonio, chiusura vecchi progr.	Prima ricognizione a seguito cessazione GESCAL.Valutazioni <i>ex ante</i> 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 quartieriII) 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. S.I.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.;adeg.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 avanzamento 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

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 esponenziali 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 programmatica. In disparte l'attività normativa e regolamentare, il programma regionale, che, con riferimento ad un lasso temporale generalmente triennale⁵¹, 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'immigrazione⁵² 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 Sviluppo regionale 2003 la programmazione

⁵¹ 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

⁵² 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.

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 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 Comuni⁵³. 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 ERP⁵⁴. 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

⁵³ 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

⁵⁴ 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.

legge e programmi di 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 ERP⁵⁵.

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 programmatica 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 II⁵⁶. 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.

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 Delibera

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Vedi Glossario

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 424/1995⁵⁷ 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 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 rifuente alle Regioni conseguentemente al trasferimento delle competenze ed alla chiusura del

⁵⁷ Con detta sentenza è stata dichiarata l'incostituzionalità delle disposizioni che destinano i contributi ex Gescal a finalità diverse rispetto a quella originaria.

canale di finanziamento proveniente dai contributi GESCAL, non hanno fatto fronte significativi stanziamenti autonomi destinati all'ERP nei bilanci regionali. Particolarmente rilevante è stata, invece, l'attività regionale finalizzata a riprogrammare e rilocalizzare le risorse assegnate e non utilizzate o non ancora assegnate⁵⁸. 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.⁵⁹

Per quanto riguarda la spesa per ERP, questa Corte ha già avuto modo di mettere in evidenza⁶⁰ 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 sociale⁶¹.

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 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 privneti dei canoni di locazione. In Campania è appostato in bilancio il "Fondo unico per l'edilizia residenziale pubblica" al quale

⁵⁸ 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 diffonità dagli obiettivi fissati dal CIPE

⁵⁹ La Regione ha reso noto che, a partire dal bilancio 2005, detto importo rientrerà nella disponibilità degli interventi di edilizia residenziale.

⁶⁰ 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.

⁶¹ Confermato di recente sia sul fronte regionale (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)

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 ha stabilito 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, Toscana⁶²). 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 reinvestimento in settori di ERP (sovvenzionata e agevolata) e nell'ambito del recupero urbano, ed al 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

⁶² 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.)

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 relazione 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 finanziarie⁶³ 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, può utilizzare le risorse ERP ad altri fini; 3) dallo stato di salute degli enti gestori i cui disavanzi finanziari possono assorbire 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 e dai 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"⁶⁴.

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 convenzionata⁶⁵.

⁶³ 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.

⁶⁴ 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

⁶⁵ 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 territorio, livello di in soddisfacimento 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.

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.⁶⁶

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 una 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 stato recentemente 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

⁶⁶ 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.

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 consistenti⁶⁷.

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 (1.457/1978, 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 Sezioni regionali e riferito nelle relazioni. 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 del 45,6%, mentre in Toscana del 98%. Ad ogni buon conto, il tasso medio di realizzazione di detto

⁶⁷ 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

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%⁶⁸.

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 della relazione, alcune Sezioni regionali 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, poichè 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

⁶⁸ 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.

significativa incidenza dell'azione regionale sulle finalizzazioni dell'utilizzo delle risorse finanziarie messe a loro disposizione.

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 pubblica⁶⁹.

Nel Friuli Venezia Giulia, come nelle Marche, la disciplina legislativa che è sopravvenuta al triennio 2001-2003 preso in considerazione ai fini dell'indagine, nel venire a rimodellare i contenuti dell'azione regionale in materia di edilizia residenziale pubblica, ha anche comportato una riformulazione delle definizioni e delle nozioni attinenti al patrimonio immobiliare di ERP.

Nella prima regione da una nozione (artt. 17, 18 e 47 della l.r.75/1982) fondata sulla natura pubblica (statale o regionale) delle risorse utilizzate per la realizzazione degli alloggi, sulla proprietà degli alloggi in capo agli IACP, ai comuni, alle province o alla Regione come pure sull'assorbente circostanza della gestione ad opera degli IACP si è passati ad una definizione che continua a fondarsi sul fondamentale elemento soggettivo della proprietà degli alloggi in capo agli ex IACP (ora ATER) o agli enti locali, cui però si accompagna esclusivamente una connotazione teleologica consistente nella vocazione degli alloggi stessi a

⁶⁹ L'acquisizione dei dati si è anche estesa a livello regionale (sotto la voce "alloggi ERP altro") ad immobili non propriamente ricompresi nelle definizioni di ERP, ma sostanzialmente assoggettati al medesimo regime gestionale. La presente esposizione fa però riferimento ai soli dati che attengono agli alloggi qualificati in sede regionale come alloggi di ERP, perché il dettaglio riferito agli alloggi "ERP altro" ha avuto una rilevanza non generalizzata e quantitativamente non apprezzabile ai fini di una disamina di livello nazionale.

soddisfare le finalità dell'edilizia sovvenzionata che, alla luce della disciplina regionale oggi vigente, si riassumono genericamente e tautologicamente nella preordinazione ad una locazione indirizzata alla generalità dei cittadini secondo le regole previste dalla legge regionale. Tale generica destinazione vale ad attrarre nell'ambito del regime gestionale dell'edilizia sovvenzionata anche gli alloggi che, mediante apposita convenzione, altri soggetti (non necessariamente pubblici) possono affidare in gestione alle ATER per il perseguimento della suddetta finalità di edilizia sovvenzionata (art. 1 D.P.Reg. 13.4.2004 n.0119/Pres).

L'evoluzione legislativa che ha interessato la regione Marche ha fatto sì che il patrimonio immobiliare di ERP si articoli oggi (a seguito della legge regionale 16.12.2005 n.36) tra quello di edilizia sovvenzionata e quello di edilizia agevolata; in particolare, il primo, che è riservato alla soddisfazione del fabbisogno abitativo dei ceti sociali meno abbienti (articolo 10 L.R. 36/2005) è connotato dall'interrelazione tra l'elemento della proprietà degli alloggi (in capo allo Stato, ai comuni e agli ERAP) e della natura statale o regionale delle risorse finanziarie utilizzate per la loro acquisizione o costruzione. La nozione di patrimonio immobiliare di ERP che si desumeva invece dall'articolo 2 della precedente legge regionale 44/1997, vigente all'epoca dell'indagine, valorizzava sia la natura di ente pubblico del soggetto edificatore degli alloggi sia la fonte statale o regionale delle risorse a tale fine impiegate; nello stesso contesto legislativo il perseguimento delle finalità sociali proprie dell'edilizia residenziale pubblica valeva ad attrarre nella nozione di ERP anche l'edificazione realizzata da enti pubblici non economici.

Siffatta definizione di alloggi di ERP all'epoca vigente nella regione Marche, che si estendeva, in sintonia con quanto stabilito nei criteri generali di cui alle deliberazioni CIPE del 19.11.1981 e del 13.3.1995, anche alle case parcheggio e ai ricoveri provvisori realizzati da enti pubblici non appena fossero cessate le cause contingenti dell'uso per le quali erano stati realizzati e a condizione che tali alloggi presentassero tipologie e standards abitativi adeguati, ricalca, ma non coincide, con quella di cui all'articolo 1 della legge regionale 2.7.1997 n.18 tuttora vigente nella regione Campania.

Ai sensi di questa disposizione legislativa le norme (sull'assegnazione degli alloggi) previste dalla legge si applicano a tutti gli alloggi realizzati, recuperati ed acquistati da enti pubblici a totale carico o con il concorso o contributo a qualsiasi titolo dello Stato, della Regione, delle Province o dei Comuni nonché a quelli acquistati, realizzati o recuperati da enti pubblici non economici, ma utilizzati per le finalità sociali proprie dell'edilizia residenziale pubblica. L'esistenza di siffatta destinazione è idonea ad includere nel novero degli alloggi di ERP quelli previste da altre specifiche disposizioni di legge statale espressamente citate nello stesso articolo 1, ma a condizione che gli alloggi cui tali disposizioni si riferiscono siano stati assegnati a soggetti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 2 del DPR 30.12.1972 n.1035 come pure ad includere anche gli alloggi realizzati o acquisiti ai sensi di provvedimenti legislativi straordinari o speciali.

Le tre discipline regionali vigenti nel periodo dell'indagine configuravano poi espressamente alcune situazioni di esclusione dall'applicazione delle disposizioni di legge riservate all'ERP, come ad esempio per gli interventi realizzati dalle cooperative edilizie per i propri soci, per quelli realizzati nell'ambito di programmi di edilizia convenzionata o agevolata o per gli alloggi di servizio.

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, 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 poichè 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 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 (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. Al riguardo va solo 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%⁷⁰. 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. Al riguardo non può essere sottaciuta la difficoltà, espressamente evidenziata in alcune relazioni delle Sezioni regionali, di acquisire quelle informazioni che sarebbero risultate idonee a riscontrare e a collocare con precisione nel tempo il fenomeno ora in parola come pure il suo stato di attuazione; e ciò non tanto sul versante degli enti cessionari degli alloggi (comuni e IACP) da cui provengono generalmente le informazioni acquisite dall'indagine quanto soprattutto sul versante del cedente (Agenzia del demanio) che sarebbe stato il solo idoneo a garantire una visione complessiva ed unitaria del fenomeno a livello regionale.

Può comunque essere indicativo che in una regione (Friuli Venezia Giulia) in cui l'Agenzia del demanio ha fornito dati sufficientemente completi, le dissonanti risultanze dell'andamento triennale (+21,66% per gli IACP ora ATER) risultano totalmente da ascrivere al trasferimento della proprietà statale di ERP, che alla data del 31.12.2003 si era perfezionata in maniera pressoché totale, con l'acquisizione di 4.779 alloggi da parte delle ATER e di 153 alloggi da parte dei comuni. Lo Stato rimaneva ancora proprietario di 107 alloggi, 88 dei quali risultavano ancora affidati in gestione ad una ATER della regione.

Nella regione Marche il trasferimento della proprietà degli alloggi statali ha comportato l'acquisizione di 711 alloggi in capo agli IACP (ora ERAP) e di 868 alloggi in capo ai comuni campionati. Le risultanze acquisite dalla Sezione Campania evidenziano che al 31.12.2003 il trasferimento degli alloggi di proprietà statale era ancora in corso (presso gli IACP di Napoli e di Caserta) e aveva già prodotto l'acquisto di 4.221 alloggi da parte degli altri tre IACP e di 179 alloggi da parte del comune di Avellino, unico comune, tra quelli campionati, interessato dal fenomeno *de quo*.

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 tre regioni interessate in via primaria dalla presente comparazione non si registrano risultanze univoche.

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

⁷⁰ 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.

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.

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, di cui si è detto in altra parte di questa relazione (cfr. punto 1 delle considerazioni comparate relative al "Quadro normativo ed organizzatorio") 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 delle relazioni regionali rientrano nella seconda categoria (quasi totalitaria o prevalente gestione degli IACP) le regioni: Friuli Venezia Giulia, in cui si configura una sostanziale immedesimazione tra l'ERP (edilizia sovvenzionata secondo la definizione locale) e le ATER che sono proprietarie del 88,38% del patrimonio regionale di ERP e ne gestiscono il 99,22%; Marche, ove risulta che circa il 87% degli alloggi di ERP di proprietà comunale siano affidati in gestione agli IACP/ERAP; Liguria, ove le risultanze dell'indagine regionale depongono per un molto ampio affidamento della gestione degli alloggi comunali 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, come è stato rilevato dalle indagini regionali con riferimento ad importanti realtà comunali quali quelle 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.

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 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.

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.

Nelle tre regioni interessate dalla comparazione, ad un modello gestionale basato sugli IACP che si riscontra nel Friuli Venezia Giulia e nelle Marche, si contrappone quello campano, che si caratterizza per l'assenza di un generalizzato fenomeno di questo genere e per la significativa circostanza registrata presso il comune di Napoli (al 31.12.2003 proprietario di 23.457 alloggi di ERP), che ha affidato la gestione dei suoi alloggi di ERP ad una società esterna all'apparato comunale. A questo proposito la relazione regionale espressamente precisa che la finalità contrattuale di siffatta esternalizzazione, già attuata negli anni '90, era volta a conseguire un preciso e completo accertamento delle unità immobiliari di proprietà del comune, un continuo miglioramento della redditività economica del patrimonio, una corretta gestione del recupero manutentivo degli edifici e quindi un progressivo miglioramento dello stato di conservazione del patrimonio immobiliare nonché una corretta e tempestiva attività nei rapporti con l'utente-inquilino. I mezzi individuati per il raggiungimento di siffatte finalità si possono sintetizzare nell'adozione di un unico sistema gestionale integrato in cui confluiscono le attività di censimento, mappatura ed inventario dei beni

immobili di proprietà comunale, l'assistenza, consulenza e supporto tecnico professionale alle iniziative del comune finalizzate alla razionalizzazione ed alla valorizzazione del patrimonio immobiliare, la gestione amministrativa, contabile e tecnica delle manutenzioni e dei servizi, la gestione del programma di cessione e valorizzazione di una quota significativa del patrimonio immobiliare. Nei fatti le risultanze dell'indagine hanno evidenziato che la società di gestione, per quanto attiene al rapporto con l'utenza, provvede alla predisposizione dei contratti di locazione e al recapito dei mezzi di pagamento, alla gestione contabile, all'incasso e alla rendicontazione dei canoni di locazione e degli oneri accessori, alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili, alla gestione del contenzioso giudiziale con l'inquilino, al censimento e alla regolarizzazione formale e tecnica del patrimonio e alle attività di redazione ed aggiornamento dei libri inventariali nonché alla valorizzazione del patrimonio. In questo contesto organizzatorio residuano in capo al comune la gestione delle fasi della sottoscrizione dei contratti di locazione, della cessione degli alloggi, della gestione amministrativa (cambi-volture) e della restituzione degli immobili.

Nelle altre due regioni (Marche e Friuli Venezia Giulia), in cui la gestione assolutamente prevalente del patrimonio immobiliare di ERP ad opera degli ex IACP (rispettivamente oggi ERAP e ATER, solo queste ultime interessate dalla trasformazione in enti pubblici economici) assurge ad un livello senz'altro caratterizzante le due realtà regionali, quella marchigiana si distingue per una più incisiva presenza della Regione. A questa da un lato competono specifiche attribuzioni di carattere regolamentare e dall'altro sono rimesse specifiche attività aventi immediate ricadute sulla gestione quale la determinazione del compenso spettante ai gestori a mezzo della quantificazione di un rimborso per quote di amministrazione e manutenzione a vano/mese⁷¹; per converso nel Friuli Venezia Giulia⁷² non solo non è mai venuta ad esistenza la convenzione-tipo regionale originariamente prevista dalla legislazione regionale per la regolazione dei rapporti con gli enti gestori, ma la successiva evoluzione legislativa ha individuato sostanzialmente nel semplice accordo tra gli enti la fonte di regolazione dei singoli aspetti gestionali. In linea di fatto l'indagine della Sezione regionale del FVG ha rilevato l'esistenza di significative differenze gestionali in ordine a quei fondamentali contenuti di cui sopra si è detto e in particolare in ordine al riversamento dei canoni di locazione agli enti proprietari e all'accollo degli oneri relativi alla manutenzione ordinaria e straordinaria in capo al gestore. Peraltro una non totale uniformità del contenuto della gestione si registra anche tra gli enti della regione Marche, ove sussistono distinzioni gestionali relativamente all'accollo degli oneri afferenti la manutenzione straordinaria (che prevalentemente rimangono a carico degli enti proprietari), alla programmazione e all'attuazione dell'attività di cessione degli alloggi.

Più in generale va però sottolineato che nelle due regioni le soluzioni organizzatorie testè brevemente ricordate sottendono una più radicale concezione afferente il ruolo dell'apparato pubblico (e in particolare degli ex IACP) nella gestione del patrimonio di ERP, che non si riscontra con analoghi contenuti nelle altre realtà regionali oggetto di esame; tali enti (ora ERAP e ATER) sono infatti individuati come ordinari soggetti gestori dell'intero patrimonio di ERP regionale e in particolare anche di quello di proprietà degli enti locali. L'art. 2 della l.r. Marche 16.12.2005 n. 36, sostanzialmente confermando, sia pur nei nuovi assetti dell'ERP introdotti dalla legge stessa, il principio già presente nella legge regionale 44/1997 (art.76) secondo cui i comuni e gli enti locali erano tenuti ad avvalersi degli IACP per la gestione e la manutenzione del patrimonio pubblico di loro proprietà, ribadisce che tra le funzioni tipiche degli ERAP sono incluse la gestione del patrimonio proprio e di quello ERP e le attività di manutenzione ad esso connesse, alle quali si

⁷¹ Nello stessa direzione vanno intese le disposizioni della recente legge regionale 27.12.2006 n. 22 che prevedono che la Giunta regionale determini con proprio regolamento le modalità d'uso degli alloggi e delle parti comuni nonché la ripartizione degli oneri accessori connessi alla manutenzione e all'uso delle parti comuni tra ente gestore e assegnatari.

⁷² Le convenzioni che regolano la gestione generalmente non prevedono un compenso; ciò a fronte alla circostanza che i canoni di locazioni non sono riversati agli enti proprietari, ma trattenuti dai gestori per essere utilizzati per finalità inerenti alla gestione del patrimonio di ERP complessivamente inteso. A tale principio fa eccezione un caso in cui i canoni sono riversati all'ente proprietario e il gestore è compensato con una percentuale dell'ammontare dei canoni stessi.

aggiunge la possibilità che gli enti medesimi possano provvedere alla gestione e alla manutenzione anche del patrimonio immobiliare non di ERP di proprietà di enti pubblici e privati⁷³.

Analogamente, nel Friuli Venezia Giulia da un lato l'art. 3 della legge regionale 6/2003 stabilisce che l'intero patrimonio immobiliare di edilizia sovvenzionata (di cui fanno parte in particolare anche gli alloggi di proprietà degli enti locali realizzati e acquistati per le finalità dell'edilizia sovvenzionata) sia gestito dalle ATER e dall'altro l'art 4 della l.r. 24/1999, di istituzione delle stesse, include tra le finalità tipiche delle aziende anche quella di gestire il patrimonio di loro proprietà e quello di proprietà dello Stato e degli enti locali, nonché il patrimonio di enti pubblici e privati affidato alla loro gestione.

Il tema verrà ripreso quando si illustreranno gli esiti dell'attività di cessione degli alloggi e le soluzioni organizzatorie individuate dalle Regioni per la gestione degli effetti di tali cessioni.

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 immobiliare⁷⁴. Per tale motivo le acquisizioni informative assunte ai fini dell'indagine hanno anche mirato a verificare l'entità degli alloggi di ciascuna fascia temporale interessati da attività manutentive che fossero idonee ad interrompere il processo di obsolescenza degli alloggi. I riscontri ottenuti a questo proposito sono stati però limitati soltanto ad alcune realtà regionali e non consentono una disamina di carattere generale.

In questa sede è invece possibile evidenziare due elementi significativi che sono 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 il 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 che, anche in considerazione della consistenza delle acquisizioni informative assunte dall'indagine in relazione al patrimonio di proprietà comunale, rappresenta, ai fini della disamina comparativa di cui ora si tratta, un'entità più completa e omogenea rispetto a quella costituita dagli alloggi di proprietà comunale.

⁷³ La nuova legge regionale 22/2006 ribadisce che gli enti proprietari del patrimonio di ERP sovvenzionata si avvalgano per la sua gestione degli ERAP territorialmente competenti previa stipula di apposita convenzione, i cui elementi essenziali sono demandati alla determinazione ad opera della Giunta regionale.

⁷⁴ 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 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).

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 relative alle tre regioni che nell'ottica della comparazione vengono primariamente prese in considerazione attestano univocamente l'esistenza di un patrimonio vetusto ampiamente superiore alla metà dell'intero patrimonio di ERP degli enti di ciascuna regione. La situazione più marcata si registra nel Friuli Venezia Giulia ove gli alloggi più datati sono il 68,61% degli alloggi delle ATER regionali a fronte del 58,83% e del 56,71% della realtà campana e di quella marchigiana.

Nel panorama nazionale solo il patrimonio immobiliare delle ALER lombarde risulta più vetusto di quello delle ATER del Friuli Venezia Giulia, raggiungendo la considerevole entità del 78,66% del totale delle abitazioni delle aziende lombarde.

Per converso le minori percentuali di alloggi vetusti si registrano nella regione Sicilia (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) 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.

Nelle tre regioni interessate dalla più diretta comparazione emerge che la riduzione dell'attività edificatoria è più rilevante nelle Marche ove nel terzo periodo è stato realizzato solo il 31,70% degli alloggi costruiti nel periodo precedente, rispetto al pur significativo esito dell'edificazione nel Friuli Venezia Giulia (37,90%) e a quello, meno negativo, registrato in Campania (48,36%).

Le risultanze acquisite nelle altre regioni evidenziano che la contrazione più marcata dell'edificazione del terzo 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%).

Le riduzioni meno significative dell'attività costruttiva del periodo ora in esame rispetto a quello precedente 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.

In un contesto regionale (Friuli Venezia Giulia) la risultanza ora in commento è stata però espressamente riferita 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 costi⁷⁵ 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 è 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.⁷⁶

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).

Relativamente alle tre regioni interessate dalla più immediata comparazione la situazione, rilevata tanto per il patrimonio di proprietà degli IACP quanto per quello di proprietà dei comuni campionati, è riassunta schematicamente nella seguente tabella.

TABELLA 4 - Classificazione catastale degli alloggi di ERP degli IACP o ex IACP comunque denominati e dei comuni. Rilevazione al 31.12.2003.

regione	ente	% categoria A 2	% categoria A 3	% categoria A 4	% categoria A 5
FVG	IACP	11,08	70,88	17,33	0,71
FVG	Comuni	8,33	40,59	48,86	1,47
Marche	IACP	34,30	60,25	5,44	0,009
Marche	Comuni	22,69	50,53	23,74	3,04
Campania	IACP	13,3	45,1	41,5	0,1
Campania	Comuni	14	19,4	63,2	3,4

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

Le risultanze che paiono più significative attengono alle disomogeneità che si configurano tra i patrimoni immobiliari di proprietà degli IACP e dei comuni nonché,

⁷⁵ A questo proposito è stata evidenziata l'esistenza di importanti problematiche gestionali inerenti al rispetto dei massimali di costo per l'edificazione di ERP finalizzata al recupero, massimali che successivamente al D.Lgs 112/1998 sono stati soppressi dalla Regione.

⁷⁶ Il prezzo è corrispondente al valore che risulta applicando un moltiplicatore pari a 100 alle rendite catastali, salve le riduzioni previste dalla legge.

limitatamente agli alloggi degli IACP, alla significativa consistenza (34,30%) dell'inclusione nella categoria A2 (abitazioni di tipo civile) degli alloggi marchigiani, all'assolutamente prevalente (70,88%) appartenenza di quelli del Friuli Venezia Giulia alla categoria A3 (abitazioni di tipo economico) e alla quasi equivalente ripartizione di quelli campani tra la categoria A3 (45,1%) e la categoria A4 (abitazioni di tipo popolare) (41,5%).

L'approfondimento relativo alla dimensione (superficie) degli alloggi era 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 nell'interesse di consentire una valutazione di massima circa l'idoneità del patrimonio immobiliare di ERP di rispondere ad esigenze eventualmente diversificate connesse a determinate dinamiche socio-demografiche in atto (immigrazione, invecchiamento della popolazione, famiglie mono personali, ecc.).

Le risultanze registrate al riguardo nelle varie regioni presentano non indifferenti distinzioni.

Relativamente alle tre regioni interessate dalla più immediata comparazione la situazione, rilevata tanto per il patrimonio di proprietà degli IACP quanto per quello di proprietà dei comuni campionati, è riassunta schematicamente nella seguente tabella.

TABELLA 5 - Superficie degli alloggi di ERP degli IACP o ex IACP comunque denominati e dei comuni. Rilevazione al 31.12.2003.

regione	ente	alloggi di superficie inferiore a mq 45	alloggi di superficie tra mq 45 e mq 95	alloggi di superficie superiore a mq 95
FVG	IACP	15,68	79,33	4,99
FVG	Comuni	38,11	57,14	4,75
Marche	IACP	6,08	86,46	7,46
Marche	Comuni	10,46	83,00	6,54
Campania	IACP	4,08	69,46	28,48
Campania	Comuni	1,82	80,87	16,70

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

Un dato significativo che emerge dal raffronto delle tre realtà regionali è l'ampia percentuale di alloggi di maggiori dimensioni esistente in Campania sia con riferimento alla proprietà IACP (28,48%) sia con riferimento alla proprietà comunale (16,70%). Siffatta corrispondenza trova riscontro nelle risultanze che verranno in prosieguo esposte in ordine all'occupazione media degli alloggi che in questa regione registra valori più alti rispetto a quelli delle altre due. Per converso nel Friuli Venezia Giulia è stata verificata l'esistenza di una concentrazione di alloggi di minori dimensioni significativamente più elevata, che raggiunge il 15,68% relativamente alla proprietà IACP e il 38,11% per gli alloggi di proprietà comunale.

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 ha dovuto affrontare, come emerge da talune relazioni regionali, 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.

In generale però le acquisizioni istruttorie si sono limitate ad assicurare l'evidenza del numero degli alloggi ubicati nei PEEP rispetto al numero complessivo degli alloggi di proprietà degli enti e non comprendono ulteriori approfondimenti sul tema.

Del tutto episodica è pertanto la rilevazione eseguita in un contesto regionale (Friuli Venezia Giulia) fortemente orientato al recupero, ove l'indagine ha rilevato che nel periodo 1994-2003 preso in considerazione dall'indagine per verificare i risultati dell'attività edificatoria di ERP realizzata dagli enti, il 19,87% (e cioè 300 alloggi) della complessiva attività edificatoria degli IACP risultava attuata in aree PEEP. Limitatamente alla sola attività costruttiva afferente gli interventi di nuova costruzione, l'indagine ha evidenziato che siffatta tipologia costruttiva (che ha prodotto complessivi 513 alloggi) è stata attuata in area PEEP nella misura del 54,58%. In altri termini, la nuova edificazione di ERP nel decennio 1994-2003 è stata realizzata in aree PEEP in misura leggermente superiore alla metà.

Nei valori assoluti l'ubicazione in area PEEP rilevata nelle Marche interessa il 71,15% degli alloggi degli IACP e in particolare l'88,10% di quelli dell'IACP di maggiore dimensione e cioè di quello di Ancona.

In Campania l'ubicazione in area PEEP interessa il 65,17% del patrimonio immobiliare di ERP degli IACP con le situazioni estreme registrate da un lato presso l'Istituto di Benevento che non possiede alcun alloggio in tale zona urbanistica e dall'altro presso l'IACP di Avellino il cui intero patrimonio immobiliare di ERP insiste su area PEEP. Il patrimonio comunale degli enti campionati risulta ubicato nei PEEP nella misura del 95,37% con la precisazione che l'intero parco immobiliare di ERP del Comune di Napoli risulta incluso nelle aree *de quo*.

In Friuli Venezia Giulia è ubicato in area PEEP solo il 34,80 % del patrimonio immobiliare di ERP degli IACP e il 12,50% di quello di proprietà comunale.

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 possidenza 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 presupponevano 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.

Tra le tre realtà regionali primariamente prese in considerazione, quella che risulta meno predisposta ai fini ora in esame è quella campana, ove è stato espressamente rilevato dalla relazione della Sezione regionale che gli enti (IACP e Comuni) non dispongono di archivi veri e propri ma solo di "catalogazioni" in cui vengono riportate le caratteristiche degli immobili, gli interventi effettuati, le variazioni degli inquilini. Tra gli IACP, solo quello di Caserta ha in particolare segnalato di fare uso di schede patrimoniali con i relativi codici per l'individuazione dei fabbricati, degli alloggi e della loro consistenza.

Da parte sua il Comune di Napoli ha precisato di disporre di procedure elettroniche di sola visualizzazione dei dati di archivio, mentre le procedure di gestione e di alimentazione dello stesso sono demandate alla società cui ha affidato la gestione del patrimonio immobiliare. Quest'ultima utilizza un sistema che consente di gestire i beni patrimoniali indipendentemente dalla tipologia strutturale alla quale appartengono e di visualizzare iconografie (planimetrie, archivi fotografici, schemi impiantistici, ecc.) associate ai beni in gestione. Il sistema consente la visualizzazione e la riproduzione dei documenti, in particolare le planimetrie generali dei complessi immobiliari, le planimetrie di ogni singolo corpo di fabbrica e delle relative pertinenze, la localizzazione dell'immobile sul territorio, i titoli di proprietà, i contratti di locazione e tutto il supporto cartaceo necessario per la gestione del patrimonio.

Relativamente alle Marche, le risultanze dell'indagine attestano l'esistenza presso gli IACP di adeguate procedure informatiche di gestione dell'archivio del patrimonio⁷⁷, mentre non ha carattere generale la disponibilità di specifici strumenti elettronici che consentano l'individuazione delle caratteristiche tecnico impiantistiche degli edifici e degli alloggi⁷⁸. Sussistono in alcuni casi

⁷⁷ L'istituto di Ancona dispone di un apposito software che consente agli uffici l'identificazione di ciascun fabbricato sulla base di un codice alfanumerico univoco. Risultano subordinati al fabbricato e sono censiti e gestibili le tipologie immobiliari di abitazione, locali accessori, unità immobiliari adibite ad uso diverso dall'abitazione, locali di servizio, lastrici e terrazzi. Sono inoltre codificate le aree e i terreni di proprietà dell'ente. L'IACP di Macerata ha precisato che l'archivio patrimoniale di cui dispone è idoneo a fornire informazioni di tipo patrimoniale, catastale, fiscale e contabile. IACP di Pesaro Urbino ha precisato di disporre di procedure per la gestione dell'archivio del patrimonio che viene alimentato in occasione dell'ultimazione o dell'acquisizione alla gestione di ogni singolo fabbricato. L'archivio viene inoltre arricchito con le risultanze dell'anagrafe dell'utenza rilevata sulla base di un modello unico regionale di cui alla legge regionale 44/97. L'archivio patrimoniale, più specificamente, è strutturato in moduli integrati tra loro che evidenziano le attività afferenti la gestione e l'inventario dei dati patrimoniali (ai fini del quale ogni bene è suddiviso in fabbricati, vani scala, unità immobiliari che si articolano a loro volta nelle quattro tipologie di "alloggi", "locali non abitativi", "terreni" e "altri non specificati"), la gestione dei dati dell'anagrafe dell'utenza, la gestione dei contratti di assegnazione, la gestione dei calcoli per la determinazione dei canoni di locazione, la gestione delle bollette/fatture e la registrazione degli incassi.

⁷⁸ Relativamente al fascicolo del fabbricato, l'IACP di Macerata ha precisato di disporre di un sistema informatico per la rappresentazione delle caratteristiche generali di ogni singolo fabbricato e/o unità immobiliare con evidenza dei principali dati gestionali, catastali, identificativi, progettuali. È anche possibile consultare tutto il materiale cartaceo relativo alla progettazione ed esecuzione in quanto individuabile in base ad un codice identificativo del sistema informatico. Un apposito software consente poi di gestire informaticamente la manutenzione e le richieste di intervento, i sopralluoghi, gli ordinativi, le interrogazioni analitiche sintetiche degli eventi sopraccitati per fabbricato/unità immobiliare al fine di monitorare lo stato manutentivo del patrimonio gestito.

applicativi limitati alla rilevazione degli interventi manutentivi e altri idonei alla ricerca e consultazione della documentazione tecnica conservata in forma cartacea. Presso i comuni non è stata rilevata l'esistenza di specifiche procedure del genere di cui ora si tratta.

La circostanza che caratterizza la situazione rilevata nel Friuli Venezia Giulia è l'approntamento di mezzi e procedure a mezzo di sinergie tra gli IACP/ATER e la Regione nel senso che ciascun ente dispone di un archivio del patrimonio immobiliare in proprietà, che viene gestito con procedure elettroniche fornite dalla Regione sulla base di uno specifico rapporto convenzionale intercorso fra gli enti ed il S.I.R. (sistema informatico regionale). Tali procedure sono comprese in un software denominato "ATER 2000" che è stato sviluppato da una società partecipata dalla Regione per conto della Regione stessa⁷⁹.

Le aziende provvedono direttamente e in autonomia alla gestione corrente di tali procedure, come pure al costante aggiornamento dei dati e alla conservazione delle informazioni storiche.

Per quanto concerne i comuni, non è stata segnalata l'esistenza di specifiche procedure utilizzate ai fini ora in esame come pure ai fini della tenuta di un "fascicolo del fabbricato".

Con particolare riferimento alla cognizione delle caratteristiche tecniche e impiantistiche dei singoli fabbricati, gli esiti dell'indagine del Friuli Venezia Giulia attestano l'esistenza di una situazione non omogenea tra gli enti. L'informatizzazione è limitata a taluni aspetti gestionali (dati della progettazione, degli interventi manutentivi) e si configurano prevalentemente sussidi informativi su supporto cartaceo e non specificamente indirizzati alla rilevazione delle caratteristiche tecnologiche degli impianti⁸⁰.

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.560⁸¹, che, quale espressione di una manovra economica diretta a ridurre il deficit di finanza pubblica mediante risparmi di spesa e reperimento di nuove entrate⁸², 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. 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

L'IACP di Pesaro Urbino ha specificato che, pur non disponendo di un unitario "fascicolo del fabbricato", dispone di un sistema coordinato di archivi tra i quali si configura un archivio impiantistico che contiene l'indicazione degli impianti termici e delle centrali termiche centralizzate, un archivio degli impianti termici singoli a gas metano, suddiviso per codice alloggio e utenza comprendente anche le relative dichiarazioni di conformità, un archivio degli impianti ascensori, un archivio delle dichiarazioni di conformità alla legge 46/90 per impianti elettrici catalogato per codice utenza.

⁷⁹ Il sistema comprende due applicazioni: la prima, con tecnologia "Power Builder" per la gestione del patrimonio ai fini fiscali e l'altra, sviluppata con tecnologia "Java", per la gestione del patrimonio inventariale. Entrambe archiviano i dati gestiti in un data base relazionale che permette la gestione complessa e completa dei dati.

⁸⁰ Procedure informatiche di gestione sussistono presso l'ATER di Trieste.

⁸¹ 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.

⁸² Cfr. Corte Cost. 7.12.1994 n. 417.

esistenti e programmi integrati, nonché ad opere di urbanizzazione socialmente rilevanti nonché, per la parte residua, da destinare al ripiano dei deficit finanziari degli IACP⁸³.

A fronte di siffatte disposizioni e di analoghe disposizioni contenute nelle leggi regionali⁸⁴ 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 comparativamente prendere in considerazione ai fini della presente disamina⁸⁵.

In Sicilia, 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. 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/4⁸⁶, nella riduzione a soli due anni del periodo di previa conduzione in locazione dell'alloggio medesimo, nell'ampliamento al 25% della riduzione 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 toale carico o con contributo regionale).

Pare pertanto evidente che se la previsione della 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 dell'affrancazione degli enti dai corrispondenti oneri gestionali e dall'altro a reperire risorse utili al finanziamento del settore, le risultanze dell'indagine riferite alla

⁸³ L'art. 14, comma 2, del D.L. 25.3.1997 n. 67 convertito dalla L. 23.5.1997 n. 135 ha stabilito che una quota tra il 10% e il 25% delle disponibilità finanziarie possa essere destinata ad interventi in conto capitale di edilizia agevolata in locazione ai sensi dell'art.9 del D.L. 5.10.1993 n. 398 convertito dalla L. 4.12.1993 n.493.

⁸⁴ 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.

⁸⁵ In particolare non si possono rapportare alle risultanze delle altre regioni le acquisizioni istruttorie dell'attività di cessione verificatasi nel Lazio e ciò non tanto perchè si riferiscono alle vendite dei soli IACP, ma soprattutto perchè un'omogenea rilevazione si riferisce al solo periodo 1998-2003. In questo arco temporale gli IACP laziali hanno ceduto complessivamente 4.453 alloggi. Un dato certamente significativo è che solo il 54,36% delle vendite è stato eseguito ai sensi della legge 560/93.

⁸⁶ Le risultanze dell'indagine attestano anche al 31.12.2003 il patrimonio di ERP esistente in Sicilia era accatastato prevalentemente in categoria A/3 sia relativamente a quello di proprietà degli IACP (49,61%) sia relativamente a quello di proprietà comunale (59,42%) che in misura significativa (16,22%) risultava anche accatastato in categoria A/2. In categoria A/4 risultavano accatastati il 42,26% degli alloggi di proprietà degli IACP e il 23,60% degli alloggi di proprietà comunale

Sicilia depongono per un'assoluta prevalenza della prima finalità rispetto alla seconda. Nello stesso senso depono la circostanza che la legge regionale ha previsto (art. 5 l.r. 9.8.2002 n. 11) l'eventualità di un ampliamento fino al 85% della quota dei ricavi destinabile al riequilibrio finanziario degli IACP⁸⁷.

Ai fini che in questa sede interessano e nell'ottica di una comparazione con le risultanze dello stesso fenomeno registrate nelle altre regioni, va quindi sottolineato che la cessione degli alloggi testè riferita alla realtà siciliana (così come altri eclatanti fenomeni relativi ad altre realtà regionali che l'indagine ha evidenziato), indipendentemente dei valori assoluti che la esprimono (numero degli alloggi venduti, ricavo complessivo realizzato), per essere correttamente intesa deve essere ricondotta al quadro normativo di riferimento e più in generale agli obiettivi perseguiti a livello regionale con la dismissione degli alloggi, 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 misure prevalentemente comprese 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.

Le risultanze registrate nella regione Marche evidenziano con riferimento al 2003 risultati fortemente differenziati: presso l'IACP/ERAP di Ancona tale rapporto è del 56,36%, presso l'ente di Pesaro Urbino è del 44,09% e presso l'IACP/ERAP di Ascoli Piceno del 22,48%. I dati più recenti acquisiti relativamente all'IACP di Macerata si riferiscono al 2002 e attestano che il rapporto *de quo* è del 34,19%. Il prezzo medio di vendita registrato nel 2003 presso l'IACP/ERAP di Ancona è di €45.653 ed è superiore a quello registrato nei due anni precedenti (rispettivamente €39.085 ed €36.952).

Nel Friuli Venezia Giulia le risultanze relative al 2003 si riferiscono agli enti di Trieste, Udine e Gorizia e depongono per un rapporto rispettivamente del 52,98%, del 47,71% e del 49,63%. Quelle afferenti l'IACP/ATER di Pordenone si riferiscono al 2002 ed evidenziano un rapporto del 33,61%. Il prezzo medio di vendita degli alloggi di ERP rilevato presso l'IACP/ATER di Trieste nel 2003 è di €60.930 ed è inferiore a quello dell'anno precedente (€61.795), ma nettamente superiore a quello del 2001 (€46.790).

Relativamente agli IACP della Campania, sulla base dei dati acquisiti, il rapporto di cui ora si tratta è configurabile solo relativamente all'IACP di Napoli e solo in relazione all'anno 2003 ove è stato però registrato un costo medio delle nuove disponibilità immobiliari (€57.400) sensibilmente inferiore a quello dei due anni precedenti (76.300 e 72.433 euro). Poiché il prezzo medio di vendita del 2003 è di €38.000, il suddetto rapporto è del 66,20%. Va anche doverosamente segnalato che tale prezzo medio è notevolmente superiore a quello registrato presso tutti gli altri IACP regionali nel triennio che è generalmente ricompreso nella fascia tra i venti e i trenta mila euro.

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.

⁸⁷ L'art. 2, commi 80 e successivi della L. 23.12.1996 n. 662 (finanziaria 1997) ha previsto la possibilità di utilizzare per il ripiano dei disavanzi finanziari degli IACP quote diverse da quelle previste dall'art.1, comma 14, della L.560/93.

TABELLA 6 - 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

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 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 vendita⁸⁸ 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 7 - 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 FVG	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

⁸⁸ Il dato viene calcolato sommando agli alloggi in proprietà alla data del 31.12.2003 gli alloggi venduti nel periodo 1994-2003.

Le risultanze delle cessioni realizzate nelle tre regioni primariamente prese in considerazione ai fini della comparazione presentano ciascuna degli specifici elementi di caratterizzazione che le distinguono l'una dall'altra.

Quelle relative alla vendita degli alloggi nella regione Marche 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.

L'omologo rapporto nelle altre due regioni è 10,96 nel Friuli Venezia Giulia e 12,84 in Campania.

I 3.969 alloggi venduti dagli IACP delle Marche (a fronte dei 9.059 alloggi complessivamente inclusi nei cinque piani di vendita attuati dai vari IACP della regione), hanno prodotto ricavi quantificati in complessivi 106,5 milioni di euro.

A proposito dell'entità dei ricavi derivanti dalla vendita degli alloggi, va però 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 dell'indagine risultano pertanto per definizione tanto inferiori all'effettivo ricavo 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 sull'utilizzo dei 106,5 milioni di euro che costituiscono il ricavo complessivo (nel senso sopra precisato) della cessione degli alloggi effettuata dagli IACP delle Marche nel periodo 1994-2003 e che è avvenuto (nel senso sopra

precisato) nella misura del 95%. Siffatta risultanza pare comunque positivamente significativa nel panorama nazionale, che ha talvolta registrato valori molto più bassi (63,18% in Puglia, 73,29% in Sicilia) e anche nella più immediata ottica comparativa con il Friuli Venezia Giulia (dove ha ricevuto impiego il 89,13% dei ricavi) e con la Campania, ove sono stati acquisiti i soli dati afferenti le cessioni operate nel 2003 e ove non si è potuto evidenziare alcun utilizzo del ricavato della cessione degli alloggi, se non una generica prevalente finalizzazione dello stesso all'esecuzione di interventi di manutenzione.

Nelle Marche il ricavato delle vendite è stato utilizzato in misura assolutamente prevalente (71,09%) per la realizzazione di nuove costruzioni e in misura minore, ma significativa (20,75%), per il recupero del patrimonio edilizio. Le altre destinazioni rilevate dall'indagine regionale configurano un impiego delle risorse per manutenzione straordinaria (1,84%), per acquisto di aree edificabili (0,28%) e per altre finalità non previste dal questionario istruttorio. Il 5,94% delle somme delle quali gli enti hanno un'evidenza contabile non ha ancora ricevuto effettiva destinazione.

Per quanto attiene alla destinazione dei ricavi operata dai comuni, l'indagine ha rilevato che il comune di Ancona ha rimesso la contabilizzazione e l'utilizzazione dei proventi delle alienazioni ex L.560/93 all'ente gestore e cioè all'IACP di Ancona. Gli altri comuni che hanno operato cessioni di alloggi o non hanno dato destinazione ai ricavi (Fermo, Pesaro) ovvero li hanno destinati al recupero (Ascoli Piceno) o, in maniera ampiamente prevalente, alla manutenzione straordinaria (S. Severino Marche).

L'attività di cessione degli alloggi nel Friuli Venezia Giulia, che ha comportato la vendita nel periodo considerato di complessivi 2.573 alloggi da parte degli IACP/ATER, si caratterizza per il fatto che è stata totalmente eseguita sulla base di una specifica legge regionale (articoli 69 e seguenti della legge regionale 75/1982) e che, fino al 1999, la sua attuazione era esclusivamente dipendente dalla richiesta di acquisto degli assegnatari, alla quale l'ente proprietario non poteva sottrarsi in presenza dei presupposti oggettivi e dei requisiti soggettivi previsti dalla legge.

Ciò ha provocato una generalizzata, quanto disordinata attività di vendita, che ha determinato la creazione di numerosissime situazioni condominiali, che costituiscono uno degli elementi caratterizzanti la gestione dell'ERP regionale. La legislazione sopravvenuta da un lato ha razionalizzato la disciplina della cessione degli alloggi, di cui è stata prevista l'attuazione mediante piani di vendita approvati dagli enti e dall'altro ha attribuito agli enti stessi la facoltà di riacquistare gli alloggi venduti nei casi in cui possedessero quote condominiali di comproprietà all'interno di edifici da sottoporre ad interventi di recupero, che richiedessero la disponibilità delle unità immobiliari già vendute (articolo 21 del D.P.Reg. 13.4.2004 n.119 di esecuzione dell'articolo 3 della legge regionale 6/2003).

I ricavi provenienti dalle cessioni eseguite dagli IACP nel periodo 1994-2003 ammontano a complessivi € 76.779.770. Relativamente alla destinazione del ricavato della vendita degli alloggi va osservato che mentre l'art. 70 della l.r. 75/1982, in vigore nel periodo interessato dall'indagine, vincolava le somme derivanti dalla cessione degli alloggi alle specifiche destinazioni previste dall'ultimo comma dello stesso articolo, (acquisto, recupero e costruzione di alloggi di edilizia sovvenzionata e comunque incremento del patrimonio immobiliare degli IACP, assolvimento degli obblighi tributari degli IACP) un siffatto vincolo di destinazione non si rinviene nella normativa oggi vigente, che genericamente stabilisce che i proventi derivanti dall'alienazione del patrimonio immobiliare siano impiegati dagli IACP (attualmente ATER) per il raggiungimento dei propri obiettivi.

I ricavi conseguiti dagli IACP sono stati in misura assolutamente prevalente utilizzati per la manutenzione straordinaria del patrimonio di ERP degli enti (€19.899.711 pari al 29,08%) e in misura significativa anche per l'esecuzione di interventi di recupero (21,69%) e per interventi di nuova costruzione (17,48%). Ampio (18,95%) è stato anche l'utilizzo delle risorse finanziarie

ora in esame per l'assolvimento degli obblighi tributari. Per l'acquisto di edifici è stato utilizzato il 4,44 % dei ricavi. Le somme che dichiaratamente risultano ancora in attesa di destinazione rappresentano il 7,86 % delle somme rilevate dall'indagine tra quelle "utilizzate".

Un tratto senz'altro caratterizzante la realtà regionale è l'utilizzo dei ricavi per l'assolvimento delle obbligazioni tributarie degli IACP, espressamente previsto dalla legislazione regionale, cui hanno fatto ricorso in misura più o meno ampia tutti gli Istituti regionali. Al riguardo va osservato che l'entità dell'imposizione tributaria che grava sugli IACP è stata evidenziata in più di una relazione regionale come un fenomeno che incide notevolmente sulla gestione degli enti stessi. Relativamente al Friuli Venezia Giulia, lo specifico approfondimento svolto dalla Sezione regionale sul regime fiscale degli IACP/ATER, ha evidenziato che nel 2004 l'onere fiscale per IRES, IRAP, ICI e IVA per la quota indetraibile, di complessivi €13.367.400, rappresenta il 43,98% delle entrate regionali dell'anno per canoni di locazione.

I riscontri eseguiti con riferimento alla cessione dei 349 alloggi operata dai Comuni del FVG per complessivi €8.342.437 hanno evidenziato una destinazione del ricavato a finalità talvolta fortemente lontane dall'edilizia residenziale pubblica. A tale proposito sono stati dichiarati utilizzi espressamente e genericamente qualificati "non di ERP", come pure altri relativi all'acquisto di attrezzature o arredi; sono comunque numerosi i casi in cui il ricavato della cessione degli alloggi è stato utilizzato per interventi di manutenzione o recupero edilizio come pure, per converso, quelli, anche per importi significativi, in cui non è stata ad esso data alcuna destinazione.

I dati acquisiti sull'attività di dismissione del patrimonio di ERP della Regione Campania evidenziano che nel decennio risultano ceduti complessivamente 4.760 alloggi di proprietà degli IACP e 506 alloggi ad opera dei comuni di Napoli, Salerno ed Avellino che sono stati gli unici, tra quelli campionati, a fornire i dati relativi alle vendite degli alloggi.

Per quanto attiene al ricavato della cessione degli alloggi, i dati che la Sezione ha potuto rilevare si riferiscono solamente alle vendite eseguite nel 2003, che evidenziano una cessione, ai sensi della legge 560/93, di complessivi 837 alloggi eseguita, dagli IACP (per 813 alloggi) e dai Comuni di Salerno e Avellino (per 24 alloggi) nonché una cessione di ulteriori 30 alloggi eseguita ai sensi di leggi diverse. Il ricavo complessivo di siffatte cessioni è di €15.531.999.

Anche la legislazione della Regione Campania si caratterizza per l'esistenza di una legge specificamente recante "agevolazioni per l'acquisto di alloggi di ERP da parte degli assegnatari" (l.r. 12.12.2003 n. 24) che prevede una differenziazione delle condizioni di acquisto relative alla quota dell'anticipo da versare e alla durata del termine di dilazione del pagamento in funzione del reddito dell'assegnatario acquirente, che estende la possibilità di acquisto ai nuclei familiari interessati dalle pratiche di voltura e regolarizzazione ai sensi delle leggi regionali 18/1997 e 13/2000 e che fissa al 75% la misura massima del patrimonio abitativo alienabile in ciascuna provincia a mezzo della predisposizione di piani di vendita, con preferenza per la cessione delle unità immobiliari site nei fabbricati nei quali si sono formate situazioni condominiali miste per effetto di precedenti vendite. La legge stabilisce che le risorse derivanti dall'alienazione degli alloggi siano destinate nella misura (indicata come "massima") del 75% del ricavato a piani di recupero e di riqualificazione, anche attraverso l'acquisizione di aree, nonché alla costruzione di nuovi alloggi e ad altre finalità tese a dare risposte ai bisogni abitativi. La quota restante del ricavato è utilizzata per il ripianamento del deficit degli enti proprietari.

La tabella che segue ripartisce 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 destinazione⁸⁹.

⁸⁹ Sono qui ricompresi anche i ricavi qualificati dagli enti come "in attesa di destinazione".

TABELLA 8- 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.

Come anticipato, 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.

Al riguardo 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 (ad esempio fornitura del combustibile per il riscaldamento, servizi assicurativi, gestione degli spazi verdi, ecc.) 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 condominiale⁹⁰.

⁹⁰ 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".

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 soluzioni organizzative attivate dagli enti, anche all'interno di una stessa regione e quindi come tali 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. In questo senso, ad esempio, depono il contenuto dell'art. 25 del regolamento della Regione Lombardia 10.2.2004 n. 1, emanato ai sensi dell'art. 3 comma 41, lettera m) della legge regionale 5.1.2000 n. 1, che prevede che il gestore possa assumere o continuare l'amministrazione di stabili a proprietà mista previa verifica della sussistenza dei requisiti ai sensi dell'articolo 1136 del codice civile e che in caso di inadempimento da parte dei locatari delle obbligazioni nei confronti del condominio e degli altri condomini, l'ente gestore risponda in via subordinata dell'adempimento, fermo restando il diritto di regresso. Stabilisce inoltre che nei documenti contabili dell'ente gestore siano evidenziate le situazioni di proprietà mista per singoli edifici o complessi immobiliari e le relative quote di partecipazione alle spese condominiali. Analogamente, l'art. 23 della l.r. Emilia Romagna 8.8.2001 n.24 prevede che negli edifici e nei complessi edilizi a proprietà mista il comune o il soggetto gestore a ciò delegato attuino le modalità di gestione condominiale stabilite dalle leggi vigenti e dal codice civile anche nel caso in cui permanga la maggioranza pubblica della proprietà e che qualora sussista la maggioranza del valore dell'intero edificio essi possano anche svolgere le funzioni di amministratore del condominio.

Pare evidente come a tali diverse soluzioni gestionali siano sottese diverse concezioni sul ruolo e le 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.

Le risultanze dell'indagine eseguita nel Friuli Venezia Giulia, ove l'art. 4 della legge regionale 24/1999 stabilisce che rientra tra i compiti delle ATER anche la gestione del patrimonio immobiliare di enti pubblici e privati affidati alla loro gestione (e ove la l.r. 6/2003 ha abrogato senza introdurre alcuna diversa disciplina l'art. 73 della l.r.75/82 che prevedeva la possibilità che gli IACP autorizzassero le autogestioni), hanno evidenziato che a fronte di 3.873 edifici complessivamente gestiti dalle ATER a seguito dell'attività di cessione degli alloggi, alla

data del 31.12.2003, si erano venuti formalmente a costituire 1.535 situazioni condominiali, in 737 delle quali gli IACP/ATER versavano in situazione di minoranza millesimale. Gli enti svolgevano la funzione di amministratore condominiale in 921 casi. Al riguardo è significativo sottolineare che la gestione di tali situazioni condominiali avviene secondo le regole civilistiche presso tutti gli enti ad eccezione di quello più importante e cioè di quello di Trieste, che, negli stabili ove si trova in situazione di maggioranza, provvede all'amministrazione applicando ai proprietari, a fronte delle spese sostenute per l'amministrazione e la manutenzione delle parti comuni, quote di rimborso periodicamente stabilite in base al numero dei vani degli alloggi. Lo stesso ente, assieme ad un altro, non svolge in alcun caso le funzioni di amministratore del condominio, che invece risultano ampiamente esercitate dagli altri tre enti regionali in conformità ai principi civilistici.

Nelle Marche l'art. 48 della l.r. 44/97 (abrogata dalla recente l.r. 27.12.2006 n.22 ma vigente nell'arco temporale cui si è riferita l'indagine) vietava agli enti gestori di proseguire o di iniziare l'attività di amministrazione degli stabili ceduti in proprietà integralmente o per una quota superiore ai due terzi dell'intero stabile e prevedeva che dal momento della costituzione del condominio cessasse per gli assegnatari in proprietà l'obbligo di corrispondere agli enti gestori le quote per spese generali, di amministrazione e manutenzione. La citata disposizione di legge regionale ricalcava la formulazione letterale già contenuta nell'art. 12, comma 6, della circolare CIPE 19.11.1981 (ma non riprodotta nella successiva delibera sostitutiva del 13.3.1995) secondo il quale era fatto divieto agli enti gestori di continuare, o di assumere, l'amministrazione degli stabili integralmente o prevalentemente ceduti in proprietà.

A principi diversi sembra ispirarsi la sopravvenuta l.r. 16.12.2005 n.36 sul riordino del sistema regionale delle politiche abitative della regione Marche, che, nello specificare all'art. 21 le funzioni degli ERAP stabilisce che essi possano svolgere a favore di enti pubblici e privati la gestione e la manutenzione del patrimonio immobiliare non di ERP, che si viene in tal modo a cumulare con l'ordinaria gestione e manutenzione del patrimonio immobiliare di ERP a loro affidata.

Le risultanze dell'indagine regionale indicano che alla data del 31.12.2003 sussistevano presso gli IACP, che gestivano complessivamente 2.615 edifici, n. 638 condomini formalmente costituiti e che tutti gli enti tranne uno si trovavano nell'ampia maggioranza dei casi in situazione di minoranza millesimale (complessivamente 487 casi su 638 condomini). Nessuno IACP svolgeva funzioni di amministratore condominiale.

Nella regione Campania l'articolo 17 della legge regionale 2.7.1997 n.18 vieta agli enti gestori di proseguire o di iniziare l'attività di amministrazione degli stabili ceduti in proprietà con la precisazione che in quelli in cui siano ancora prevalenti le locazioni, l'ente gestore promuova la costituzione di un condominio con proprio regolamento, secondo le disposizioni previste dal codice civile e dalle leggi in materia. Prevede altresì che gli assegnatari in locazione di alloggi compresi negli stabili in regime condominiale possano aver diritto di voto solo su delega dell'ente gestore, a mezzo di un loro rappresentante, per le delibere relative alle spese ordinarie e alle modalità di gestione dei servizi a rimborso, ivi compresa la gestione del riscaldamento e previa adozione da parte degli enti gestori di un apposito regolamento.

L'indagine regionale ha registrato l'esistenza presso gli IACP regionali di 1.773 condomini formalmente costituiti presso i quali gli enti proprietari in 1.635 casi versavano in situazione di minoranza condominiale. Presso i comuni interessati dal campionamento è stata rilevata la costituzione formale di 115 condomini con 69 situazioni di minoranza condominiale in capo agli enti proprietari.

Gli esiti dell'indagine hanno anche evidenziato che alcuni IACP (con eccezione di quelli di Napoli e di Benevento) svolgono anche le funzioni di amministratore condominiale.

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 rinviengono 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" di tali servizi 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 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.

Relativamente alle tre regioni oggetto di comparazione e nel periodo cui si riferisce l'indagine, va innanzi tutto rilevata la presenza, nella regione Marche, di una pluralità di disposizioni che demandano a vari organi regionali l'approvazione di schemi di atti o di convenzioni destinati a regolare i contenuti del rapporto locativo ora in esame. Oltre alla già ricordata convenzione tipo, prevista dall'art.76 della l.r. 44/97 (vigente nel periodo preso in considerazione ai fini dell'indagine), per la disciplina dei rapporti intercorrenti tra gli enti locali e gli IACP affidatari della gestione degli alloggi di ERP di proprietà comunale, l'art. 41 della stessa legge demanda(va) alla Giunta regionale l'approvazione (intervenuta con delibera 8.11.1999 n. 2775) di uno schema tipo dei contratti di locazione sottoposti alla disciplina della legge stessa. Inoltre l'art. 47 prevede(va) un regolamento tipo dell'autogestione oggetto di approvazione da parte del Consiglio regionale⁹¹. Un regolamento siffatto è previsto anche dall'art. 16 della l.r. 18/97 della regione Campania. Per contro, disposizioni di questo genere non si rinviengono nella legislazione del Friuli Venezia Giulia ove, anzi, la preesistente disciplina regionale (art. 73 della l.r. 75/82), che legittimava (ma non imponeva) gli IACP ad attivare, sussistendo certe condizioni, l'autogestione dei servizi comuni da parte degli assegnatari, è stata abrogata e non sostituita dalla legge sopravvenuta (l.r. 6/2003). Al riguardo sono per contro vigenti nella regione Campania le disposizioni di cui all'art. 16 l.r. Campania

⁹¹ Va ricordato che la L.R. 44/97 è stata abrogata dalla recente L.R. 22/06. L'art. 20 bis della L.R. 36/2005, introdotto dall'art. 1 della L.R. 22/06, prevede al riguardo che i comuni e gli ERAP promuovano il coinvolgimento degli assegnatari nella gestione del patrimonio nelle forme e secondo le modalità stabilite dagli enti medesimi in accordo con le organizzazioni sindacali rappresentative degli utenti.

18/87 che, ricalcando quanto all'uso previsto dalla circolare CIPE del 13.3.1995, stabiliscono che gli enti gestori favoriscano e promuovano l'autogestione da parte dell'utenza dei servizi accessori e degli spazi comuni, con la precisazione che per gli alloggi di nuova costruzione o recuperati il contratto di locazione debba prevedere l'assunzione diretta della gestione dei servizi da parte degli assegnatari. Le disposizioni di legge prevedono inoltre che fino all'effettivo funzionamento delle autogestioni gli assegnatari siano tenuti a rimborsare agli enti gestori i costi diretti e indiretti dei servizi erogati.

In questo quadro normativo di riferimento i riscontri registrati nella regione Marche non sono univoci tra gli enti in ordine all'anticipo delle spese e alla rendicontazione dei servizi comuni che comunque in quattro casi su cinque non viene eseguita. Va in particolare segnalato che la gestione ordinaria si estende presso tutti gli enti anche all'esecuzione della manutenzione sugli alloggi.

Le risultanze dell'indagine nella regione Campania attestano l'esecuzione di un'attività gestionale ampiamente uniforme tra gli IACP, che comprende tra l'altro anche la manutenzione ordinaria degli alloggi e l'anticipo delle spese per i servizi comuni. Tra le peculiarità che sono state rilevate si registra il fatto che un Istituto non riscuote direttamente i canoni di locazione e non provvede alla cessione degli alloggi che costituiscono attività delegate a terzi. Presso i comuni si registrano più significative distinzioni sul contenuto della gestione a partire dalla fondamentale circostanza che il Comune di Napoli ha affidato a società esterna tutta l'attività gestionale ad eccezione delle fasi relative alla sottoscrizione dei contratti di locazione, alla cessione degli alloggi agli inquilini, alla gestione amministrativa (cambi-volture) e alla restituzione degli immobili. Per quanto attiene alla gestione dei servizi si registrano situazioni differenziate in cui tale fase gestionale è esercitata (Benevento), non è esercitata (Caserta e Avellino per la parte afferente la rendicontazione delle spese) oppure è affidata a soggetti terzi unitamente alla gestione degli interventi di manutenzione ordinaria (Salerno).

Del tutto omogeneo tra gli IACP/ATER della regione è invece il riscontro conseguito ai fini *de quo* nel Friuli Venezia Giulia. In questo contesto tutti gli enti provvedono alla predisposizione, ivi compresa la determinazione del canone, e alla sottoscrizione del contratto di locazione, alla consegna dell'alloggio all'inquilino, alla predisposizione e al recapito (tramite agenzie) dei bollettini di pagamento del canone o all'attivazione di altre forme di pagamento (ad esempio a mezzo di domiciliazione bancaria), all'incasso dei canoni di locazione e degli oneri accessori, all'anticipazione delle spese per i servizi di uso comune degli inquilini e alla sua conseguente rendicontazione ed in generale alla gestione amministrativa e contabile della locazione, alla gestione degli interventi di manutenzione degli alloggi e al ricevimento in restituzione dell'alloggio da parte dell'inquilino al termine del rapporto locativo, a seguito di disdetta.

Per le varie implicanze di carattere economico e giuridico ad esso connesse, costituisce certamente un tratto di positiva caratterizzazione della gestione l'esistenza di un'organizzazione gestionale che si faccia carico di rilevare le condizioni dell'alloggio al momento della sua restituzione e ai fini della sua assegnazione ad un nuovo avente titolo, previa eventuale esecuzione di quei lavori di sistemazione e adeguamento che possono occorrere in tali occasioni.

Gli esiti dell'indagine su questo specifico momento gestionale rilevati in Campania sono quantitativamente differenti da quelli registrati nelle altre due regioni. Gli interventi di questo genere eseguiti dagli IACP nel quinquennio 1999-2003 sono stati 3.133 in Campania, 2.609 nel Friuli Venezia Giulia e 1.287 nelle Marche. Rapportando tali esiti al numero degli alloggi in gestione presso gli IACP di ogni regione alla data del 31.12.2003, si ricava che tali interventi sono stati rispettivamente eseguiti nella misura di un intervento ogni 21,38 alloggi gestiti in Campania, di un intervento ogni 11,03 alloggi gestiti nel Friuli Venezia Giulia e di un intervento ogni 11,80 alloggi gestiti nelle Marche. Va ribadito che siffatti riscontri sono idonei solo a confrontare le intensità del fenomeno ora in esame nelle diverse realtà regionali.

Gli esiti delle acquisizioni ottenute sugli altri fenomeni gestionali interessati dall'indagine ai fini *de quo* (cambi, volture e cessazioni d'utenza) vengono riferiti con lo stesso criterio che

rapporta i riscontri quantitativi registrati nel triennio 2001-2003 al numero complessivo degli alloggi in gestione alla data del 31.12.2003. Ai fini che ora rilevano sono prese in considerazione le domande di cambio presentate agli enti⁹², le volture delle intestazioni contrattuali e le cessazioni d'utenza registrate.

Al riguardo, in ordine alla fase del cambio alloggio e della cessazione d'utenza si registrano risultanze significativamente diverse tra gli enti della Campania e quelli delle altre due regioni, le quali peraltro presentano esiti tra loro non uniformi. L'intensità della domanda di cambio d'alloggio registra un valore di una domanda ogni 282,65 alloggi gestiti in Campania e all'opposto di una domanda ogni 9,44 alloggi gestiti presso gli IACP delle Marche. Significativa, ma meno eclatante è la distinzione che si registra a proposito delle cessazioni d'utenza che in Campania si configura in un caso ogni 90,28 alloggi e nel Friuli Venezia Giulia in un caso ogni 8,30 alloggi. Più omogenei sono invece gli esiti riferiti alle volture dell'intestazione contrattuale che sono compresi in un *range* tra il 28,34 registrato in Campania e il 19,72 relativo al Friuli Venezia Giulia.

I riscontri ottenuti sono esposti nella seguente tabella.

TABELLA 9- Regioni Campania, Friuli V.G., Marche. Gestione IACP o ex IACP comunque denominati. Domande di cambio alloggio, volture dell'intestazione contrattuale, cessazioni d'utenza. Valori regionali al 31.12.2003.

IACP	cambio	volture	cessazioni d'utenza
CAMPANIA	282,65	28,34	90,28
FRIULI VENEZIA GIULIA	12,45	19,72	8,30
MARCHE	9,44	20,92	15,67

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

Gli esiti afferenti i fenomeni sopra indicati che sono stati rilevati presso gli IACP nelle altre regioni interessate dall'indagine (e per i quali sono stati acquisiti i dati richiesti) sono riportati nella seguente tabella secondo lo stesso criterio espositivo.

TABELLA 10- Gestione IACP o ex IACP comunque denominati. Domande di cambio alloggio, volture dell'intestazione contrattuale, cessazioni d'utenza. Valori regionali al 31.12.2003.

IACP	cambio	volture	cessazioni
CAMPANIA	282,65	28,34	90,28
FRIULI V.G.	12,45	19,72	8,30
MARCHE	9,44	20,92	15,67
BASILICATA	366,80	13,37	11,17
PROV. BOLZANO	16,89	17,35	14,22
EMILIA ROMAGNA	10,46	24,31	10,43
LAZIO	nd	nd	nd
LIGURIA	21,32	nd	12,65
LOMBARDIA	26,35	15,12	9,84
MOLISE	72,36	29,47	11,91
PUGLIA	229,27	26,98	95,22
SARDEGNA	382,22	27,39	35,46
SICILIA	nd	nd	nd
PROV. TRENTO	10,00	29,62	5,43
VENETO	56,74	25,48	6,28

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

⁹² Ciò sul presupposto che l'avvenuta presentazione della domanda richiede comunque un'attività gestionale di esame dell'istanza ed eventualmente di evasione della richiesta. Il rapporto tra le domande presentate e i cambi concessi è desumibile dalla relazioni delle Sezioni regionali e dalle schede riassuntive contenute nella presente relazione.

Sui temi della gestione degli alloggi deve infine essere ricordata quella specifica caratteristica della legislazione delle Marche consistente nell'esistenza di un apposito titolo della legge regionale 44/97 (Titolo VII artt. 63 e seguenti) che prevede sanzioni pecuniarie amministrative a carico degli assegnatari in locazione di alloggi di ERP i quali si rendano autori di comportamenti lesivi di disposizioni di legge o di contratto⁹³. Le somme riscosse a tale titolo dagli IACP gestori sono destinate, al netto della quota del 30% riservata alla copertura delle spese di accertamento e riscossione, alla costituzione di un fondo sociale a favore degli assegnatari soggetti al canone sociale sotto forma di contributo per il pagamento del canone e degli oneri accessori⁹⁴.

7.4 Entrate per canoni di locazione (accertamento) 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 condominiale⁹⁵.

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, si affiancano 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 debole⁹⁶.

⁹³ In questo contesto sono previste sanzioni pecuniarie di non irrilevante entità per chi ceda in tutto o in parte l'alloggio, lo occupi senza titolo, ne muti la destinazione d'uso, lo adibisca ad attività illecite, non lo restituisca o non lo occupi stabilmente nei termini fissati dall'ente gestore, arrechi danno all'alloggio o alle parti comuni, apporti modifiche edilizie non previamente autorizzate, violi specifiche norme che regolano la convivenza tra gli inquilini, ostacoli il funzionamento dell'autogestione, non presenti la documentazione necessaria per l'anagrafe dell'utenza e del patrimonio ovvero ostacoli l'accesso alle abitazioni agli incaricati della rilevazione.

⁹⁴ La disciplina è stata recentemente interamente rivista dalla l.r. 22/2006.

⁹⁵ L'esistenza di siffatte obbligazioni accessorie costituisce talvolta oggetto di specifiche previsioni contenute nelle leggi regionali di settore. La disciplina prevista dalla legislazione della Campania (art. 1, comma 2, della L.R. 14.8.1997 n. 19) stabilisce che gli assegnatari siano tenuti a rimborsare integralmente al gestore le spese sostenute per i servizi ad essi effettivamente prestati tenendo conto degli stessi e dei criteri di ripartizione previsti dagli accordi che gli enti gestori dovranno stipulare con il rappresentante degli assegnatari, sulla base di tabelle millesimali riferite al complesso immobiliare interessato dalla ripartizione. Nel Friuli Venezia Giulia l'art. 15 del D.P.Reg. 119/Pres. del 13.4.2004 stabilisce che la quota per servizi di pulizia, di riscaldamento, di ascensore e di altri eventuali servizi, nonché per consumi di acqua ed energia elettrica relativi alle parti comuni, e per l'asporto di rifiuti solidi, venga fissata preventivamente da ogni ATER, in base a quanto previsto dal codice civile, dai regolamenti o da usi e consuetudini locali e che venga annualmente sottoposta a conguaglio.

⁹⁶ I risconti 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.

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, che 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 rinvencono la loro fonte in contesti normativi ben differenziati, che se sul 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 è riassunto nella seguente tabella che espone anche il numero degli alloggi gestito da ciascun gruppo di enti.

TABELLA 11 -Accertamento per canoni di locazione di ERP degli IACP o ex IACP comunque denominati e dei comuni nel triennio 2001-2003.

regione	enti	n. alloggi gestiti	accertamento triennio
CAMPANIA	IACP	66.989	108.908.628
CAMPANIA	Comuni	26.722	34.643.969
FRIULI VENEZIA GIULIA	IACP/ATER	28.779	89.946.180
FRIULI VENEZIA GIULIA	Comuni	207	444.145
MARCHE	IACP/ERAP	15.187	50.389.643

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

Relativamente alle più significative risultanze, che si riferiscono agli IACP, la tabella evidenzia chiaramente il diverso significato che nelle tre realtà regionali (le risultanze della Campania si contrappongono a quelle, tra loro più omogenee, delle altre due regioni) assume l'accertamento triennale se viene rapportato al numero degli alloggi in gestione; tale rapporto evidenzia l'esistenza in Campania di un accertamento per canoni significativamente più contenuto rispetto a quelli registrati nelle altre due regioni, come emerge anche dal più analitico riscontro che verrà di seguito eseguito con riferimento ai canoni medi registrati nelle diverse realtà regionali.

Per quanto attiene al *trend* triennale dell'accertamento, nelle tre regioni le risultanze sono univoche nell'individuare che il dato del 2003 è superiore a quello del 2001, anche se con valori significativamente diversi nelle tre regioni, che vanno da un aumento del 10,93% nel Friuli Venezia Giulia ad un aumento del 2,89% in Campania e ad un aumento del 1,50% nelle Marche, che è l'unica regione dove la crescita è lieve, ma costante negli anni. Nelle altre due regioni si registrano invece significative oscillazioni in quanto l'accertamento del 2002 è maggiore di quello rilevato nel 2003.

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 registrato nelle tre regioni sopra indicate rappresenta un *trend* assolutamente prevalente in quasi tutte le realtà regionali prese in considerazione, tra le quali solo in Sicilia, Liguria e Lazio si registra nel 2003 una diminuzione dell'accertamento rispetto a quello del 2001. 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 giustificazioni⁹⁷.

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 12 - 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 economica dell'utenza⁹⁸ e per altro verso espressione di scelte gestionali degli enti (o comunque del sistema regionale di ERP) nella quantificazione dei canoni⁹⁹.

In Campania i canoni medi degli IACP sono ricompresi nella fascia tra i 41 e i 47 euro mensili, con eccezione dell'IACP di Caserta che ha un canone medio di 31,44 euro mensili. Più ampia è invece la forbice che racchiude i canoni medi dei comuni campani interessati dall'indagine, che va dai 36,81 euro mensili che costituiscono il canone medio del Comune di Napoli ai 64,98 euro mensili a cui ammonta il canone medio del Comune di Benevento.

Nel Friuli Venezia Giulia si registrano valori di significato omogeneo con quelli delle Marche, che da un lato depongono per un *range* abbastanza ampio tra gli enti di ciascuna regione e dall'altro per valori assoluti che sono all'incirca il doppio di quelli propri della realtà campana. Più precisamente l'intervallo che nelle Marche comprende i canoni medi va dagli

⁹⁷ Nel periodo di vigenza del canone, si possono verificare variazioni in riduzione del canone stesso causate da sopravvenute modificazioni della situazione reddituale degli assegnatari.

⁹⁸ 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.

⁹⁹ 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.

82,91 euro mensili dell'IACP di Ascoli Piceno ai 108,65 euro mensili dell'Istituto di Fermo. L'IACP di Ancona nel 2003 ha un canone medio di €104,41 mensili.

Nel Friuli Venezia Giulia la forbice tra gli enti è ancora più ampia, essendo ricompresa tra il valore minimo di € 86,01 mensili dell'IACP di Trieste e i 128 euro mensili che costituiscono il canone medio dell'IACP di Pordenone.

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

TABELLA 13- 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.

Nelle Marche il canone minimo è determinato direttamente in lire 30.000 (€ 15,49) dalla legge regionale (articolo 35 l.r.44/1997), che, in particolare, stabilisce che esso si applichi alle famiglie che non dispongono di alcun reddito. Tutti gli IACP applicano tale canone minimo.

Nel Friuli Venezia Giulia la situazione è invece differente sia perché la normativa oggi vigente non prevede un canone minimo sia perché gli enti hanno all'uopo individuato criteri differenziati l'uno dall'altro. La conseguenza è che il canone minimo è compreso nella forbice che va dai 10 euro dell'IACP di Trieste ai 30,99 euro di quello di Udine.

La disciplina della regione Campania, come sopra precisato, prevede l'esistenza di un canone minimo di lire cinquemila (€2,58) a vano convenzionale per gli utenti economicamente più deboli di cui alla condizione A) prevista dall'art. 2 della l.r.19/1997. Gli esiti dell'indagine regionale evidenziano che i valori rilevati sono ricompresi nell'intervallo tra i 5,54 euro mensili dell'IACP di Salerno e i 16,6 euro mensili dell'IACP di Napoli. Per i comuni campani è stato registrato un canone minimo mediamente più elevato di quello degli IACP, all'interno di un *range* che va dagli 8,46 euro mensili del Comune di Benevento ai 22 euro del Comune di Caserta.

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.

TABELLA 14- 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 perchè 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 perchè 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; è il caso però di premettere due considerazioni di carattere generale che si possono trarre dall'analisi delle risultanze acquisite dalle varie Sezioni regionali e cioè 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.

Nelle Marche la morosità complessiva esistente presso gli IACP/ERAP alla data del 30.6.2004 in relazione ai canoni scaduti al 31.12.2003 ammonta ad €997.581 a fronte di una morosità triennale di €603.705, che conduce all'individuazione di una morosità consolidata pari al 39,48% di quella complessiva.

Nel triennio si registra presso gli enti anche una generalizzata progressiva diminuzione della morosità dell'anno rispetto all'accertamento dell'anno stesso in relazione al trascorrere del tempo; ciò probabilmente è il frutto delle azioni di recupero dei crediti avviate dagli enti. I valori massimi nel triennio sono compresi tra il 2,78% del 2003 e il 1,91% riferito al 2001. I valori minimi sono compresi tra il 1,24% del 2003 e lo 0,03 del 2001.

I suddetti valori della morosità complessiva e della morosità del triennio corrispondono rispettivamente ad una morosità di €65,69 e di €39,75 ad alloggio gestito, prendendo a questo fine in considerazione il numero complessivo (15.187) degli alloggi in gestione agli IACP/ERAP alla data del 31.12. 2003.

La situazione rilevata nel Friuli Venezia Giulia evidenzia che la morosità complessiva riferita al 31.12. 2003 ammonta ad €3.524.619, mentre quella afferente il triennio 2001-2003 è di €2.692.871. Ne deriva che la morosità consolidata rappresenta il 23,60% di quella complessiva. Si registra anche un positivo andamento fisiologico della morosità di ciascun anno rispetto all'accertamento del corrispondente anno, che, tranne che in un caso, decresce con il trascorrere del tempo e che nei suoi contenuti assoluti presenta valori non particolarmente rilevanti. Relativamente al 2003 il livello di morosità è compreso tra il 4,62% dell'accertamento dell'anno e lo 0,81%. Nel 2001 (e quindi a seguito di due anni di gestione) la morosità si è fortemente ridotta presso tutte le aziende, essendo ricompresa tra l'1,74% dell'accertamento dell'anno e lo 0,40%.

I valori della morosità complessiva e di quella del triennio 2001-2003, rapportati al numero complessivo degli alloggi gestiti dagli IACP/ATER alla data del 31.12.2003, configurano una morosità rispettivamente di €122,47 e di €93,57 ad alloggio gestito.

Le risultanze acquisite degli enti della regione Campania non consentono un'analisi coerente con quella condotta con riferimento alle prime due regioni in quanto la Sezione regionale non ha potuto acquisire i dati afferenti la morosità complessivamente esistente alla data del 31.12.2003 cosicchè risulta compromessa la possibilità di individuare la morosità consolidata.

Relativamente alla sola morosità del triennio 2001-2003 gli esiti dell'indagine individuano una morosità in capo agli IACP di €22.908.936, che determina una morosità ad alloggio gestito (al 31.12.2003 n. 66.989) di €341,98.

Gli omologhi dati riferiti al patrimonio comunale degli enti assoggettati all'indagine espongono un valore della morosità triennale di €14.196.298 e una morosità ad alloggio gestito (complessivamente 26.722) pari a €531,25 ad alloggio. Il rapporto tra la morosità di ciascun anno del triennio e l'accertamento del corrispondente anno evidenzia una generalizzata situazione di grande rilevanza del fenomeno, che registra i livelli più elevati in capo al comune di Napoli, presso il quale tale rapporto è stabilmente superiore al 40%. Nel triennio valori superiori al 30% si riscontrano anche presso l'IACP di Salerno e i Comuni di Caserta, Benevento e Avellino. Le risultanze evidenziano inoltre in maniera uniforme, con l'eccezione dell'IACP di Benevento, l'inesistenza di un fisiologico decrescere della morosità di ciascun anno in relazione al trascorrere del tempo. I valori più bassi si registrano presso l'IACP di Benevento ove la morosità del 2003 rappresenta il 11,40% dell'accertamento dell'anno, quella del 2002 il 4,31% e quella del 2001 il 3,90% nonchè presso il Comune di Salerno, ove gli omologhi rapporti sono rispettivamente del 7,25%, del 3,32% e del 6,59%.

La tabella che segue espone i dati raccolti presso gli enti interessati dall'indagine nelle altre regioni. I dati trasmessi alle Sezioni regionali non consentono una rappresentazione completa del fenomeno in conformità alle finalità che erano proprie dell'indagine.

TABELLA 15 - Gestione IACP da 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	morosità complessiva	morosità complessiva per alloggio gestito	morosità del triennio 2001-2003	morosità triennio 2001-2003 per all. gestito	% morosità consolidata
CAMPANIA	66.989			22.908.936	342	
FRIULI VENEZIA 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 situazioni 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 sono riportati nella seguente tabella che deve tener conto della probabile non uniforme interpretazione che presso gli enti ha ricevuto la casistica "procedimenti amministrativi". Va anche tenuto conto che non tutti gli IACP delle Marche hanno risposto in maniera analitica ai quesiti istruttori, talché i dati esposti risultano inferiori a quelli cumulativamente comunicati.

TABELLA 16 - Azioni intraprese da IACP o ex IACP comunque denominati e da Comuni nel triennio 2001-203 per recupero della morosità

regione	enti	n. alloggi gestiti	procedimenti amministrativi	azioni giudiziali	azioni extra giudiziali
CAMPANIA	IACP	66.989	20.878	950	354
CAMPANIA	Comuni	26.722	5.519	1.788	1973
FRIULI V.G.	IACP/ATER	28.779	14.763	840	371
MARCHE	IACP/ERAP	15.187	594	468	253

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

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 mora¹⁰⁰.

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).

¹⁰⁰ 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 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”.*

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. Era 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 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.

Nel Friuli Venezia Giulia il fenomeno ora in esame, alla data del 31.12.2003, interessa complessivamente 131 alloggi, di cui 14 di assenza originaria del titolo e 117 di assenza sopravvenuta, nel senso sopra precisato. In termini percentuali gli alloggi occupati senza titolo rappresentano lo 0,46% del totale degli alloggi gestiti dagli IACP/ATER. L'attività di vigilanza esperita a livello regionale per contenere il fenomeno consiste in una generalizzata verifica che viene svolta biennialmente da tutti gli enti in occasione della rilevazione dei redditi e delle situazioni anagrafiche dell'utenza ai fini dell'aggiornamento dei canoni di locazione; vengono anche eseguite specifiche verifiche presso i gestori delle utenze. Vengono inoltre attuati mirati accertamenti per il tramite o in collaborazione con gli uffici della Polizia Municipale.

Nella regione Marche risulta invece occupato *sine titolo* lo 0,55% degli alloggi e cioè complessivamente 83 alloggi, di cui 7 per assenza originaria del titolo. Anche in questa regione costituisce per gli enti esperienza comune ai fini di vigilanza, la verifica delle risultanze della documentazione anagrafica periodicamente acquisita. Risultano attivate anche visite ispettive sia per il tramite di personale degli enti addetto a specifici uffici sia con l'ausilio della Polizia Municipale.

Certamente più intenso è il fenomeno registrato nella regione Campania, 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 gestiti¹⁰¹. 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 pubblichino 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

¹⁰¹ 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.

rilevato da parte di tutti gli enti gestori una generalizzata attivazione di procedimenti amministrativi e giudiziali 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.

TABELLA 17- 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.

Nelle tre regioni oggetto della comparazione il fenomeno ora in esame si presenta relativamente al patrimonio gestito dagli IACP, con consistenze significativamente diverse: nel Friuli Venezia Giulia la mancata occupazione registra i valori massimi dell'intero panorama nazionale con 2.596 alloggi sfitti, che al 31.12.2003 rappresentano il 9,02% dei 28.779 alloggi gestiti dagli IACP/ATER; nelle Marche risulta non occupato il 3,14% (477 alloggi su 15.137 alloggi gestiti) del patrimonio immobiliare di ERP degli IACP/ERAP; in Campania il fenomeno interessa invece solamente il 1,26% degli alloggi degli IACP (843 alloggi su 66.989 alloggi gestiti).

Una significativa differenziazione fra le tre realtà regionali si registra anche con riferimento alle cause che generano la "sfittanza", che nelle Marche e in Campania è prevalentemente da ricondursi alla pendenza del procedimento per l'assegnazione dell'alloggio (rispettivamente il 39,39% e il 72% del totale degli alloggi sfitti) mentre nel Friuli Venezia Giulia tale circostanza rileva solo per il 6,59% dei casi; in questa regione invece il principale motivo di mancata occupazione è la pendenza di un intervento manutentivo (47,61%), come pure altrettanto significativa è la situazione che si caratterizza per l'attesa di un intervento manutentivo (40,64%), che come tale attribuisce un carattere di maggiore stabilità all'indisponibilità dell'alloggio. Nelle altre due regioni queste due causali (pendenza e attesa di manutenzione) rilevano nelle Marche rispettivamente per il 15,34% e per il 31,20% mentre in Campania rispettivamente per il 24,32% e per il 2,14%.

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.

TABELLA 18 - 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 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'uso 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'uso attribuite dalle regioni.

L'indagine ha anche acquisito elementi informativi attinenti all'esecuzione degli interventi di riatto degli alloggi (intendendo con tale espressione l'attività manutentiva svolta ai fini della riassegnazione di un alloggio di risulta a nuovo avente titolo), ma di essi si è dato conto nell'ambito della disamina sui contenuti della gestione operata dagli enti alla quale siffatte acquisizioni erano principalmente preordinate.

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'uso utilizzati.

Gli esiti dell'indagine nelle tre regioni interessate dalla più diretta comparazione paiono confermare questa constatazione, in quanto ai 19.451 interventi di ristrutturazione e risanamento conservativo realizzati dagli IACP della Campania nel quinquennio 1999-2003 (su un patrimonio in gestione di 66.989 alloggi) corrispondono nello stesso periodo solo 888 interventi eseguiti dagli Istituti delle Marche e solo 459 eseguiti da quelli del Friuli Venezia Giulia, rispettivamente su patrimoni immobiliari di 15.187 alloggi e di 28.779 alloggi.

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

Nella regione Campania nel quinquennio 1999-2003 i mezzi finanziari effettivamente impiegati dagli IACP per la manutenzione assommano al considerevole importo di 240.555.267 €, di cui € 208.167.288 (pari al 86,54%) di provenienza regionale ed € 32.387.979 (pari al 13,46% del totale) derivante da risorse di bilancio degli enti.

Le risorse finanziarie utilizzate dai comuni campanati, costituite esclusivamente da risorse proprie degli enti, ammontano ad €59.118.619, in massima parte spese dal Comune di Napoli.

Nelle Marche i mezzi finanziari utilizzati nello stesso quinquennio per le finalità manutentive di cui ora si tratta ammontano complessivamente ad € 31.419.859, di cui 23.292.147 (pari al 74,13% del totale) provenienti dai bilanci degli enti ed € 8.127.712 (corrispondenti al 25,87% del totale) da risorse regionali.

La realtà del Friuli Venezia Giulia, ove sono stati utilizzati per la manutenzione complessivi €84.353.167, si caratterizza per un rapporto fra le risorse proprie (48.273.498) e il totale delle risorse impiegate del 57,23% e corrispondentemente per un rapporto del 42,77% tra le risorse regionali e quelle complessivamente utilizzate.

Si può quindi notare la significativa differenza che nelle tre realtà regionali si configura in ordine al finanziamento delle attività manutentive con risorse di bilancio (13,46% relativamente agli IACP della Campania, 74,13% relativamente a quelli delle Marche, 57,23% per quelli del Friuli Venezia Giulia).

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: Campania €4.266, Friuli Venezia Giulia €3.290, Marche €2.876.

L'omologo rapporto rilevato nelle diverse realtà regionali interessate dall'indagine è riportato nella seguente tabella.

TABELLA 19 - 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 realizzazione¹⁰². 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.

Tra queste si collocano le disposizioni di cui agli artt. 22 e seguenti della l.r. Campania 18/97 che demanda alla Giunta regionale di istituire sia un'ampia anagrafe degli assegnatari e dei beneficiari a vario titolo di alloggi e di prestiti e agevolazioni finanziarie sia un censimento del corrispondente patrimonio abitativo con la finalità di evitare duplicazioni nelle assegnazioni di alloggi pubblici, di poter verificare la legittimità dello stato d'uso degli alloggi pubblici nonché la corretta gestione del patrimonio residenziale pubblico, di elaborare programmi di manutenzione, risanamento, ristrutturazione del patrimonio residenziale pubblico e di promuovere interventi atti a realizzare il razionale utilizzo della capacità ricettiva degli alloggi anche mediante la mobilità dell'utenza all'interno del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale.

Disposizioni di analogo contenuto si rinvenivano nella l.r. Marche 44/97 vigente nel periodo di riferimento dell'indagine che, all'art.55, tra le finalità che l'istituzione dell'anagrafe era preordinata a raggiungere, collocava anche la costituzione dell'autogestione dei servizi; disposizioni di analogo contenuto sono presenti nella disciplina attualmente dettata dall'art.9 della l.r. 36/2005 che, con riferimento all'intero contesto immobiliare di edilizia pubblica regionale e sulla base di dati forniti da Comuni ed ERAP, demanda alla Regione il compito di provvedere al censimento del patrimonio residenziale di proprietà degli enti pubblici realizzato in tutto o in parte con fondi pubblici, all'anagrafe degli assegnatari in locazione degli immobili predetti come pure di quelli di proprietà privata realizzati con contributi pubblici nonché all'anagrafe dei beneficiari di contributi pubblici e di mutui agevolati conseguiti per la costruzione, il risanamento e l'acquisto della prima casa.

Nel Friuli Venezia Giulia non sussistono invece a livello legislativo previsioni che istituiscono un'anagrafe generale dell'utenza a livello regionale. L'indagine regionale ha comunque evidenziato la sussistenza presso le singole ATER di procedure informatiche che consentono la conoscenza delle caratteristiche soggettive dell'utenza di edilizia sovvenzionata e presso il soggetto (Mediocredito spa)

¹⁰² V. per una trattazione sul piano normativo regionale, il punto 2 del paragrafo "Rilevazione del fabbisogno abitativo. Monitoraggio dell'utenza e del patrimonio abitativo".

cui è stata demandata la gestione regionale delle contribuzioni di edilizia agevolata (riservate ai privati) di procedure che consentono la conoscenza delle caratteristiche tipologiche dei singoli interventi.

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.

In questa sede pare interessante limitare l'esposizione dei dati acquisiti relativamente 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 nonchè alla ripartizione degli assegnatari per fonte di reddito.

Nel Friuli Venezia Giulia al 31.12.2002 gli occupanti di alloggi di ERP a livello regionale sono complessivamente 56.577 (di cui 56.249 relativamente ai soli alloggi degli IACP/ATER) con un trend in diminuzione del 2,81% rispetto al 2000. Gli assegnatari sono complessivamente 26.672 cosicchè si individua un rapporto tra occupanti e assegnatari di 2,12 (2,13 per i soli alloggi IACP/ATER).

Tra gli occupanti degli alloggi degli IACP/ATER, la fonte di reddito più diffusa è quella da lavoro dipendente e da pensione che raggruppa il 59,22% degli occupanti, mentre i lavoratori autonomi sono il 6,94%, gli occupanti senza reddito il 28,26% e quelli con redditi diversi il 5,58% con significative distinzioni fra i singoli enti.

Le risultanze registrate con riferimento agli alloggi degli IACP/ERAP delle Marche¹⁰³ evidenziano che alla data del 31.12.2002 la popolazione occupante contava 36.229 unità a fronte di 14.267 assegnatari con un rapporto occupanti/assegnatari di 2,54.

Nel triennio 2000-2002 il numero degli occupanti è diminuito del 4,59% passando da 37.970 a 36.229 unità. In riduzione è anche il numero degli assegnatari passato da 14.486 a 14.267 unità.

Con riferimento alla tipologia di reddito degli occupanti, l'indagine ha rilevato che relativamente al 2002 la fonte di reddito più diffusa è quella derivante da lavoro dipendente e da pensione che rappresenta il 57,02% del totale degli occupanti rilevati ai fini ora in parola. Va inoltre rilevato che la percentuale degli occupanti senza reddito è del 37,69%, mentre gli occupanti con reddito da lavoro autonomo rappresentano il 3,41% del totale e quelli con redditi "diversi" dai precedenti il 1,87%.

Gli esiti dell'indagine relativi alla Campania si riferiscono agli assegnatari degli alloggi degli IACP e a quelli del Comune di Napoli che dispone, per il tramite della società di gestione, di un archivio anagrafico degli utenti che viene periodicamente aggiornato.

È stato rilevato che con riferimento all'anno 2002 la popolazione occupante gli alloggi di ERP degli IACP contava 234.577 unità a fronte di 65.378 assegnatari, con un rapporto occupanti/assegnatari di 3,59. Nel triennio 2000-2002 il numero degli occupanti è diminuito dello 0,40% passando da 235.523 a 234.577 unità. Presso il Comune di Napoli l'analogo rapporto occupanti/assegnatari nello stesso anno 2002 è di 3,61. Gli occupanti degli alloggi del Comune di Napoli sono infatti 83.973 a fronte di 23.281 assegnatari.

Con riferimento alla tipologia di reddito degli occupanti, l'indagine ha rilevato che relativamente al 2002 la situazione reddituale ampiamente più frequente sia presso l'insieme degli IACP regionali sia presso il Comune di Napoli è quella che si caratterizza 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. Un reddito da lavoro dipendente o da pensione accomuna il 37,21% degli occupanti degli alloggi degli IACP e il 21,07% di quelli del Comune di Napoli. Gli occupanti con reddito di lavoro autonomo sono il 2,88% presso gli IACP e lo 0,92% negli alloggi di proprietà comunale.

¹⁰³ I dati esposti in tabella (come pure in quelle che seguono) non comprendono quelli relativi all'IACP di Fermo che ha comunicato il numero degli assegnatari (419 al 2002) ma non quello degli occupanti.

PARTE III

SINTESI DELLE RILEVAZIONI DI CARATTERE REGIONALE

Regione Basilicata

Attività normativa

La regione Basilicata non ha emanato norme di disciplina generale dell'ERP né di definizione della materia. L'attività normativa regionale attiene, invece, alla regolamentazione delle competenze, al riordino degli enti operatori ed alla disciplina delle procedure di assegnazione degli alloggi, di determinazione dei canoni ecc.

Con la legge regionale 24.06.1996, n. 29 di riordino degli enti di ERP, è stata disciplinata la materia sotto il profilo delle competenze della regione e degli enti operatori¹⁰⁴. Gli Enti Provinciali di Edilizia Residenziale Pubblica (EPER, ex IACP), sono stati, inoltre, trasformati in Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale Pubblica (ATER), enti pubblici dotati di personalità giuridica e di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile, con sede nei capoluoghi di provincia ed operanti nel territorio della stessa. Le ATER attuano gli interventi di ERP sovvenzionata, agevolata e convenzionata (costruzione di nuove abitazioni, acquisto e recupero di abitazioni e immobili degradati, interventi di urbanizzazione primaria e secondaria, infrastrutture e servizi di riqualificazione urbana ed ambientale), gestiscono il patrimonio proprio e non, svolgono attività propositiva, di consulenza ed assistenza tecnica, progettano programmi integrati e di recupero per conto di enti pubblici o privati.

La legge regionale 19.11.1999, n. 31 e successive modificazioni ha disciplinato i criteri per l'assegnazione, la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei canoni di locazione, stabilendo i requisiti soggettivi per l'accesso all'ERP, tra cui la mancata titolarità della proprietà, usufrutto o uso di un alloggio adeguato con definizione degli standards di adeguatezza, e un reddito annuo complessivo del nucleo familiare non superiore al limite previsto nel Bando di concorso. I requisiti debbono essere posseduti alla data della pubblicazione del Bando, nonché al momento dell'assegnazione e debbono permanere in costanza del rapporto. L'Ente gestore verifica la sussistenza dei requisiti con periodicità almeno biennale. All'assegnazione degli alloggi si provvede mediante pubblico concorso indetto dal Comune ove sono localizzati gli alloggi da assegnare per formare una graduatoria generale permanente degli aventi diritto. Le graduatorie conseguenti ai bandi generali vengono aggiornate almeno biennialmente, mediante bandi di concorso integrativi. A tale aggiornamento possono partecipare sia nuovi aspiranti all'assegnazione, sia coloro i quali, già collocati in graduatoria, abbiano interesse a far valere condizioni più favorevoli.

La normativa in questione detta, inoltre, specifiche disposizioni per la gestione della mobilità negli alloggi di ERP, da attuarsi sia attraverso il cambio degli alloggi assegnati sia con l'utilizzazione di quelli di risulta o di una percentuale di quelli di nuova assegnazione. Le norme riguardano la programmazione della mobilità, la definizione dei criteri di assegnazione e la gestione.

Per quanto riguarda il canone di locazione, la legge definisce i criteri generali di determinazione, quelli soggettivi specifici ed oggettivi da considerare per la determinazione del

¹⁰⁴ Il Consiglio regionale è chiamato a determinare le politiche, gli indirizzi ed i programmi relativi al settore dell'edilizia residenziale pubblica. Nel rispetto di tali determinazioni la Giunta Regionale esercita le funzioni di promozione e coordinamento sugli enti e soggetti operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, provvede agli adempimenti connessi con la realizzazione dei programmi, coordina e verifica l'attuazione dei piani di intervento previsti in esecuzione di tali programmi, coordina nel territorio regionale l'attività concernente l'ERP di concerto con gli Enti locali, di cui indirizza l'attività per favorire la gestione sociale degli alloggi e, infine, fissa i criteri per la determinazione dei parametri di valutazione dell'efficienza ed efficacia del funzionamento degli Enti.

canone base di riferimento, e la procedura di determinazione. Inoltre, stabilisce che esso è destinato: al reinvestimento per interventi di recupero o di costruzione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, a spese generali, di amministrazione e per oneri fiscali, a manutenzione degli alloggi, a finanziamento del fondo sociale. Quest'ultimo, costituito presso la regione ed integrativo di quello previsto dall'art.11 della legge 431/1998, è utilizzato per la concessione, ai conduttori di alloggi in locazione aventi i requisiti minimi fissati con DM 7 giugno 1999 per i contributi al pagamento del canone di locazione.

La legge in questione disciplina dettagliatamente, oltre che la procedura di assegnazione di alloggi, anche le ipotesi di annullamento dell'assegnazione con risoluzione di diritto del contratto per irregolare assegnazione, e quelle di decadenza per mancata osservanza degli obblighi correlati al contratto di locazione, tra cui la morosità, in relazione alla quale è, però, prevista una possibilità di regolarizzazione.

Infine, in attuazione del d.lgs. 112/98, con la legge regionale n. 7/1999 sono state trasferite al sistema delle autonomie locali, tra l'altro, le funzioni ed i compiti amministrativi in materia di edilizia residenziale pubblica.¹⁰⁵

Sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, la materia ERP è affidata all'Ufficio edilizia del Dipartimento Infrastrutture, Opere Pubbliche e Mobilità. Nell'ambito di questo, il Settore Edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e politiche sociali si occupa di tutta l'attività che attiene all'ERP sovvenzionata, dalla programmazione degli interventi, alla gestione dei programmi complessi al controllo e monitoraggio finanziario, alla determinazione e aggiornamento dei limiti di costo degli interventi, alla disciplina dei canoni di locazione, assegnazione e vendita degli alloggi, all'anagrafe dell'utenza degli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica e all'osservatorio sulla condizione abitativa, alla disciplina e gestione del fondo di sostegno alla locazione.

Attività regionale

Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse

Il fabbisogno abitativo è determinato attraverso ricerche e studi dall'Ufficio Edilizia regionale e dall'IBRES (Istituto per le ricerche economiche e sociali in Basilicata)¹⁰⁶

Nel programma ERP sovvenzionata del 2004 è stata prevista la costituzione dell'anagrafe dell'utenza, strumento che, attraverso il monitoraggio degli assegnatari e dell'intero patrimonio di edilizia residenziale pubblica, dovrebbe consentire alla Regione di disporre di un sistema organizzato di conoscenze finalizzato ad una più organica politica abitativa e ad una più puntuale definizione normativa.

Gli atti di programmazione prodotti dalla Regione hanno inteso perseguire obiettivi finalizzati al soddisfacimento del fabbisogno abitativo ed al miglioramento della qualità dell'abitare attraverso linee di intervento volte con particolare attenzione al recupero, alla

¹⁰⁵ In forza di tale dettato normativo la regione esercita tutte le funzioni attinenti: a) alla determinazione delle procedure di rilevazione del fabbisogno abitativo, degli obiettivi di settore e delle tipologie di intervento, b) alla definizione dei piani e programmi di intervento, c) alla definizione delle modalità di incentivazione finanziaria e dei criteri di ripartizione, d) alle determinazioni relative alla gestione dei flussi finanziari ed alla verifica del loro utilizzo, e) all'individuazione delle categorie degli operatori incaricati dell'attuazione dei programmi edilizi da ammettere a finanziamento, f) alla determinazione dei limiti di costo e dei requisiti oggettivi da rispettare nella realizzazione degli interventi nonché delle linee guida per la progettazione e la realizzazione degli alloggi, g) alla promozione della formazione e gestione dell'anagrafe dei soggetti fruitori di contributi pubblici e dell'inventario del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, h) alla determinazione dei criteri generali di assegnazione e di gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e dei relativi canoni, i) all'esercizio della vigilanza delle ATER. I comuni, dal canto loro, esercitano tutte le funzioni che la regione programma, determina e definisce. Infine, è previsto l'obbligo per la regione, che a tutt'oggi non appare rispettato, di provvedere alla riforma organica della materia ERP entro sei mesi.

¹⁰⁶ Non risulta istituito l'osservatorio regionale per la condizione abitativa, ma la Regione ha sottoscritto un apposito Protocollo d'intesa con le altre Regioni e partecipa alle attività del gruppo di lavoro appositamente costituito a livello nazionale.

manutenzione straordinaria ed all'adeguamento impiantistico del patrimonio di ERP. Va detto che, in assenza di altre fonti di finanziamento alternative a quelle statali, le uniche risorse materialmente disponibili, oltre a quelle stanziare con gli accordi di programma stipulati con il Ministero delle Infrastrutture in data 26 ottobre 2000 (edilizia agevolata) e 19 aprile 2001 (edilizia sovvenzionata), sono i proventi derivanti dalle vendite degli alloggi e quelle derivanti dai canoni di locazione destinati essenzialmente alla manutenzione straordinaria.

Nel periodo 1998-2004 risultano elaborati i seguenti programmi:

- programmazione giacenze per interventi di edilizia residenziale agevolata (DCR 877 del 17 luglio 1998). € 32.234.140,90 destinati a contributi acquisto e recupero "prima casa", programma riqualificazione urbana, costruzione alloggi per eliminazione baracche e nuovi alloggi;
- programma ERP finanziato con le risorse ex GESCAL relative al triennio 1996-1998 e con le maggiori risorse ex GESCAL 1995 (DCR 1265 del 14 dicembre 1999). € 3.948.126,06 destinati a maggiori oneri espropriativi, manutenzione straordinaria, adeguamento impianti, alloggi in locazione, completamento programmi,
- programma di reinvestimento proventi provenienti dalla vendita di alloggi ATER Matera (DCR 239 del 24 luglio 2001). € 8.418.247,45 destinati a costruzione nuovi alloggi e manutenzione straordinaria
- programma di reinvestimento proventi provenienti dalla vendita di alloggi ATER Potenza (DCR 260 del 1 agosto 2001). € 6.972.168,14 destinati a costruzione alloggi, recupero e riqualificazione urbana
- programma di ERP agevolata 2003 (DGR 825 del 6 aprile 2004). € 33.971.134,10 a cui vanno aggiunti € 32.234.140,90 tutti derivanti dall'accordo di programma sottoscritto con il Ministero delle Infrastrutture il 26 ottobre 2000, destinati ad interventi di abbattimento delle barriere architettoniche ed ai programmi complessi, tra cui i "contratti di quartiere II"
- programma di ERP sovvenzionata anno 2004 (DGR 1964 del 12 agosto 2004) - € 1.468.941,00, derivanti dall'accordo di programma sottoscritto con il Ministero delle Infrastrutture il 19 aprile 2001 e destinati a completamento di interventi in corso.

Inoltre, relativamente agli obiettivi di breve e medio periodo riferiti ad interventi di risanamento urbano e sociale, la Regione ha destinato specifiche risorse, a partire dall'anno 1996, alla realizzazione di Programmi integrati di intervento (art. 16 della legge n. 179/1992) nell'area del "Vulture-Melfese" (nei comuni di Melfi, Lavello e Atella), attualmente in corso di realizzazione con uno stato d'avanzamento di circa il 70%.

In attuazione della predetta legge era inoltre stato localizzato nel comune di Barile, anch'esso nella stessa area "sensibile" del "Vulture-Melfese", causa la presenza del "polo Fiat" e del relativo indotto, un analogo Programma integrato d'intervento che prevedeva la costruzione di 100 alloggi, dei quali, 84 da realizzarsi con fondi propri da parte della società a responsabilità limitata proponente il programma, e 16 di ERP sovvenzionata da parte dell'ATER di Potenza, per un importo originario di lire.2.000.000.000 (pari ad € 1.032.913,80). Il termine stabilito per attuare l'intero programma, fissato in cinque anni a far data dalla sottoscrizione della convenzione urbanistica avvenuta il 1° marzo 1999, è stato però disatteso considerato che i lavori non hanno mai avuto inizio. Ciò ha determinato la revoca del finanziamento originariamente assentito al comune di Barile e un'occasione perduta per mitigare l'emergenza abitativa determinata dall'insediamento FIAT in località San Nicola di Melfi, ed in generale per dare risposte concrete ad un disagio sociale crescente.

Attività di controllo e monitoraggio

Per quanto attiene agli interventi di edilizia sovvenzionata, con deliberazione della Giunta Regionale n.1390 in data 29.07.2002, sono state definite le modalità, le procedure ed i tempi con i quali i soggetti attuatori debbono inoltrare all'Ente Regione le richieste di erogazione dei

fondi¹⁰⁷. Tale procedura consente di tenere sotto costante monitoraggio l'avanzamento dei lavori e della spesa sostenuta per ciascun intervento.

Inoltre, periodicamente vengono richieste alle ATER relazioni sullo stato di attuazione degli interventi, finalizzate anche all'accertamento di eventuali economie da riprogrammare tempestivamente.

Con riferimento ai sistemi di monitoraggio, controllo e vigilanza della sussistenza dei requisiti in capo agli assegnatari degli alloggi, si rappresenta che almeno ogni due anni gli Enti gestori di Edilizia Residenziale Pubblica, ai sensi dell'art. 30 della l.r. 19.11.1999, n. 31, sono tenuti a verificare la persistenza dei requisiti per la permanenza negli alloggi degli stessi assegnatari ed in caso contrario sono previste specifiche norme sanzionatorie e di decadenza.

Stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata

Lo stato di attuazione, con esclusivo alle erogazioni effettuate in riferimento alle leggi statali di finanziamento degli interventi effettuati nel periodo 1998-2004 risulta dalla tabella che segue:

Prov	Tipologia Intervento	Legge di Finanziamento	Importo Concesso	Importo Pagato	Importo Pagato/ Importo Concesso %
PZ	NC	L493/93	698.870,51	405.764,69	58,06
PZ	NC	L457/78	2.417.018,29	1.760.965,62	72,86
PZ	NC	L179/92	8.320.113,19	5.599.443,03	67,30
PZ	RE	179/92	843.004,91	468.874,50	55,62
PZ	RE	457/78	1.060.390,34	521.860,00	49,21
MT	NC	L457/78	3.770.135,37	0,00	0,00
MT	RE	L179/92	4.924.394,32	0,00	0,00
MT	RE	L457/78	1.786.018,61	0,00	0,00
Totale			23.819.945,54	8.756.907,84	36,76

NC nuova costruzione

RE recupero

Fonte: elaborazioni della Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione regionale di controllo

Il grado medio di realizzazione risulta pari al 36,76%, dato estremamente basso, che sconta il mancato avvio degli interventi nella provincia di Matera. Il tasso di realizzazione degli interventi avviati, comunque, pur raggiungendo il 65,65%, rimane non rilevante soprattutto se si tiene conto della data di emanazione delle leggi di finanziamento cui si fa riferimento. Va inoltre rilevato che la percentuale più elevata di finanziamenti concessi e di importi pagati è stata destinata alle nuove costruzioni

Consistenza e gestione del patrimonio edilizia residenziale pubblica

Sono stati interessati dall'indagine regionale afferente la consistenza e la gestione degli alloggi di ERP oltre alle due Aziende territoriali per l'Edilizia Residenziale (ATER), l'Agenzia del demanio per quanto concerne gli alloggi di proprietà statale, la Regione e i due comuni capoluogo di provincia nonché un comune per ciascuna classe demografica a partire da quelli con popolazione pari o superiore ai tremila abitanti ivi compresi comunque tutti i comuni capoluogo di provincia.

¹⁰⁷ Ciò in armonia con le disposizioni contenute nella convenzione stipulata con la Cassa DD.PP. per la gestione del Fondo Globale istituito sulla base degli accordi in sede di Conferenza Stato-Regioni negli anni 2000 e 2001, nell'ambito del trasferimento alle Regioni, ai sensi dell'art. 63 del d.lgs. n. 112/1998, delle risorse di edilizia sovvenzionata ed agevolata necessarie per portare a compimento i programmi in corso di realizzazione

Risultano, pertanto, acquisiti all'indagine elementi informativi provenienti dalle ATER di Potenza e Matera, dai comuni capoluogo di provincia e dai seguenti comuni: Rapolla (PZ), Stigliano (MT), Rionero in Vulture (PZ), Matera e Potenza.

In ordine agli alloggi di proprietà statale la relazione regionale evidenzia che l'Agenzia del demanio ha comunicato solo dati parziali, incongruenti e comunque inutilizzabili ai fini della relazione, che denotano quantomeno una conoscenza approssimativa della proprietà immobiliare.

La consistenza dei dati di cui la Sezione regionale ha potuto disporre attesta la difficoltà degli enti a fornirli con contenuti completi e tra loro coerenti.

Gli alloggi interessati dall'indagine sono quelli di edilizia residenziale pubblica da intendersi, ai sensi dell'art. 1 della legge regionale 19 novembre 1999 n.31, quali alloggi acquisiti, realizzati o recuperati da Enti Pubblici a totale carico o con concorso o con contributo dello Stato, della Regione o di Enti Pubblici Territoriali nonché a quelli acquisiti, realizzati o recuperati da Enti pubblici non economici comunque utilizzati per le finalità sociali proprie dell'edilizia residenziale pubblica, ivi comprese le case parcheggio e i ricoveri provvisori non appena siano cessate le cause dell'uso contingente per le quali sono stati realizzati e sempreché abbiano tipologie e standards abitativi adeguati ed idonei alla residenza permanente.

Ciò premesso, l'indagine regionale ha riscontrato che al 31.12.2003 la proprietà in capo agli enti suddetti di complessivi 9.497 alloggi di ERP, era ripartita tra ATER e comuni nei termini riportati nella seguente tabella.

TABELLA 1 – Regione Basilicata. Consistenza del patrimonio immobiliare di ERP per tipologia di ente proprietario nel triennio 2001-2003.

numero alloggi di ERP di proprietà degli enti rilevati dall'indagine			
enti	2003	2002	2001
ATER	9.105	9.147	9.166
COMUNI	392	653	817
TOTALE	9.497	9.800	9.983

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Basilicata

Dalla tabella si deduce che nel triennio si è verificato un andamento decrescente della consistenza del patrimonio immobiliare di ERP sia delle ATER che dei comuni interessati, che complessivamente è stato pari a -4,87% tra il 2001 e il 2003 .

La tabella che segue evidenzia la situazione rilevata dall'indagine regionale al 31.12.2003 in ordine alla gestione degli alloggi di ERP; con riferimento al patrimonio immobiliare dei comuni interessati dall'indagine si può dedurre che i comuni provvedono autonomamente alla gestione dei propri alloggi.

TABELLA 2 – Regione Basilicata – Proprietà e gestione del patrimonio immobiliare di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	n. alloggi ERP in proprietà	n. alloggi di proprietà gestiti direttamente	n alloggi di proprietà di altri enti pubblici gestiti	n alloggi di proprietà privata gestiti	n° totale alloggi gestiti
ATER	9.105	9.105	2.266	0	11.371
COMUNI CAPOLUOGO	301	301	29	0	330
ALTRI COMUNI	91	91	0	0	91

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Basilicata

Le tabelle allegate alla relazione regionale evidenziano i seguenti dati relativamente al valore del patrimonio delle aziende regionali.

TABELLA 3 - Regione Basilicata ATER. Valore del patrimonio immobiliare di ERP. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	valore del patrimonio
ATER POTENZA	130.232.501
ATER MATERA	102.614.134

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Basilicata

Dividendo i predetti importi per il numero degli alloggi in proprietà delle aziende si ottiene un valore medio ad alloggio di €24.782 per l'ATER di Potenza e di €26.653,03 per l'ATER di Matera.

L'ubicazione in area PEEP appare piuttosto elevata. Infatti, interessa 8.450 alloggi di proprietà delle ATER ed è pari al 92,81% del numero complessivo dei loro alloggi.

Con riferimento alla vetustà degli alloggi, la seguente tabella espone i risultati dell'indagine relativi alla suddivisione del patrimonio immobiliare in tre fasce in funzione della data di ultimazione dei lavori di costruzione degli alloggi.

TABELLA 4 - Regione Basilicata. Vetustà degli alloggi di ERP delle ATER. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	n. alloggi ultimati prima del 1.1.1981	n. alloggi ultimati tra 1.1.1981 e 31.12.1990	n. alloggi ultimati dopo il 31.12.1990
ATER	3.854	2.514	2.737

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Basilicata

In termini percentuali i dati della tabella evidenziano che il 42,33% degli alloggi di ERP delle ATER risulta ultimato nella fascia temporale più lontana. L'edificazione realizzata nell'ultimo periodo (dopo il 31.12.90) rappresenta invece il 30,07% del patrimonio immobiliare esistente al 31.12.2003 mentre il 27,62% di esso è stata edificata nel periodo precedente (1.1.81-31.12.90). L'edificazione del terzo periodo è superiore a quella del secondo (108,87%).

Le informazioni trasmesse in ordine agli strumenti in uso per una adeguata conoscenza e gestione del patrimonio immobiliare attestano che l'ATER di Potenza non ha un archivio del patrimonio immobiliare di ERP né dispone di fascicoli di fabbricato, pur se ha in corso un progetto per la creazione e l'aggiornamento di un archivio informatico del patrimonio in gestione finalizzato alla raccolta, ordinamento e immissione dei dati raccolti in data-base. L'ATER di Matera dispone, invece, di procedure informatiche per la gestione degli aspetti connessi alla locazione (Gelim), del libro dei cespiti ammortizzabili e inventari degli immobili (Infocesp) e per la gestione informatizzata degli interventi di manutenzione (Geman), in sostituzione del fascicolo del fabbricato, che non esiste. Dei comuni campionati soltanto quello di Potenza dispone di archivio informatico, mentre quelli di Matera e di Rapolla, oltre a Potenza, dispongono del fascicolo del fabbricato.

Per quanto attiene alla cessione degli alloggi, nel periodo 1994-2003 risultano ceduti dalle aziende complessivamente 1.343 alloggi di cui 1.308 ai sensi della L. 560/93. La situazione è riassunta nella seguente tabella che espone anche i prezzi medi di vendita praticati dalle aziende nel triennio 2001-2003.

TABELLA 5 - Regione Basilicata. ATER. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Cessione degli alloggi ERP nel periodo 1.1.1994-31.12.2003. Prezzi medi di vendita nel triennio 2001-2003.

enti	n.alloggi venduti	prezzo medio di vendita 2003	prezzo medio di vendita 2002	prezzo medio di vendita 2001
ATER POTENZA	797	21.148	23.417	29.730
ATER MATERA	546	32.569	25.482	23.194
TOTALE	1.343			

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Basilicata.

Il ricavato derivante dalle vendite dei 1.343 alloggi ammonta a complessivi €27.636.866.

Se al fine di esprimere il significato che la cessione degli alloggi delle ATER ha esercitato nei confronti dell'insieme del patrimonio immobiliare delle aziende si rapporta al numero degli alloggi di proprietà degli enti nel periodo di vendita¹⁰⁸ il numero complessivo degli alloggi venduti, si ottiene una vendita ogni 7,77 alloggi.

Il ricavato delle vendite è stato dalle aziende destinato in misura prevalente ad interventi di nuova costruzione (26,66%) e in misura minore ad interventi di manutenzione straordinaria (5,58%) e di recupero (1,02%). Particolarmente consistente è l'entità dei ricavi non destinati che ammonta a €18.518.989, corrispondenti al 66,74% del totale dei ricavi considerati.

Al riguardo va precisato che nella regione è stato adottato un piano di vendita nel periodo di riferimento redatto ai sensi della legge 560/1993, approvato con delibera C.R.1280 del 1994, successivamente emendato con delibere G.R. 830/1998, 785/2000 e 2087/2001. Il patrimonio complessivamente posto in vendita, individuato attraverso il criterio della maggiore vetustà, è stato di 2.955 alloggi di proprietà ATER e 1.104 alloggi di proprietà statale, per un totale di 4.059 alloggi.

L'indagine regionale ha anche rilevato, relativamente alle ATER regionali, la consistenza delle nuove acquisizioni immobiliari, intendendo con tale espressione gli alloggi entrati ex novo (a seguito di acquisto, costruzione e recupero) a far parte del patrimonio immobiliare degli enti.

Gli esiti di tale approfondimento attestano che le nuove acquisizioni immobiliari realizzate nel periodo 1.1.1994-31.12.2003 risultano superiori agli alloggi ceduti. In termini numerici il saldo positivo è di 496 alloggi.

Le assegnazioni di alloggi di ERP operate dalle aziende nel triennio risultano dalla seguente tabella.

TABELLA 6 - Regione Basilicata. ATER Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Assegnazione degli alloggi nel triennio 2001 - 2003.

enti	n. alloggi assegnati			Totale
	2003	2002	2001	
ATER POTENZA	125	120	382	627
ATER MATERA	56	45	96	197

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Basilicata.

La tabella che segue evidenzia l'ammontare nel triennio 2001-2003 dell'accertamento per canoni di locazione di ERP¹⁰⁹ presso le due ATER mentre quella successiva si riferisce ai canoni medi e ai canoni minimi rilevati nel 2003 presso le stesse aziende.

¹⁰⁸ Il dato viene calcolato sommando agli alloggi di proprietà alla data del 31.12.2003 (9.105) il numero degli alloggi venduti nel periodo 1994-2003.

¹⁰⁹ Tutti i soggetti attuatori fanno riferimento alla l.r. 31/1999 per la determinazione dei criteri di quantificazione dei canoni di locazione. In particolare, gli artt. da 23 a 27 della l.r.13/1999 prevedono un rapporto diretto con il reddito complessivo prodotto dal nucleo familiare dell'assegnatario e sono definiti, a seconda della loro diversa tipologia fiscale (da lavoro dipendente, da lavoro autonomo, redditi diversi e da terreni e fabbricati), in base ai diversi criteri di articolazione dei meccanismi tecnici e normativi che su di essi hanno incidenza. L'elemento oggettivo su cui si basa la determinazione del canone è costituito dal "canone base" definito in relazione ai caratteri oggettivi degli alloggi nella misura del 3,85% del valore locativo. L'art. 26 prevede l'articolazione in sei fasce di reddito cui vengono correlate differenti tipologie di calcolo. In sintesi, per i redditi da lavoro dipendente o pensione, il canone viene determinato in base ad una percentuale di incidenza sul reddito prefissata dalla legge, mentre per i redditi da lavoro autonomo o di diversa tipologia, il canone è calcolato in riferimento al canone base in ragione di diversi coefficienti correlati alle condizioni oggettive degli immobili.

TABELLA 7 - Regione Basilicata ATER. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Accertamento canoni di locazione negli anni 2001, 2002, 2003.

enti	entrata (accertamento) canoni 2001	entrata (accertamento) canoni 2002	entrata (accertamento) canoni 2003	TOTALE
ATER POTENZA	5.776.094	5.427.067	5.837.651	17.040.812
ATER MATERA	3.715.460	3.393.978	3.952.445	11.061.883
TOTALE	9.491.554	8.821.045	9.790.096	28.102.695

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Basilicata.

La tabella evidenzia che l'accertamento complessivo del triennio ammonta ad € 28.102.695 e che lo stesso risulta nel triennio in crescita (tra il 2001 e il 2003 l'incremento è del 3,15%), con un decremento nel 2002 rispetto al 2001 pari al 7,07%.

I dati acquisiti in ordine ai canoni medi e minimi mensili relativi al 2003 sono riportati nella seguente tabella, che attesta una certa omogeneità dei dati rilevati tra le Aziende.

TABELLA 8 - Regione Basilicata. ATER. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Canone minimo e canone medio. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	canone medio	canone minimo
ATER POTENZA	73,73	16,28
ATER MATERA	66,03	16,67

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Basilicata

L'entità della morosità per canoni di locazione degli alloggi di ERP esistente presso le ATER alla data del 31.12.2003¹¹⁰ è riportata nella seguente tabella che evidenzia una morosità complessiva di €12.333.266.

TABELLA 9 - Regione Basilicata. ATER. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Morosità complessiva per canoni di locazione scaduti il 31.12.2003. Rilevazione al 30.6.2004.

enti	Morosità complessiva al 31.12.2003
ATER POTENZA	9.607.074
ATER MATERA	2.726.192
TOTALE	12.333.266

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Basilicata

La tabella che segue rappresenta invece la situazione della morosità in ciascun anno del triennio 2001-2003 con evidenza del rapporto percentuale che sussiste tra la morosità di ciascun anno e il corrispondente accertamento del canone annuo.

TABELLA 10 - Regione Basilicata. ATER Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Morosità al 31.12.2003 e nel triennio 2001-2003. Rilevazione al 30.6.2004.

enti	Morosità 2003		Morosità 2002		Morosità 2001		Morosità del triennio
	Importo e % su monte canoni dell'anno		Importo e % su monte canoni dell'anno		Importo e % su monte canoni dell'anno		
ATER POTENZA	203.881	3,49%	733.252	13,51%	913.902	15,82%	1.851.035
ATER MATERA	444.174	10,60%	267.903	7,39%	415.890	10,49%	1.127.967
TOTALE	648.055		1.001.155		1.329.792		2.979.002

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Basilicata.

I dati acquisiti testimoniano che il fenomeno della morosità presenta contenuti rilevanti presso le aziende, con un valore medio superiore all'11%. L'andamento della morosità negli

¹¹⁰ Il questionario inviato agli enti chiedeva la trasmissione del dato riferito alla data del 31.12.2003 quale risultava alla data del 30.6.2004.

anni denota una diminuzione del rapporto percentuale della morosità annua rispetto all'accertamento del corrispondente anno presso l'ATER di Potenza e un andamento oscillante presso l'ATER di Matera.

La morosità antecedente al 1.1.2001 (che può considerarsi consolidata), che si ricava dalla differenza tra la morosità complessiva al 31.12.2003 e la morosità relativa al triennio 2001-2003, presenta un importo di €9.354.265. In termini percentuali la morosità consolidata è pari al 75,85% della morosità complessiva.

La morosità complessiva al 31.12.2003 rapportata al numero complessivo degli alloggi in gestione alle ATER alla stessa data (11.371) configura una morosità di € 1.085 ad alloggio gestito. L'omologo rapporto riferito all'entità della morosità del triennio 2001-2003 è di 262 euro ad alloggio gestito.

A fronte di siffatte situazioni di morosità le azioni esperite dalle ATER per il recupero dei crediti hanno avuto i contenuti riportati nella seguente tabella.

TABELLA 11 - Regione Basilicata. ATER. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Procedimenti per recupero morosità nel triennio 2001-2003.

enti	2003			2002			2001		
	procedim. amm.vi	azioni giudiziali	procedim. extragiud.li	procedim. amm.vi	azioni giudiziali	procedim. extragiud.li	procedim. amm.vi	azioni giudiziali	procedim. extragiud.li
ATER POTENZA	559	509	524	2138	87	88	127	52	71
ATER MATERA	160	150	0	380	344	0	400	350	0

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Basilicata.

La tabella evidenzia che entrambe le ATER si sono attivate sia con rimedi di natura amministrativa sia attraverso l'avvio di iniziative giudiziali, mentre soltanto quella di Potenza ha avviato procedimenti extragiudiziali di recupero. La l.r. 31/1999, nell'art. 38 ha previsto la possibilità di sanare la morosità pregressa attraverso il pagamento, anche dilazionato, delle somme dovute, e di provvedere alla rideterminazione del canone sulla base della documentazione anagrafico-reddituale tardivamente presentata. Rilevanti sono stati i risultati ottenuti dalle ATER, in particolare dall'ATER di Potenza dove si è registrata un'adesione di circa il 60% alle richieste di pagamento, con conseguente incremento degli introiti e l'acquisizione di formali dichiarazioni di riconoscimento di debito a favore delle Aziende.

Per quanto attiene all'illegalità dell'occupazione degli alloggi di ERP, la tabella sotto riportata evidenzia come a livello regionale essa risulti abbastanza modesta.

TABELLA 12 - Regione Basilicata. ATER. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Occupazione senza titolo. Rilevazione al 31.12.2003.

	ATER POTENZA	ATER MATERA
n° complessivo alloggi occupati senza titolo	150	44
n° alloggi occupati senza titolo per assenza originaria del titolo	125	18
n° alloggi occupati senza titolo per assenza sopravvenuta del titolo (per perdita dei requisiti soggettivi, per impossibilità al subentro o alla voltura del contratto o altro)	25	26

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Basilicata.

Dalla tabella si desume che sono 194 le occupazioni senza titolo rilevate al 31.12.2003 e che presso l'ATER di Potenza è prevalente la situazione in cui esse dipendono da un'assenza originaria del titolo mentre presso quella di Matera prevale l'assenza sopravvenuta. Il fenomeno ora in commento interessa l'1,70% del patrimonio immobiliare di ERP gestito dalle ATER (11.371).

Al fine di prevenire e/o contenere le situazioni di illegalità nell'occupazione degli alloggi, l'ATER di Potenza ha richiamato l'attenzione su quanto previsto dall'art.30 della legge 31/1999, che prevede una verifica almeno biennale della permanenza dei requisiti per

l'assegnazione da parte degli assegnatari da parte dell'ente gestore, tenuto ad attivare la procedura di decadenza ove la stessa avesse esito negativo. Entrambe le ATER hanno segnalato l'attivazione, anche in sinergia con i competenti uffici comunali, di procedure finalizzate alla vigilanza sulla regolarità dell'occupazione degli alloggi in gestione.

Relativamente alla mancata occupazione degli alloggi (cd. "sfittanza") i dati acquisiti alla relazione regionale attestano che essa interessa alla data del 31.12.2003 complessivamente 149 alloggi di ERP che costituiscono l'1,31% degli alloggi gestiti (11.371). Il dettaglio dei motivi che provocano la mancata occupazione è riportato nella tabella che segue.

TABELLA 13 - Regione Basilicata. ATER. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Alloggi non occupati. Rilevazione al 31.12.2003.

	ATER POTENZA	ATER MATERA
n° complessivo alloggi non occupati	136	13
n° alloggi non occupati perché dichiarati inabitabili	-	-
n° alloggi non occupati perché in attesa di manutenzione	86	-
n° alloggi non occupati perché è in corso intervento di manutenzione	-	-
n° alloggi non occupati perché in attesa di assegnazione	50	13
n° alloggi non occupati per altri motivi	-	-

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Basilicata.

L'entità della manutenzione di maggior significato tecnico e finanziario come pure di quella ordinariamente finalizzata al ripristino della funzionalità dell'alloggio ai fini di nuove assegnazioni (definita di riatto) è riportata nella seguente tabella.

TABELLA 14 - Regione Basilicata. ATER. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Ristrutturazione e riatto degli alloggi nel quinquennio 1999-2003.

anno	ATER POTENZA		ATER MATERA	
	ristrutturazione risanamento	riatto	ristrutturazione risanamento	riatto
2003	6	10	183	30
2002	-	9	-	22
2001	11	11	20	28
2000	-	12	652	17
1999	-	10	-	15
TOTALE	17	52	855	112

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Basilicata

Dalla tabella si può desumere che gli interventi di manutenzione più importanti (ristrutturazione e risanamento conservativo degli alloggi) hanno interessato nel quinquennio 1999-2003 complessivi 872 alloggi. Tali interventi non continuativi hanno interessato soprattutto l'azienda di Matera nell'anno 2000. L'esecuzione di interventi di riatto degli alloggi (intendendo con tale espressione la manutenzione di minore rilevanza, ordinariamente eseguita in occasione dell'ingresso nell'alloggio di un nuovo inquilino) costituisce, invece, una prassi consolidata e costante nel tempo presso entrambe le aziende della regione (che hanno eseguito complessivamente 164 interventi).

Per quanto attiene agli aspetti finanziari inerenti alla manutenzione, un dato significativo che emerge dall'indagine regionale è la previsione di specifici e relativamente cospicui mezzi finanziari all'uopo destinati dalla Regione. La tabella che segue rappresenta la situazione rilevata in ordine alle risorse utilizzate dalle ATER per interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria degli alloggi di ERP che nel quinquennio 1999-2003 ammontano a complessivi €21.607.955, di cui € 8.500.762 (pari al 39,34% del totale) di risorse proprie di bilancio. Corrispondentemente si deduce che le risorse regionali utilizzate dagli enti (€ 13.107.193) rappresentano il 60,66% del totale.

TABELLA 15 - Regione Basilicata. ATER. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Risorse impiegate per la manutenzione ordinaria e straordinaria nel quinquennio 1999-2003.

anno	ATER POTENZA		ATER MATERA	
	proprie	regionali	proprie	regionali
2003	677.165	554.892	846.021	2.535.669
2002	883.250	813.140	1.391.801	895.794
2001	865.713	834.975	849.369	1.717.520
2000	467.901	709.806	874.968	2.033.307
1999	888.367	430.072	756.207	2.582.018
TOTALE	3.782.396	3.342.885	4.718.366	9.764.308

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Basilicata

Se si rapporta al totale delle risorse effettivamente utilizzate dagli enti il numero complessivo degli alloggi di proprietà delle ATER al 31.12.2003 (9.105) al fine di attribuire un significato unitario all'impegno finanziario profuso in regione per le finalità manutentive, si individua un valore di siffatto impegno di circa €2.373.

I dati relativi alle movimentazioni del rapporto locativo acquisiti dall'indagine regionale attengono alle volture del contratto di locazione, ai cambi di alloggio e alle cessazioni d'utenza. Le volture complessivamente eseguite in ciascun anno del triennio 2001-2003 dalle ATER assommano a 317 nel 2003, a 292 nel 2002, a 241 nel 2001 e così complessivamente a 850 nel triennio, con una presenza significativa delle stesse in capo all'ATER di Matera (481 volture nel triennio).

TABELLA 16 - Regione Basilicata. ATER Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Cambi alloggio. Numero domande e numeri cambi alloggio concessi nel triennio 2001-2003.

anno	ATER POTENZA		ATER MATERA	
	richiesti	accolti	richiesti	accolti
2003	5	5	3	3
2002	14	14	3	3
2001	5	5	1	1
TOTALE	24	24	7	7

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Basilicata

Le 31 domande di cambio nel triennio complessivamente pervenute alle ATER regionali sono state integralmente accolte.

Se, al fine di individuare un valore unitario del fenomeno gestionale in parola, si rapporta il numero complessivo delle domande di cambio pervenute nel triennio al numero complessivo degli alloggi in gestione agli enti alla data del 31.12.2003 (11.371), si ricava che tale rapporto consiste in una domanda di cambio ogni 366,80 alloggi gestiti.

Relativamente alle cessazioni d'utenza, le casistiche riscontrate presso le ATER sono riprodotte nella seguente tabella.

TABELLA 17 - Regione Basilicata. ATER. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Cessazioni dell'utenza nel triennio 2001-2003.

enti	anno	disdetta	decesso inquilino senza voltura	sfratto	altro	totale cessazione utenza ad ogni anno
ATER POTENZA	2003	113	-	16	167	296
	2002	99	5	5	193	302
	2001	182	4	2	98	286
	totale	394	9	23	458	884
ATER MATERA	2003	16	6	15	-	37
	2002	22	9	26	-	57
	2001	13	7	20	-	40
	totale	51	22	61	-	134

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Basilicata

Le cessazioni d'utenza registrate dalle ATER regionali nel triennio preso in considerazione sono complessivamente 1.018, con una considerevole concentrazione di cessazioni ad "altro" titolo presso l'ATER di Potenza. Il rapporto tra tale entità e il numero complessivo degli alloggi gestiti al 31.12.2003 è di una cessazione ogni 11,17 alloggi gestiti.

L'ultimo tema affrontato dall'indagine riguarda le caratteristiche soggettive dell'utenza di ERP. A tale proposito le aziende regionali hanno precisato di disporre di archivi dell'utenza e di procedure informatizzate per la rilevazione delle variazioni rilevanti ai fini della gestione¹¹¹.

La consistenza quantitativa dell'utenza delle ATER è stata rilevata nei seguenti termini.

TABELLA 18 - Regione Basilicata. ATER. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Rapporto tra il numero degli occupanti e degli assegnatari. Rilevazione al 31 dicembre 2000, 2001, 2002.

enti	anno 2000			2001			2002		
	n. assegnatari	n. occupanti	rapporto tra n. occupanti e n. assegnatari	n. assegnatari	n. occupanti	rapporto tra n. occupanti e n. assegnatari	n. assegnatari	n. occupanti	rapporto tra n. occupanti e n. assegnatari
ATER POTENZA	6.211	n.d.	-	6.614	13.465	2,04	6.502	13.425	2,07
ATER MATERA	4.770	14.772	3,10	4.705	14.159	3,01	4.700	14.000	3,13
TOTALE	10.981	14.772	n.d.	11.319	27.624	2,45	11.202	27.425	2,45

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Basilicata.

Dalla tabella sopra riportata emerge che alla data del 31.12.2002 la popolazione occupante alloggi ERP delle ATER nella regione Basilicata contava 27.425 unità a fronte di 11.202 assegnatari con un rapporto occupanti/assegnatari di 2,45.

Le ulteriori richieste istruttorie relative alle caratteristiche soggettive dell'utenza hanno ottenuto, con riferimento all'articolazione degli occupanti per età, risposte non comparabili perché riferite ad anni diversi.

Misure consequenziali

Va rilevato che con Delibera n.33/2006 del 30 novembre 2006, la Sezione regionale di controllo della Basilicata ha approvato la relazione circa le misure consequenziali adottate dalle Amministrazioni ed enti interessati a seguito del referto relativo all'indagine in questione. Esse attengono al complesso delle osservazioni contenute nel referto ed indicano un livello generalmente basso delle misure adottate, soprattutto in considerazione del fatto che non tutte le amministrazioni hanno fornito elementi al riguardo, lasciando desumere di non aver adottato alcuna misura consequenziale (Filiale Basilicata dell'Agenzia del Demanio e Comune di Matera)

¹¹¹ L'ATER di Potenza aggiorna i dati sulla conservazione dei requisiti per l'assegnazione su un archivio informatizzato dell'utenza biennialmente ed in occasione di ogni nuova assegnazione. Analogamente avviene nell'ATER di Matera, che utilizza procedure a interfaccia *Windows* e *database Oracle*.

Regione Campania

Attività normativa

La Regione Campania non ha previsto una disciplina generale dell'ERP e, attraverso la definizione di alloggio di edilizia residenziale pubblica di cui alla l.r. 18/1997, ha sostanzialmente definito il concetto di edilizia sovvenzionata.

La prima legge regionale che si è occupata in maniera organica della materia è stata la l.r.18 gennaio 1983, n.15 che ha affidato ai Comuni l'individuazione delle aree destinate alla realizzazione dei programmi di edilizia residenziale e degli insediamenti di edilizia sovvenzionata, finanziati ai sensi della legge 457/78.

Con la l.r. 19 febbraio 1996, n.3, modificata dalla l.r.18 ottobre 2002 n.26 e dalla l.r. 22 dicembre 2004, n. 16, è stata dettata la disciplina di attuazione dell'art.16 della Legge 179/92 in tema di formazione, approvazione e realizzazione dei programmi integrati di riqualificazione urbanistica ed ambientale, con l'espressa finalità di un'organica valorizzazione del territorio, delle infrastrutture e del patrimonio edilizio esistente.

Con la sopra citata l.r. 2 luglio 1997 n.18, è stata emanata la disciplina per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Detta normativa, limitato l'ambito di applicazione agli alloggi di edilizia sovvenzionata e stabiliti gli standard di adeguatezza dimensionale degli stessi, ne individua i requisiti per l'accesso di carattere soggettivo, finanziario, patrimoniale e familiare con predeterminazione dei punteggi di selezione, definisce la procedura di assegnazione, istituisce una Commissione (provinciale o subprovinciale) avente il compito, tra l'altro, di quantificare il fabbisogno abitativo, di formulare le graduatorie e di verificare il possesso dei requisiti, tenendo presente che il mutamento delle condizioni soggettive ed oggettive del concorrente, intervenute tra la pubblicazione della graduatoria e l'assegnazione, non influisce sulla collocazione in graduatoria. La consegna avviene con ordinanza del Sindaco mentre la Giunta regionale può riservare un'aliquota complessiva non superiore al 25% degli alloggi disponibili per far fronte a situazioni di emergenza abitativa. La legge istituisce l'Osservatorio regionale sulla casa, che compie studi e analisi per l'elaborazione dei programmi regionali riguardanti l'ERP e formula proposte alla Giunta. Sono inoltre promosse da parte degli Enti gestori forme di autogestione dei servizi accessori e degli spazi comuni da parte dell'utenza attraverso forme di decentramento dell'attività assicurando comunque l'assistenza tecnico-amministrativa. Ai fini di eliminare le condizioni di scarso utilizzo degli alloggi o, al contrario di sovraffollamento, l'Ente gestore predispone programmi di mobilità dell'utenza attraverso il cambio di alloggi attivando forme di partecipazione e di informazione dell'utenza.

L'annullamento dell'assegnazione deve essere disposto in tutte le ipotesi in cui l'assegnazione risulti effettuata in contrasto con le norme vigenti ovvero nelle ipotesi di assegnazione ottenuta sulla base di dichiarazioni mendaci o per carenza di autenticità della documentazione. La decadenza dall'assegnazione si determina nei casi in cui l'assegnatario abbia ceduto, a qualsiasi titolo - in tutto o in parte - l'alloggio; non abiti stabilmente nell'alloggio assegnato o ne muti la destinazione d'uso; abbia adibito lo stesso ad attività illecite od immorali; abbia perduto i requisiti prescritti per l'assegnazione; risulti responsabile di grave e reiterata inosservanza delle norme del regolamento condominiale o dell'autogestione; sia incorso nelle condizioni di morosità per il pagamento del canone.

La legge distingue le occupazioni senza titolo dalle occupazioni improprie. Le prime si verificano nel caso di occupanti che fruiscono di alloggi ceduti illegalmente mentre le seconde nel caso di fruizione di alloggi occupati in mancanza dell'ordinanza del sindaco oppure a seguito di provvedimento di requisizione o concessione d'uso.

La legge prevede anche l'istituzione e la gestione, da parte della Giunta regionale dell'anagrafe dell'utenza e del patrimonio abitativo e di un censimento del patrimonio abitativo.

Tale strumento di ricognizione del fabbisogno abitativo non risulta ancora avviato, nonostante la Regione abbia erogato all'uopo fondi agli IACP per €1.446.079.

Con la recente l.r. 1/2007 è stato previsto (art.41, IV comma) che la Giunta regionale, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge stessa, emani una delibera di riorganizzazione delle procedure di assegnazione delle abitazioni, per combattere il fenomeno dell'abusivismo e della criminalità organizzata.

Con la l.r. 14 agosto 1997, n.19 è stata emanata la disciplina per la fissazione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica prendendo come riferimento i coefficienti previsti dalla legge 392/78 e dalla legge regionale 39/93. Sono previste tre diverse condizioni reddituali, cui corrispondono tre livelli crescenti di canone: canone "sociale", canone "di riferimento", e canone di locazione. Il canone è diretto a compensare i costi di amministrazione, di gestione, di manutenzione - entro i limiti stabiliti annualmente dalla Regione - ed è determinato in base all'accertamento periodico del reddito; la situazione reddituale degli assegnatari è aggiornata dagli Enti gestori con periodicità almeno biennale. È, inoltre, istituito un Fondo di solidarietà costituito dallo 0,50 del canone cui l'Ente gestore può attingere per risanare situazioni di inquilini "gravemente disagiati". La morosità - relativa a tre mensilità del canone, a qualsiasi titolo dovuto - è causa di risoluzione contrattuale, ad eccezione dei casi di disoccupazione od accertata grave malattia dell'assegnatario. Può essere sanata per non più di una volta nel corso dell'anno qualora il pagamento dell'importo dovuto avvenga nel termine di 60 giorni dalla messa in mora.

Proprio con riferimento a forme di sanatoria, è rilevante la l.r. 14 aprile 2000, n.13 con la quale si è cercato di arginare il fenomeno delle occupazioni senza titolo degli alloggi di ERP. Questa normativa ha previsto una forma di regolarizzazione delle occupazioni improprie alla data del 31 dicembre 1998 e ha disciplinato il risarcimento del danno alla P.A. a carico degli autori dell'abuso. Tale intervento doveva agevolare le operazioni di rilevamento collegate all'anagrafe dell'utenza ex art. 22 della legge 18/97, ma la mancata attuazione di quella normativa ha in parte vanificato il successo dell'iniziativa. Va rilevato che la recente l.r. 1/2007 ha previsto nell'art.41 III comma, ha elevato la sanzione prevista per le cessioni abusive degli alloggi da un minimo di €5000 ad un massimo di €10.000 ed ha disposto che la mancata emissione del provvedimento sanzionatorio debba essere motivata dall'ente gestore all'assessorato competente.

Organizzazione amministrativa: la materia ERP è di competenza dell'Assessorato all'Urbanistica, Politiche del Territorio, Edilizia Pubblica Abitativa, Accordi di Programma che ha avviato Programmi di recupero edilizio, procedure concorsuali per l'assegnazione di contributi per costruire alloggi, e eroga fondi per contribuire al pagamento dei canoni di locazione delle famiglie bisognose.

Attività regionale

Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse

Il fabbisogno abitativo sul territorio regionale, viene quantificato dalle Commissioni provinciali o subprovinciali istituite ai sensi dell'art.6 della l.r. 18/97. Al momento, le metodologie di rilevazione sono manuali, ma si auspica l'avvio e l'operatività della sopra citata "Anagrafe del patrimonio ERP e dell'utenza" presso gli IACP, peraltro già finanziata dalla Regione, che costituirebbe uno strumento essenziale per la definizione del fabbisogno abitativo e per il monitoraggio di gran parte delle problematiche connesse.

L'esame del fabbisogno come sopra rilevato, nel corso, degli ultimi anni, ha comunque evidenziato un incremento notevole della domanda abitativa, a fronte di una mancanza di nuove risorse statali assegnate alla Regione dopo la soppressione dei fondi *ex* GESCAL e dell'approvazione dei nuovi programmi costruttivi di edilizia residenziale pubblica.

- Edilizia sovvenzionata - Programma 1992-1995 approvato con Delibera della Giunta Regionale n.185 del 07.12.94 attinente a: localizzazione delle risorse, per ambiti provinciali, ai sensi dell'art.4 della legge n.457/78, individuazione delle tipologie d'intervento, assegnazione dei finanziamenti a ciascuna tipologia di intervento, definizione dei criteri e delle priorità per la localizzazione degli interventi, per la selezione degli operatori e delle modalità di attuazione del programma. Gli interventi sono di carattere ordinario (costruzione di nuovi alloggi, finalizzata esclusivamente alla risoluzione dell'emergenza post-sismica, recupero ed eventuale acquisto del patrimonio edilizio esistente, eliminazione delle barriere architettoniche negli insediamenti di edilizia residenziale pubblica,, acquisizione ed urbanizzazione delle aree destinate ad E.R.P., interventi di locazione per lavoratori dipendenti) e riguardano anche programmi complessi (programmi integrati di riqualificazione architettonica, urbanistica e ambientale, programmi di recupero urbano e programmi per particolari categorie sociali di cui all'art.4 legge n.179/92).
- Edilizia agevolata – Delibere 6336/2000, 7485/2000, 850/2001 concernenti il progetto “concessione contributi in conto capitale per l'acquisto della prima casa- cd. Buoni casa”. Delibera G.R. 1807/2000 relativa al bando di concorso per la concessione di contributi destinati alla realizzazione di interventi di recupero e di nuove costruzioni da destinare alla vendita o locazione permanente nonché al rifacimento di parti comuni di edifici privati. Delibera 1903/2002 relativa al progetto che ha coinvolto la società partecipata “SI.RE.NA-città storica S.p.A” per il recupero delle parti comuni degli edifici del Comune di Napoli. Delibera G.R. 2145/2003 sul progetto “mitigazione rischio Vesuvio” e concernente l'emanazione di un bando di concorso per favorire il trasferimento di famiglie residenti nei diciotto comuni siti nel comprensorio vesuviano, attraverso la concessione di contributi per l'acquisto della prima casa in ambito regionale. Deliberazioni G.R. 3863/2003 e 66/2004 sul progetto “acquisto prima casa a favore delle giovani coppie”.

La quantificazione dei fondi destinati all'edilizia sovvenzionata è stata effettuata nell'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni del 2 marzo 2000, ai sensi dell'art.63 d.lgs.112/98. Detta intesa ha previsto di far affluire il saldo di cassa globale delle risorse attribuite alle Regioni su di un conto corrente infruttifero c.d. “Fondo globale regionale” gestito dalla Cassa DD.PP. Successivamente, con DD.MM.01/06/2000 nn.1357 e1397 e D.M. 26/07/2000 n.1878, è stata effettuata una ricognizione dei fondi di edilizia sovvenzionata rilevando, per la Regione Campania, una giacenza di cassa, rideterminata in €674.743.934,47 . Con l'accordo di programma sottoscritto in data 05.03.2001 dalla Regione Campania e dal Ministero dei Lavori Pubblici è stato disposto l'accreditamento delle somme nel summenzionato fondo unico, nel quale sono confluite anche le risorse regionali. Con delibera G.R. 2847/2003 sono state approvate le linee guida per l'utilizzo del fondo.

I fondi destinati al finanziamento del programma quadriennale 1992-95, interamente statali, provengono da ex fondi GESCAL, da fondi di cui all'art.4 bis del D.L. n. 462/83, cioè trasferimenti CER di contributi non utilizzati e giacenti presso la Cassa depositi e prestiti, ed infine da fondi di cui all'art. 2, comma 1 (contributo dello Stato per gli anni 1992-1994), e all'art. 5, della legge n. 179/92 (fondo speciale di rotazione per la concessione di mutui decennali). Il primo biennio del programma 1992-1995, relativo agli interventi di nuova costruzione, è stato finanziato per un importo pari ad € 218.649.775.083,02 (Delibera G.R. 8507/1995) così ripartiti: € 47.943.210.399,38 alla provincia di Napoli, € 77.062.599.740,74 alla provincia di Salerno, € 6.760.420.809,08 alla provincia di Caserta, € 6.471.204.945,59 alla provincia di Benevento ed € 80.391.680.912,27 alla provincia di Avellino. Il primo biennio ha avuto un prefinanziamento pari ad €180.436.314.000 destinato a 25 Comuni.

Il secondo biennio ha riguardato il recupero edilizio ed è stato finanziato con le deliberazioni di G.R. n.1084 e n.4957 del 2001, con le quali sono stati erogati €39.767.181,23 per far fronte a fenomeni di degrado abitativo nel Comune di Avellino, mentre per il Comune di

Napoli sono stati programmati €79.017.905,56 ed erogati €18.477.725,25 per urbanizzazioni primarie.

La quantificazione dei fondi destinati all'edilizia agevolata è avvenuta con l'accordo di programma sottoscritto dal Ministero LL.PP. in data 26 ottobre 2000 che ha previsto il passaggio alla tesoreria dell'ente di €545.262.768,49, utilizzato per il pagamento dei contributi in conto interessi sulle future semestralità di ammortamento dei mutui, contratti da cooperative ed imprese nel periodo 1978/1998, oltre che per gli interventi di nuova programmazione sopra specificati.

Inoltre, sempre nell'ambito dell'edilizia agevolata, vanno ricordati i contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione, ai sensi dell'art.11 della legge 431/1998, quale ripartizione del Fondo nazionale per l'accesso alle abitazioni in locazione. I fondi statali trasferiti alla Regione Campania da assegnare ai Comuni hanno ammontato per le annualità 1999- 2002 ad €235.264.149,4.

I criteri utilizzati per la quantificazione e riparto delle risorse per l'edilizia sovvenzionata sono stati, in generale, quelli della "tensione abitativa" della popolazione residente e delle condizioni di "emergenza abitativa". In particolare, la Regione procede basandosi sulle segnalazioni dei fabbisogni rappresentati dai Comuni e dagli II.AA.CC.PP. e, pertanto, la cognizione delle risorse necessarie sul territorio risulta affidata solo alle esigenze espresse da questi enti proprietari e gestori del patrimonio abitativo pubblico campano. La Regione si limita ad effettuare soltanto un controllo di carattere tecnico sull'opera compiuta mediante professionisti, nominati direttamente dagli II.AA.CC.PP. o dai Comuni, i cui verbali di collaudo sono trasmessi alla Regione.

L'atto regionale più rilevante ai fini del riparto delle risorse tra i diversi settori di intervento è stata la già citata Delibera G.R. 2847/2003, di adozione delle linee guida per l'utilizzo del fondo unico per l'ERP. Le risorse statali e regionali confluite nel fondo sono state ripartite in due macrotipologie. La prima è istituzionale-normativa e comprende i programmi di edilizia sovvenzionata ed agevolata (nuove costruzioni, recupero edilizio, manutenzione straordinaria, completamento programmi, acquisto alloggi da parte dei comuni, maggiori oneri derivanti da sentenze di esproprio e lodi arbitrali); l'anagrafe dell'utenza degli assegnatari di alloggi E.R.P. e dei beneficiari di contributi di edilizia agevolata, nonché del patrimonio abitativo pubblico; i programmi complessi (P.R.U., Programmi Integrati di riqualificazione di cui alla deliberazione G.R. n.6425 del 23 novembre 2001, Contratti al Quartiere); i programmi di urbanizzazione.

La seconda è progettuale-innovativa e comprende i progetti straordinari (realizzazione, ad esempio, di nuove sedi universitarie); i progetti di emergenza abitativa (interventi finalizzati alla riduzione del disagio abitativo, incentivi per la delocalizzazione dei soggetti residenti in zone a rischio sismico e/o vulcanico); la costituzione e la partecipazione a società miste (partenariato, pubblico e privato, finalizzato all'attuazione di nuove politiche abitative ed al miglioramento della qualità urbana).

Con riferimento al riparto delle risorse tra gli operatori, si espone la situazione delle risorse regionali (in gran parte trasferite dallo Stato) destinate agli IACP (superiori a quelle effettivamente utilizzate) relativamente al solo settore della manutenzione ordinaria e straordinaria degli alloggi ERP nell'arco temporale 1999-2003.

Anno	NA	% sul totale	SA	% sul totale	CE	% sul totale	BN	% sul totale	AV	% sul totale	Totale
1999	14.751.478	23,94	42.913.953,12	69,66	0	0,00	0	0,00	3.940.462,85	6,40	61.605.893,97
2000	17.406.385	25,18	26.582.787,28	38,46	16.834.546,83	24,36	0	0,00	8.293.161,59	12,00	69.116.880,70
2001	41.994.752	61,71	13.238.956,21	19,45	0	0,00	0	0,00	12.822.075,43	18,84	68.055.783,64
2002	41.013.539	66,40	15.438.918,86	24,99	0,00	0,00	0	0,00	5.318.992,00	8,61	61.771.449,86
2003	40.280.305	65,88	14.727.129,66	24,09	0	0,00	481.699,34	0,79	5.651.800,00	9,24	61.140.934,00

Fonte: elaborazioni della Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione regionale di controllo

Come si nota, la percentuale delle risorse destinata alla città capoluogo di Regione si è andata nel tempo accentuando. Rilevanti sono anche le risorse destinate a Salerno, mentre inferiori sono quelle destinate ad Avellino e ancora minori quelle destinate a Caserta e Benevento.

Oltre alle risorse previste nel Fondo unico ed a quelle provenienti dal Fondo nazionale per l'accesso alle abitazioni in locazione, la Regione ha comunicato di non aver fatto ricorso all'indebitamento nel periodo in esame (es. mutui, anticipazioni etc.) ed è stata invece attuata la rinegoziazione dei mutui, per il tramite di istituti di credito convenzionati, ai sensi del d.lgs. 110/02 che ha comportato la necessità di adeguamento ai nuovi tassi di interesse. Non si è fatto ricorso a strumenti di finanza innovativa, pur se nei bandi di riqualificazione urbana è stata prevista la possibilità di avvalersi dello strumento del *project financing*.

Con riferimento all'effettivo utilizzo delle risorse destinate all'ERP, si rileva che - 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. La Regione ha reso noto che, a partire dal bilancio 2005, detto importo rientrerà nella disponibilità degli interventi di edilizia residenziale.

Attività di controllo e monitoraggio

Nella Regione, come sopra evidenziato, la quantificazione del fabbisogno abitativo si attua manualmente senza l'ausilio di sistemi informatici e non sono previsti diretti controlli e verifiche sull'esecuzione degli interventi ERP, sia dal punto di vista tecnico che finanziario. Non viene nemmeno effettuato il controllo interno di gestione. Vengono svolti solo controlli di natura tecnica attuati al termine degli interventi, che consistono nell'acquisizione dei verbali di collaudo.

La Regione non effettua un controllo sul raggiungimento degli obiettivi ERP né è stato elaborato un programma interno di monitoraggio nonostante la legge regionale n.11/91, recante norme in materia di disciplina dell'"Ordinamento amministrativo della Giunta Regionale" - nella parte in cui definisce i compiti e le funzioni affidate al settore dell'Edilizia pubblica e abitativa - abbia indicato tra i compiti della Regione quello di vigilare sull'attività espletata dagli II.AA.CC.PP. e dalle cooperative edilizie.

Come già rilevato, la Regione non possiede l'anagrafe generale dell'utenza di alloggi Erp, nonostante l'espressa previsione nella già citata legge regionale n.18/1997, ed il finanziamento degli IIAACCP.

In sintesi, la Regione non ha un'esatta cognizione degli alloggi di edilizia pubblica abitativa siti nell'intero territorio regionale.

Va al riguardo messo in evidenza che, in epoca successiva alla pubblicazione della relazione della locale Sezione regionale di controllo, con l.r. 1/2007, art.41, I comma, è stato previsto che entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge medesima, l'assessorato competente attui un monitoraggio dei programmi e delle iniziative in materia di ERP, al fine di verificare le tipologie degli interventi, le risorse previste ed utilizzate nonché le finalità sociali ed economiche. A seguito di tale monitoraggio, la Giunta adotta provvedimenti di revoca dei programmi che entro il termine suddetto non siano stati avviati o cantierati; le risorse in tal modo rese disponibili verranno impiegate per far fronte a particolari situazioni sociali e di emergenza abitativa.

Stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata

Nel periodo di riferimento, le erogazioni in materia di edilizia sovvenzionata sono riferibili ai seguenti provvedimenti regionali:

- deliberazione G.R. 8944/1999 di finanziamento di opere di urbanizzazione primaria e di acquisizione di aree nei piani di zona per l'Erp.: spesa programmata pari ad €1.059.759,23, di cui risultano erogati €31.357.599,92;
- deliberazione G.R. n.4856/2001 di finanziamento di lavori finalizzati all'eliminazione di baracche: spesa programmata pari ad € 46.481.120,92, di cui risultano erogati €9.634.751,70;
- deliberazione G.R. 4869/2001 di finanziamento di interventi di riqualificazione urbanistica ed ambientale dei quartieri periferici dei Comuni con popolazione superiore a 40.000 abitanti e dei loro centri storici: spesa programmata € 114.653.431,60, di cui erogati €4.864.639,41;
- deliberazione G.R. n.6239/2002 di finanziamento del cosiddetto "Progetto fondo qualità": spesa programmata €7.500.000,00, non risulta ancora nessuna erogazione;
- deliberazione G.R.2550/2003 di approvazione del protocollo d'intesa per l'effettuazione di opere di urbanizzazione a favore del Comune di S.Tammaro (CE): spesa programmata €750.000,00, interamente erogati.

Negli anni 1998-2004 la Regione ha, inoltre, erogato risorse *ex lege* 457/78, per interventi di manutenzione straordinaria e per lavori di adeguamento impianti alla normativa vigente agli II.AA.CC.PP. indicati nella seguente tabella:

Erogazioni per interventi di manutenzione straordinaria ed adeguamento impianti con fondi statali
In euro

INTERVENTI DI MANUTENZIONE STRAORDINARIA -FONDI LEGGE 457/78.DELIBERAZIONE DI C.R. N.25/9 DEL 21.02.90							
I.A.C.P.	EROGAZIONI 1998	EROGAZIONI 1999	EROGAZIONI 2000	EROGAZIONI 2001	EROGAZIONI 2002	EROGAZIONI 2003	EROGAZIONI 2004
NAPOLI	€ 1.258.899,84				€ 2.435.144,14	€ 3.202.529,79	
SALERNO	€ 391.090,06	€ 787.596,77		€ 150.805,41			€ 295.820,36
BENEVENTO	€ 1.032.913,79	€ 4.236,17					
AVELLINO					€ 774.685,35		€ 50.000,00
TOTALE	€ 2.682.903,69	€ 881.832,94		€ 150.805,41	€ 3.209.829,49	€ 3.202.529,79	€ 345.820,36

INTERVENTI DI MANUTENZIONE STRAORDINARIA -FONDI LEGGE 457/78. DELIBERAZIONE DI C.R. N.114/1 DEL 30.09.1992							
I.A.C.P.	EROGAZIONI 1998	EROGAZIONI 1999	EROGAZIONI 2000	EROGAZIONI 2001	EROGAZIONI 2002	EROGAZIONI 2003	EROGAZIONI 2004
CASERTA	€ 1.202.555,94						
SALERNO				€ 557.773,45	€ 1.438.332,45	€ 501.904,60	
BENEVENTO	€ 127.029,90						
TOTALE	€ 1.329.585,84			€ 557.773,45	€ 1.438.332,45	€ 501.904,60	

ADEGUAMENTO IMPIANTI NORMATIVA VIGENTE-FONDI LEGGE 457/78. DELIBERAZIONE DI C.R. N.114/1 DEL 30.09.1992							
I.A.C.P.	EROGAZIONI 1998	EROGAZIONI 1999	EROGAZIONI 2000	EROGAZIONI 2001	EROGAZIONI 2002	EROGAZIONI 2003	EROGAZIONI 2004
NAPOLI	€ 1.270.636,32		€ 1.314.647,75				
SALERNO			€ 1.916.096,41				
TOTALE	€ 1.270.636,32		€ 3.230.744,16				

Fonte: elaborazioni della Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione regionale di controllo

La tabella che segue espone i risultati sullo stato di attuazione degli interventi programmati con esclusivo riferimento alle normative statali di finanziamento, nelle province della Campania, ad eccezione di quella di Benevento, il cui IACP non ha fornito elementi di

conoscenza. Inoltre, nella tabella la gestione dei fondi affidata dal comune di Napoli alla società “Romeo Gestioni S.p.a” è stata esposta separatamente.

Prov.	FINANZIAMENTO	TIPOLOGIA INTERVENTO	INTER. AVVIATI	NUMERO ALLOGGI	INTER. ULTIMATI	NUMERO ALLOGGI	FINANZIAMENTO		Importo pagato / importo concesso
							IMPORTO CONCESSO	IMPORTO PAGATO	
AV	Legge 457/1978	IACP NC					27.837.452,38	25.594.985,46	91,94
AV	legge 662/96 Contratto di quartiere	comune NC	3				1.217.902,72	156.522,69	12,85
AV	legge 662/96 Contratto di quartiere	comune RE	8				3.278.930,05	449.989,84	13,72
AV	legge 219/81	comune NC	1	80			1.720.000,00	26.510,56	1,54
AV	legge 32/92	urb. primaria					875.456,00	0,00	0,00
AV	Legge 179/92	IACP NC					63.117.197,62	49.121.683,89	77,83
BN	Legge 457/1978	comune NC			1	8	464.780,00	379.639,50	81,68
CE	Legge 457/1978	NC			26	260	21.476.516,65	21.476.516,65	100,00
CE	Legge 457/1978	RE	0	0	123	7556	41.841.739,33	41.345.363,43	98,81
CE	135/97				69	3385	30.636.739,70	30.249.397,03	98,74
CE	136/99				27	574	6.953.575,32	6.935.585,57	99,74
CE	D.G.R. 4864/2001	NC			5	90	2.026.672,47	1.733.838,71	85,55
CE	D.G.R. 2257/02	RE			1	78	665.000,00	505.329,63	75,99
CE	D.G.R. 1626/98	RE			1	40	782.063,97	782.063,97	100,00
SA	Legge 457/1978	IACP NC	11	337	33	670	50.649.931,83	41.660.306,26	82,25
SA	Legge 457/1978	comune RE	0		2	2	1.295.241,48	1.264.484,89	97,63
SA	Legge 67/1988	IACP NC	9	182	53	595	49.345.406,98	39.781.635,62	80,62
SA	Legge 118/85	comune NC			2	4	2.917.981,48	2.917.981,48	100,00
SA	legge 41/86	comune NC			1	49	7.230.396,59	2.065.827,60	28,57
SA	legge 219/81	comune NC			1	202	774.685,35	774.685,35	100,00
SA	legge 94/82	comune NC			1		2.479.958,93	2.479.958,93	100,00
SA	legge 118/85	comune NC			1		5.164.568,99	5.164.568,99	100,00
SA	legge 730/86	comune NC			1		516.456,90	516.456,90	100,00
SA	fondi di bilancio	comune RE			7	2.385	0,00	754.591,92	
TOT							323.268.654,74	276.137.924,87	85,42
NA									
Romeo	fondi di bilancio - mutui	RE					70.809.689,21	50.044.385,49	70,67

Fonte: elaborazioni della Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione regionale di controllo

Dall'analisi dei dati, emerge che nella Regione il tasso medio di realizzazione degli interventi avviati è dell'85,42%. La Provincia che presenta il tasso di realizzazione più elevato è quella di Caserta con il 98,70% mentre quello minore è della Provincia di Avellino con il 76,85%. Quest'ultimo dato risente però della mancata realizzazione dell'intervento di urbanizzazione primaria previsto dalla legge 32/92. Si rileva, inoltre, che la tipologia di intervento con la percentuale di realizzazione più elevata è stata quella di recupero con il 96,29%, mentre per gli interventi di nuova costruzione la percentuale si attesta all'81,51% a causa soprattutto di quelli *ex lege* 219/81 e 662/96 della provincia di Avellino che ha impegnato rispettivamente appena l'1,54% ed il 12,85% e per quello *ex lege* 41/86 finanziato nella provincia di Salerno che ha raggiunto soltanto il 28,57%. Riguardo alla percentuale di finanziamento, la Provincia che ha ricevuto le maggiori erogazioni è stata quella di Salerno con €120.374.628,53, che rappresenta il 37,24% del totale. Il finanziamento in assoluto più elevato è stato concesso alla Provincia di Avellino, ai sensi della legge 179/92 per un importo di € 63.117.197,62, a cui corrisponde un pagamento di €49.121.683,89, per una realizzazione del 77,83%.

Consistenza e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica

La parte dell'indagine che la Sezione regionale di controllo ha svolto relativamente alla consistenza e alla gestione del patrimonio immobiliare di ERP presente sul territorio regionale ha interessato i cinque IACP provinciali e alcuni comuni campani, individuati sulla base del criterio della densità demografica nelle classi di appartenenza con priorità per i cinque comuni capoluogo di provincia; poiché due dei comuni preindividuati sono successivamente risultati non proprietari di alloggi, in definitiva sono stati assoggettati all'indagine i comuni di Napoli, Salerno, Caserta, Benevento, Avellino nonché quello di Agropoli. L'indagine si è inoltre estesa alla società "Romeo Gestioni Spa" cui il Comune di Napoli ha affidato la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica di sua proprietà.

La gestione degli alloggi di ERP nel periodo preso in considerazione dall'indagine risulta fondamentalmente disciplinata dalla legge regionale 2.7.1997 n.18 intitolata "Nuova disciplina per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica" e dalla coeva legge regionale 14.8.1997 n.19 recante la "Nuova disciplina per la fissazione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica" nonché, per quanto attiene all'acquisto degli alloggi di edilizia residenziale pubblica da parte degli assegnatari, dalla legge regionale 12.12.2003 n.24. Una specifica disciplina (l.r. 14.4.2000 n.13) è stata posta a livello regionale anche con riferimento al tema della regolarizzazione delle occupazioni abusive degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, che assumono in regione una significativa rilevanza.

Ciò premesso, l'indagine della Sezione regionale ha rilevato al 31.12.2003 la proprietà in capo agli enti suddetti di complessivi 82.441 alloggi di ERP ripartita come risulta dalla seguente tabella.

TABELLA 1 - Regione Campania. Proprietà del patrimonio immobiliare di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31 dicembre del 2001, 2002, 2003.

numero alloggi di ERP di proprietà degli enti rilevati dall'indagine			
enti	2003	2002	2001
IACP	56.381	55.745	55.408
COMUNI	26.060	25.903	26.086
TOTALE	82.441	81.648	81.494

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Campania.

Con riferimento alla proprietà degli IACP, le maggiori concentrazioni di alloggi si registrano presso l'Istituto di Napoli e quello di Salerno che al 31.12.2003 risultano proprietari rispettivamente di 27.186 alloggi e di 11.771 alloggi. Con riferimento alla proprietà comunale va innanzitutto precisato che sono solo 6 gli alloggi di proprietà del Comune di Agropoli, cosicché il dato esposto in tabella con riferimento alla proprietà comunale (al 31.12.2003 n. 26.060 alloggi) esprime sostanzialmente la proprietà che fa capo ai comuni capoluogo di provincia. Al riguardo va evidenziato come l'ampissima maggioranza degli alloggi si riscontri presso il Comune di Napoli, che alla stessa data è proprietario di 23.457 alloggi mentre la seconda maggiore consistenza si registra presso il Comune di Avellino che risulta proprietario di 1.263 alloggi.

Nel triennio preso in considerazione la consistenza del patrimonio immobiliare di ERP degli enti rilevati dall'indagine si è incrementata dell'1,16%, che corrisponde ad un incremento dell'1,76% del patrimonio degli IACP¹¹² e ad un decremento dello 0,1% del patrimonio immobiliare di proprietà comunale.

L'indagine ha rilevato che la gestione di siffatto patrimonio immobiliare avviene ad opera diretta dell'ente proprietario con la significativa eccezione del Comune di Napoli che ha affidato

¹¹² Il dato è fortemente influenzato dall'incremento registrato dall'IACP di Benevento (+23,7% nel triennio).

la gestione dei suoi alloggi alla società "Romeo Gestioni spa". Gli IACP di Napoli, Caserta e Avellino provvedono inoltre alla gestione di alloggi di proprietà di altri enti pubblici. Tra i comuni, solo quello di Salerno¹¹³ provvede anche alla gestione di alloggi di proprietà di terzi. La situazione rilevata a livello regionale in relazione a tutti gli enti interessati dall'indagine è riportata nella tabella che segue.

TABELLA 2 – Regione Campania. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. IACP e comuni. Rilevazione al 31.12.2003.

DENOMINAZIONE	ALLOGGI DI PROPRIETÀ GESTITI DALL'ENTE	ALLOGGI DI PROPRIETÀ DI ALTRI ENTI PUBBLICI	TOTALE
IACP NAPOLI	27.186	8.691	35.877
IACP SALERNO	11.771	0	11.771
IACP CE	6.160	1.691	7.851
IACP BN	5.072	0	5.072
IACP AV	6.192	226	6.418
TOTALE IACP	56.381	10.608	66.989
COMUNE NA*	23.457	0	23.457
COMUNE SA**	1430	63	1.493
COMUNE CE	132	0	132
COMUNE BN	371	0	371
COMUNE AV	1.263	0	1.263
COMUNE AGROPOLI	6	0	6
TOTALE COMUNI	26.659	63	26.722
TOTALE GENERALE	83.040	10.671	93.711

*La gestione avviene ad opera di società esterna all'apparato comunale.

**Il Comune ha segnalato che nei 1430 alloggi sono compresi oltre agli 831 alloggi di proprietà anche 599 alloggi gestiti ai sensi della L.219/81 e in corso di acquisizione a titolo gratuito.

Fonte: elaborazione Sezione di controllo regione Campania su dati forniti dagli IACP e dai comuni.

Dalla tabella si desume che la gestione degli alloggi di ERP ad opera degli enti interessati dall'indagine riguarda complessivamente 93.711 alloggi e in particolare che la gestione degli IACP interessa 10.608 alloggi non di loro proprietà che rappresentano il 15,84% del totale degli alloggi da loro amministrati.

Relativamente al patrimonio di proprietà degli IACP, il valore medio ad alloggio che si ottiene dividendo il valore rappresentato a bilancio al 31.12.2003 da ciascun IACP regionale per il numero degli alloggi di ERP di proprietà di ciascun ente è compreso tra i 31.670 € dell'IACP di Napoli¹¹⁴ e i 48.769 euro dell'IACP di Avellino. Sussiste una sostanziale omogeneità in ordine al criterio di determinazione del valore patrimoniale, fondato sul costo storico di costruzione o di acquisto.

L'applicazione del criterio di cui sopra porta all'individuazione di un valore medio ad alloggio particolarmente basso (rispettivamente di €4.993 e 8.492) in capo ai Comuni di Napoli e di Avellino.

I dati relativi alla vetustà del patrimonio immobiliare di ERP sono riportati nella seguente tabella che espone relativamente al patrimonio degli IACP e dei comuni rilevati dall'indagine la percentuale degli alloggi di ciascuna classe d'età in relazione al numero complessivo degli alloggi in proprietà di ciascun tipo di enti.

¹¹³ Il numero degli alloggi di proprietà del comune di Salerno esposto in tabella comprende 831 alloggi di proprietà e 599 alloggi gestiti ai sensi della L.219/81.

¹¹⁴ Il valore complessivo del patrimonio di ERP comunicato dall'Istituto (di complessivi €860.983.960) comprende anche € 466.140.320 afferenti agli importi degli interventi di risanamento e di ristrutturazione.

TABELLA 3 - Regione Campania. Vetustà degli alloggi di ERP degli IACP e dei comuni rilevati. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	n. alloggi ultimati prima del 1.1.1981	n. alloggi ultimati tra 1.1.1981 e 31.12.1990	n. alloggi ultimati dopo il 31.12.1990
	% sul totale	% sul totale	% sul totale
IACP	58,83	27,75	13,42
COMUNI	16,25	72,07	11,68
IACP+COMUNI	45,92	41,19	12,89

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Campania.

Le risultanze dell'indagine attestano, ai fini ora in esame, l'esistenza di un situazione fortemente disomogenea e seconda del tipo di ente proprietario.

La tabella dimostra come oltre la metà (58,83%) del patrimonio immobiliare di ERP degli IACP sia inclusa nella fascia d'età più lontana nel tempo. L'edificazione di alloggi ERP realizzata dagli Istituti nell'ultimo periodo¹¹⁵ (13,42% del totale) è circa la metà (48,36%) di quella (27,75% del totale) relativa al più ristretto arco temporale compreso tra il 1.1.81 e il 31.12.1990.

I risultati dell'indagine relativi agli alloggi di proprietà comunale evidenziano invece che la percentuale degli alloggi vetusti è solo del 16,25%, mentre è assolutamente maggioritaria la quota di alloggi ultimati nel periodo intermedio (72,07%). Di più recente edificazione è il 11,68% del patrimonio comunale di ERP¹¹⁶.

I risultati desumibili dalla relazione in ordine alla dimensione (superficie) degli alloggi oggetto di rilevazione attestano per gli alloggi di ERP degli IACP che l'ampia maggioranza degli stessi (69,46%) si registra nella fascia dimensionale mediana compresa tra i 45 e i 95 mq.. Significativa è anche la quantità (28,48%) degli alloggi di maggiore dimensione (maggiore di mq 95) mentre quelli di minore superficie (inferiore a mq 45) costituiscono solo il 4,08% del totale degli alloggi rilevati. Riscontri analoghi si configurano relativamente agli alloggi di proprietà comunale ove gli alloggi di maggiore dimensione rappresentano il 16,70% del totale e quelli di minore dimensione l'1,82%.

La tabella che segue espone invece le risultanze dell'indagine regionale afferenti la ripartizione del patrimonio immobiliare di ERP nelle varie categorie catastali.

TABELLA 4 - Regione Campania. Classificazione catastale degli alloggi di ERP degli IACP e di comuni. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	categoria A 2	categoria A 3	categoria A 4	categoria A 5
IACP	13,3%	45,1%	41,5%	0,1%
Comuni	14%	19,4%	63,2%	3,4%
IACP + Comuni	13,5%	37,8%	47,7%	1%

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Campania.

Gli esiti dell'indagine individuano la prevalenza (47,7%) dell'accatastamento in categoria A4 (abitazioni di tipo popolare). Siffatto classamento catastale è fortemente caratterizzante la proprietà comunale (63,2%) mentre quella degli IACP è pressoché equamente ripartita (rispettivamente 41,5% e 45,1%) tra le categorie A4 e A3 (abitazioni di tipo economico). In categoria A2 (abitazioni di tipo civile) risultano incluse percentuali quasi corrispondenti del patrimonio immobiliare degli IACP (13,3%) e dei comuni (14%). Va precisato che l'IACP di Napoli non possiede alcun alloggio accatastato in A2 mentre il 14,7% degli alloggi di proprietà del Comune di Napoli è accatastato in tale categoria¹¹⁷.

¹¹⁵ L'ultimo periodo è compreso tra il 1.1.1991 e il 31.12.2003.

¹¹⁶ Le risultanze relative all'insieme dei comuni sono fortemente influenzate dalla circostanza che il 72,74% del patrimonio di ERP del comune di Napoli e il 100% di quello del Comune di Avellino risultano edificati nella fascia temporale intermedia.

¹¹⁷ Va segnalato inoltre che il Comune di Napoli è l'unico ente che ha una percentuale abbastanza rilevante (3,8%) di alloggi in categoria A5 (abitazioni di tipo ultrapolare).

Per quanto attiene all'ubicazione degli alloggi di ERP all'interno dei PEEP, i dati emergenti dall'indagine regionale individuano situazioni in cui la totalità o la quasi totalità degli alloggi di ERP degli enti si trovano all'interno di tali zone urbanistiche (Comune di Napoli, IACP di Avellino, Comune di Benevento). Gli alloggi dell'IACP di Napoli presenti nei PEEP costituiscono il 70,1% del patrimonio complessivo dell'ente. Su base regionale l'ubicazione ora in commento interessa il 74,7% dell'insieme degli alloggi di proprietà IACP e comunale.

Relativamente ai mezzi di conoscenza delle caratteristiche tecniche del patrimonio immobiliare di ERP, l'indagine ha rilevato che, in generale, non esistono presso gli enti archivi veri e propri, ma solo "catalogazioni" in cui vengono riportate le caratteristiche degli immobili, gli interventi effettuati, oltre alle variazioni degli inquilini. Ciò vale anche per il "fascicolo del fabbricato" o documento equipollente che non risulta costituisca uno strumento gestionale diffuso tra gli enti: le maggiori funzionalità sono state riscontrate presso il Comune di Napoli, che dispone di procedure di visualizzazione dei dati di archivio, la cui gestione e alimentazione è demandata alla società di gestione¹¹⁸ che amministra il suo patrimonio immobiliare.

Sulla base dei dati acquisiti dall'indagine regionale in ordine ai contenuti della dismissione del patrimonio di ERP sulla base dei piani di vendita di cui alla L.560/93 nel periodo 1994-2003, emerge che la cessione degli alloggi di ERP è avvenuta in esecuzione di 10 piani di vendita, i quali hanno avuto decorrenza fin dal 1994 e hanno posto in vendita complessivamente 34.077 alloggi.

Più precisamente il fenomeno ha interessato tutti gli IACP regionali, che hanno adottato 7 piani di vendita per complessivi 33.400 alloggi; sul fronte dei comuni il fenomeno ha invece coinvolto solo gli enti di Salerno e Avellino, che hanno adottato rispettivamente 2 piani di vendita (per complessivi 448 alloggi) e 1 piano di vendita per 217 alloggi.

A fronte di una siffatta offerta di alloggi, gli esiti acquisiti dall'indagine evidenziano una cessione di complessivi 4.760 alloggi ad opera degli IACP e di 506 alloggi¹¹⁹ ad opera dei due comuni sopra menzionati¹²⁰.

Nel periodo 1994-2003 la dismissione degli alloggi è stata controbilanciata da 5.099 nuove acquisizioni immobiliari di ERP con un saldo positivo di 339 unità.

Se, al fine di esprimere il significato che la cessione degli alloggi di ERP intervenuta nel periodo 1.1.1994 - 31.12.2003 ha esercitato nei confronti dell'insieme del patrimonio

¹¹⁸ La relazione della Sezione di controllo testualmente precisa che le attività di formazione, archiviazione ed alimentazione dei fascicoli patrimoniali del Comune di Napoli esercitate dal soggetto gestore consistono nell'acquisizione della documentazione, ricognizione e censimento dei beni, nella descrizione e rappresentazione del patrimonio, nella regolarizzazione formale e tecnica (fase eventuale), nella classificazione e valutazione dei beni. Tutti i dati raccolti ed inseriti nei singoli fascicoli di provenienza e dal censimento - annotati su apposite schede - vengono archiviati elettronicamente nel sistema informativo di gestione. Il Comune di Napoli ha comunicato, inoltre, di avvalersi sia di "schede di censimento", indicative della situazione in loco, sia di "elaborati grafici" che vanno a costituire il fascicolo di censimento dell'edificio (relativo ad ogni fabbricato e solo alle unità immobiliari ad esso riconducibili) e del complesso immobiliare. Ogni "fascicolo patrimoniale" è costituito da: "fascicolo di provenienza" contenente il titolo di provenienza ed ogni altro utile documento testimoniante la proprietà, l'epoca di costruzione, l'esistenza di vincoli (architettonici, di interesse storico o artistico), i certificati recanti i dati catastali aggiornati ed il valore inventariale; "fascicolo di censimento" contenente le schede di censimento innanzi descritte, gli elaborati grafici rappresentativi, oltre ogni utile documentazione relativa ad impianti tecnologici e parti comuni. A seguito dello svolgimento delle normali attività gestionali, tutta la documentazione viene raccolta in ulteriori fascicoli: "fascicolo di corrispondenza", in cui confluisce tutta la documentazione, ricevuta ed inviata, che risulta riconducibile ad ognuno dei singoli cespiti, edifici o complessi immobiliari; "fascicolo di manutenzione", in cui sono raggruppati tutti i documenti relativi alla gestione tecnico - manutentiva dei singoli cespiti, edifici o complessi immobiliari presenti nel database aziendale (certificazioni relative agli impianti, computi metrici stimativi e consuntivi, relazioni tecniche degli interventi effettuati etc.).

¹¹⁹ I dati esposti si riferiscono a quelli comunicati dagli enti ai fini dell'individuazione del rapporto tra gli alloggi complessivamente dimessi nel periodo 1994-2003 e le nuove acquisizioni immobiliari verificatesi nello stesso periodo.

¹²⁰ Dall'indagine emerge che anche il Comune di Napoli nel periodo 1994-2003 ha provveduto alla cessione di alloggi di ERP, pur non avendo provveduto all'elaborazione di piani di vendita. La relazione regionale evidenzia peraltro che con deliberazione 23.3.2005 n. 1033 il Comune ha approvato una "Proposta al Consiglio di approvazione degli indirizzi, dei criteri e delle modalità operative di attuazione del piano di dismissione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica del comune di Napoli" ai fini di avviare un organico e progressivo processo di alienazione del patrimonio di ERP.

immobiliare degli IACP regionali, si rapporta il numero degli alloggi di proprietà degli enti nel periodo di vendita¹²¹ al numero complessivo degli alloggi venduti dagli IACP, si ottiene un valore di (una vendita ogni) 12,84 alloggi.

L'indagine regionale ha acquisito elementi di conoscenza afferenti il ricavato delle vendite solo relativamente alle cessioni operate nel 2003 (che attestano l'avvenuta alienazione in quell'anno di complessivi 867 alloggi, di cui 837 ai sensi della L.560/93 e 30 in base a leggi diverse). I proventi complessivi delle vendite che risultano operate da tutti gli IACP regionali e dai Comuni di Napoli, Salerno e Avellino assommano ad € 15.531.999, per il 60,3% conseguenti ad alienazioni con pagamento in unica soluzione. Non sono stati invece acquisiti elementi istruttori in ordine alla destinazione e all'utilizzo che gli enti hanno dato ai ricavi conseguiti dalle cessioni degli alloggi.¹²²

I prezzi medi di vendita degli alloggi praticati dagli IACP nel triennio 2001-2003 sono compresi tra i 21.003 euro registrati relativamente al 2002 presso l'IACP di Benevento e i 38.000 euro nel 2003 dell'IACP di Napoli come risulta dalla seguente tabella.

TABELLA 5 - Regione Campania. IACP. Prezzo medio di vendita degli alloggi di ERP nel triennio 2001-2003.

IACP	prezzo medio di vendita degli alloggi		
	2001	2002	2003
NAPOLI	-	-	38.000
SALERNO	23.000	23.000	23.000
CASERTA	26.000	28.000	26.000
BENEVENTO	21.253	21.003	21.351
AVELLINO	34.953	29.631	27.878

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Campania.

Per quanto attiene ai costi medi di realizzazione delle nuove realtà immobiliari di ERP, l'IACP di Napoli ha rappresentato i seguenti valori relativi agli anni 2001, 2002 e 2003 e cioè rispettivamente €72.433, 76.300, 57.400. Presso l'IACP di Caserta si registra un valore fisso nel triennio di € 50.000 che è quindi poco meno del doppio del prezzo medio di vendita registrato presso l'ente in ciascun anno del triennio.

In ordine al trasferimento della proprietà degli alloggi dello Stato ai sensi delle leggi 449/97 e 388/00 l'indagine ha rilevato che il trasferimento degli immobili statali risultava ancora in corso presso gli IACP di Napoli e Caserta¹²³, il quale ultimo al momento della trasmissione dei dati aveva comunque già acquisito la proprietà di 878 unità immobiliari. L'acquisizione risultava invece completata per gli Istituti di Salerno, Benevento e Avellino, che avevano incrementato la propria consistenza patrimoniale rispettivamente di 2.760, 951 e 510 unità immobiliari, per un totale di 4.221 abitazioni. Relativamente ai comuni, l'indagine ha rilevato che, ad eccezione di quello di Avellino, che aveva acquisito dallo Stato 179 alloggi, tutti gli altri enti non risultavano interessati da alcuna procedura di acquisizione.

Il contenuto della gestione del rapporto con l'utenza non è totalmente coincidente tra gli enti, anche se tra gli IACP sussiste una più marcata uniformità relativa alla gestione

¹²¹ Il dato viene calcolato sommando agli alloggi in proprietà alla data del 31.12.2003 (56.381) il numero degli alloggi venduti nel periodo 1994-2003.

¹²² Al riguardo va segnalato che la L.R. 12.12.2003 n. 24, entrata in vigore al termine del periodo preso in considerazione all'indagine e recante disposizioni agevolative rispetto a quelle dettate dalla L. 560/93, specifica, all'art. 5, che le risorse derivanti dall'alienazione degli alloggi sono destinate, nella misura massima del 75% del ricavato, a piani di recupero e di riqualificazione, anche attraverso acquisizioni di aree, nonché alla costruzione di nuovi alloggi ed altre finalità tese a dare risposte ai bisogni abitativi. Per la quota restante la legge prevede espressamente la destinazione al ripianamento del deficit degli enti proprietari.

¹²³ Al 31.12.2003 i due enti gestivano rispettivamente 7.000 e 1.625 alloggi di proprietà statale.

amministrativa e contabile della locazione. Tra i comuni, alcuni dei quali affidano certe attività gestionali a terzi, va segnalata la situazione del Comune di Napoli che, pur avendo esternalizzato la gestione del patrimonio immobiliare, cura direttamente alcune fasi gestionali, quali quelle relative alla sottoscrizione dei contratti di locazione, alla cessione degli alloggi agli inquilini, alla gestione amministrativa (cambi-volture) degli alloggi nonchè alla restituzione degli immobili¹²⁴.

Relativamente alla gestione degli alloggi di ERP la disciplina regionale (articolo 16 della legge regionale 2.7.1997 n.18) stabilisce espressamente che gli enti gestori siano tenuti a promuovere gradualmente l'autogestione da parte dell'utenza dei servizi accessori e degli spazi comuni. Per gli alloggi di nuova costruzione, recuperati o acquistati, stabilisce inoltre che il contratto di locazione debba prevedere l'assunzione diretta della gestione dei servizi comuni da parte degli assegnatari e che fino al momento dell'effettivo funzionamento dell'autogestione gli assegnatari siano tenuti a rimborsare agli enti gestori i costi diretti ed indiretti dei servizi erogati.

L'indagine ha rilevato che sussistono in capo al complesso degli enti assoggettati all'indagine 1.888 condomini formalmente costituiti e che, tra questi, in 1.704 casi si configura una situazione di minoranza condominiale per l'ente pubblico proprietario. Per quanto attiene alla realtà degli IACP regionali, presso i quali sussistono 1.773 condomini formalmente costituiti (in particolare 900 casi presso l'IACP di Salerno e 580 presso quello di Napoli) l'indagine ha rilevato che essi svolgono¹²⁵ l'amministrazione condominiale ad eccezione dell'Istituto di Benevento. Sul tema l'articolo 17 della legge regionale 18/97 vieta agli enti gestori di proseguire o di iniziare l'attività di amministrazione degli stabili ceduti in proprietà, prevedendo che negli stabili in cui siano prevalenti le locazioni l'ente gestore promuova la costituzione di un condominio con proprio regolamento secondo le disposizioni previste dal codice civile e dalle leggi in materia¹²⁶.

Per quanto concerne l'assegnazione degli alloggi, che in base alla normativa regionale è rimessa alla competenza del sindaco del comune ove sono localizzati gli alloggi, l'indagine ha raccolto le risultanze del numero delle assegnazioni che hanno interessato nel triennio 2001-2003 gli alloggi gestiti dagli IACP come pure gli alloggi gestiti dai comuni campionati. Gli esiti sono riassunti nella seguente tabella.

TABELLA 6 – Gestione del patrimonio di ERP. Regione Campania. Nuove assegnazioni degli alloggi nel triennio 2001-2003 per tipologia di ente gestore.

enti	Numero nuove assegnazioni di alloggi			Totale per ente
	2003	2002	2001	
IACP	512	690	417	1.619
COMUNI	148	151	233	532
Totale per anno	660	841	650	2.151

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Campania.

¹²⁴ Alla società di gestione è invece affidata la predisposizione dei contratti di locazione, il recapito di bollettini di pagamento, la gestione contabile, l'incasso e rendicontazione dei canoni di locazione e degli oneri accessori, la manutenzione ordinaria e straordinaria, la gestione del contenzioso giudiziale con l'utenza, il censimento e la regolarizzazione formale e tecnica del patrimonio, le attività di redazione ed aggiornamento dei libri inventariali e la valorizzazione del patrimonio.

¹²⁵ La relazione della Sezione di controllo fa però presente che l'IACP di Napoli, in sede di controdeduzione, ha reso noto che, pur avendo risposto affermativamente al questionario, non possa tuttavia dirsi che l'amministrazione condominiale dei fabbricati interessati da cessioni sia esercitata sempre direttamente dagli istituti autonomi case popolari e ciò vale per quei casi in cui interessati da cessioni siano unità abitative di fabbricati già in parte alienati e per i quali siano costituiti dei condomini.

¹²⁶ La legge prevede che dal momento della costituzione del condominio cessi per gli assegnatari in proprietà l'obbligo di corrispondere all'ente gestore le quote per spese generali di amministrazione e di manutenzione di alloggi compresi negli stabili a regime condominiale e che gli assegnatari in locazione di alloggi compresi in siffatti stabili possano aver diritto di voto solo su delega dell'ente gestore, a mezzo di un loro rappresentante, per le delibere relative alle spese ordinarie e alle modalità di gestione dei servizi e rimborso, ivi compresa la gestione del riscaldamento. Prevede anche che gli enti gestori si dotino all'uopo di un apposito regolamento d'intesa con i rappresentanti degli assegnatari.

Nel triennio le nuove assegnazioni di alloggi di ERP eseguite in regione relativamente agli enti campionati assommano complessivamente a 2.151 unità, di cui 1.619 afferenti ad alloggi gestiti dagli IACP e 532 ad alloggi gestiti dai comuni.

L'entrata (accertamento) per canoni di locazione di ERP rilevata presso gli enti assoggettati all'indagine risulta dalla seguente tabella, che evidenzia nel triennio 2001-2003, tanto per l'accertamento complessivo degli IACP quanto per quello dei comuni, un andamento oscillante degli accertamenti annui che complessivamente nel 2003 aumentano del 5,24% rispetto al 2001, ma che decrescono del 3,89% rispetto al dato del 2002. L'incremento dell'accertamento registrato tra il 2001 e il 2003 dall'insieme dei soli IACP regionali è del 2,89%.

TABELLA 7 - Regione Campania. Gestione del patrimonio di ERP. Accertamento canoni di locazione del triennio 2001- 2003 per enti gestori.

ENTI	ENTRATA CANONI ERP			TOTALE NEL TRIENNIO
	ANNO 2001	ANNO 2002	ANNO 2003	
IACP NA	20.446.210,00	22.513.736,00	20.680.709,00	63.640.655,00
IACP SA	6.034.082,31	6.611.029,62	6.450.658,27	19.095.770,20
IACP CE	2.872.124,02	2.752.622,29	2.961.365,15	8.586.111,46
IACP BN	2.213.703,37	2.001.154,84	2.488.222,18	6.703.080,39
IACP AV	3.555.027,00	3.773.619,00	3.554.365,00	10.883.011,00
TOTALE IACP	35.121.146,7	37.652.161,75	36.135.319,6	108.908.628,05
COMUNE NA	9.163.224,00	10.934.108,00	10.403.590,00	30.500.922,00
COMUNE SA	387.259,70	380.232,29	410.466,74	1.177.958,73
COMUNE CE	67.200,00	70.800,00	76.140,00	214.140,00
COMUNE BN	210.458,70	197.403,72	290.858,00	698.720,42
COMUNE AV	660.255,51	708.211,32	683.760,60	2.052.227,43
COMUNE AGROPOLI		-	-	-
TOTALE COMUNI	10.488.397,91	12.290.755,33	11.864.815,34	34.643.968,58
totale	45.609.544,61	49.942.917,08	48.000.134,94	143.552.596,63

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Campania.

La seguente tabella dà invece conto delle risultanze emerse relativamente alla consistenza del canone medio mensile e del canone minimo mensile praticato dagli enti nel 2003.

TABELLA 8 - Regione Campania. Gestione del patrimonio di ERP. Canone minimo e canone medio per ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

DENOMINAZIONE	In euro	
	CANONE MEDIO	CANONE MINIMO
IACP NA	42,12	16,6
IACP SA	42,50	5,54
IACP CE	31,44	12,5
IACP BN	46,50	13,5
IACP AV	41,46	5,78
COMUNE NA	36,81	16,01
COMUNE SA	56,06	17,67
COMUNE CE	48,00	22,00
COMUNE BN	64,98	8,46
COMUNE AV	44,59	14,54
COMUNE AGROPOLI	-	-

Fonte: elaborazione Sezione di controllo regione Campania su dati forniti dagli IACP e dai comuni.

I risultati dell'indagine attestano l'esistenza di un canone medio¹²⁷ (compreso nell'intervallo 41,46 - 46,50 euro mensili) sostanzialmente omogeneo tra gli IACP con l'eccezione di quello proprio dell'IACP di Caserta (31,44 euro mensili), mentre più differenziati sono gli esiti riferiti agli alloggi comunali, ove il canone medio mensile più basso si registra presso il Comune di Napoli con 36,81 euro mensili.

Più oscillanti tanto in capo agli IACP quanto in capo ai comuni sono le risultanze relative ai canoni minimi applicati alla fascia d'utenza più debole¹²⁸. I valori mensili sono compresi per gli IACP nell'intervallo tra 5,54 euro mensili dell'Istituto di Salerno e 16,6 euro mensili dell'IACP di Napoli; per i comuni sono compresi nell'intervallo tra 8,46 euro mensili del Comune di Benevento e 22,00 euro mensili del Comune di Caserta.

Con riferimento ai dati della morosità per canoni di locazione scaduti al 31.12.2003, l'indagine ha rilevato quelli relativi a ciascun anno del triennio 2001-2003 (quale risultava al 30.6.2004) evidenziando una generalizzata situazione di grande rilevanza del fenomeno, che registra i livelli più elevati in capo al Comune di Napoli, il quale presenta un rapporto tra la morosità di ciascun anno del triennio e il corrispondente ammontare dell'accertamento per canoni dell'anno stabilmente superiore al 40%. Nel triennio valori superiori al 30% si riscontrano anche presso l'IACP di Salerno e i Comuni di Caserta, Benevento e Avellino. La situazione afferente la morosità di ciascun anno del triennio 2001-2003 rilevata dall'indagine regionale in capo agli enti è rappresentata nella seguente tabella.

TABELLA 9 - Regione Campania. Gestione del patrimonio di ERP. Morosità nel triennio 2001-2003. Rapporto con l'accertamento di canoni ERP di ciascun anno. Rilevazione al 30.6.2004.

ENTI	morosità nel triennio			totale sul triennio delle morosità	% morosità su canone 2001	% morosità su canone 2002	% morosità su canone 2003
	2.001	2.002	2.003				
IACP NA	3.624.666,00	5.956.909,00	5.137.217,00	14.718.792,00	17,73	26,46	24,84
IACP SA	1.919.202,43	1.409.749,46	1.635.086,06	4.964.037,95	31,81	21,32	25,35
IACP CE	652.141,45	523.331,93	536.859,28	1.712.332,66	22,71	19,01	18,13
IACP BN	86.248,18	270.967,91	283.754,86	640.970,95	3,90	4,31	11,40
IACP AV	321.694,73	324.181,05	226.926,20	872.801,98	9,05	8,59	6,38
TOTALE IACP	6.603.952,79	8.485.139,35	7.819.843,4	22.908.935,54			
COMUNE NA	4.205.679,58	4.645.775,85	4.356.381,15	13.207.836,58	45,90	42,49	41,87
COMUNE SA	25.530,48	12.624,00	29.746,58	67.901,06	6,59	3,32	7,25
COMUNE CE	24.577,25	20.520,00	28.464,38	73.561,63	36,57	28,98	37,38
COMUNE BN	75.959,12	75.081,37	81.883,78	232.924,27	36,09	38,03	28,15
COMUNE AV	198.744,76	208.221,72	207.107,94	614.074,42	30,10	29,40	30,29
COMUNE AGROPOLI	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE COMUNI	4.530.491,19	4.962.222,94	4.703.583,83	14.196.297,96			
totale	11.134.443,98	13.447.362,29	12.523.427,23	37.105.233,50	24,41	26,93	26,09

Fonte: elaborazione Sezione di controllo regione Campania su dati forniti dagli IACP e dai comuni.

Le risultanze dell'indagine regionale non si estendono al totale della morosità complessivamente esistente alla data del 31.12.2003, cosicché non è possibile individuare l'ammontare della morosità avente genesi più lontana nel tempo (precedente al triennio 2001-2003). Con riferimento alle sole risultanze del triennio la morosità complessiva degli enti

¹²⁷ La relazione della Sezione regionale precisa che i dati comunicati corrispondono all'entrata complessiva dell'ente diviso il numero degli alloggi ERP gestiti.

¹²⁸ Al riguardo l'art. 2 della legge regionale 19/97 recante la nuova disciplina per la fissazione dei canoni di locazione degli alloggi ERP nel prevedere per gli appartenenti alla cosiddetta "condizione A" in cui è inclusa l'utenza economicamente più debole l'applicazione di un "canone sociale" non superiore al 8% del reddito imponibile familiare (secondo un'articolazione basata sui principi previsti dall'articolo stesso) stabilisce che in ogni caso si applichi un canone minimo pari a lire 5.000 per ciascuno dei vani convenzionali di cui si compone l'alloggio.

campionati ammonta ad €37.105.233, di cui €22.908.936 a carico degli IACP ed €14.196.297 a carico dei comuni campionati.

Il rapporto tra la morosità del triennio degli IACP e il numero degli alloggi da essi gestiti al 31.12.2003 (66.989) espone un credito di € 341,98 ad alloggio. Il corrispondente valore riferito al patrimonio comunale (26.722 alloggi) è di €531,25 ad alloggio.

Le risultanze non evidenziano inoltre, con l'eccezione dell'IACP di Benevento, il decremento della morosità di ciascun anno, che sembrerebbe fisiologico in relazione al trascorrere del tempo, quale frutto di pagamenti sia pur tardivi, anche in conseguenza delle azioni svolte dagli enti gestori ai fini del recupero del credito.

A questo proposito l'indagine regionale ha raccolto le risultanze delle azioni intraprese dagli enti gestori nelle varie sedi (amministrativa, giudiziale, extragiudiziale) al fine di recuperare i crediti sopra esposti. Gli esiti di siffatte attività sono riportati nella seguente tabella.

TABELLA 10- Regione Campania. Azioni finalizzate al recupero della morosità da parte degli enti gestori nel triennio 2001-2003.

DENOMINAZIONE	2001			2002			2003			TOTALE		
	PROCED.	AZIONI GIUDIZ.	EXTRA GIUDIZ.	PROCED.	AZIONI GIUDIZ.	EXTRA GIUDIZ.	PROCED.	AZIONI GIUDIZ.	EXTRA GIUDIZ.	PROCED.	AZIONI GIUDIZ.	EXTRA GIUDIZ.
IACP NA	707	0	0	1.200	0	0	3.719	70	0	5.626	0	0
IACP SA	2.000	0	0	3.500	0	0	7.500	650	0	13.000	650	0
IACP CE	719	50	170	466	150	104	610	76	80	1.795	276	354
IACP BN	77	0	0	180	0	0	200	0	0	457	0	0
IACP AV	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE IACP	3.503	50	170	5.346	150	104	12.029	796	80	20.878	950	354
COMUNE NA	942	480	333	2.500	543	639	89	717	379	3.531	1.740	1.351
COMUNE SA	113	2	2	132	1	22	127	16	29	372	19	53
COMUNE CE	48	0	0	48	0	0	50	0	0	146	0	0
COMUNE BN	133	0	0	130	0	0	125	11	1	388	11	1
COMUNE AV	0	0	0	1.064	0	0	0	0	550	1.064	0	550
COMUNE AGROPOLI	6	6	6	6	6	6	6	6	6	18	18	18
TOTALE COMUNI	1.242	488	341	3.880	550	667	397	750	965	5.519	1.788	1.973
TOT.GENERALE	4.745	538	511	9.226	700	771	12.426	1.546	1.045	26.397	2.738	2.327

Fonte:Elaborazione Sezione di controllo regione Campania su dati forniti dagli IACP e dai comuni

Dalla tabella si desume chiaramente la prevalente concentrazione delle azioni di recupero dei crediti su un piano amministrativo (procedimenti), cui non segue, con la significativa eccezione del Comune di Napoli e degli IACP di Salerno e di Caserta, una rilevante attività sul piano giudiziale. Va sottolineata, nel triennio, l'assenza di ogni iniziativa giudiziale da parte dell'IACP di Napoli e, più in generale, di ogni tipo di iniziativa da parte dell'IACP di Avellino¹²⁹.

Con riferimento al tema della legalità dell'occupazione, l'indagine regionale ha evidenziato l'esistenza di una situazione di significativa rilevanza per quanto concerne l'occupazione degli alloggi in assenza di un titolo idoneo. La situazione rilevata a livello regionale in capo ai singoli enti gestori è rappresentata nella seguente tabella.

¹²⁹ La relazione della Sezione regionale a questo proposito precisa che fino al 31.12. 2001 il compito di provvedere al recupero della morosità era dall'IACP demandato ad un istituto di credito mentre a decorrere dal 2002 la gestione dei recuperi è stata affidata ad una società che all'epoca dell'indagine stava predisponendo le relative cartelle esattoriali.

TABELLA 11 - Regione Campania. Gestione del patrimonio di ERP. IACP e comuni. Occupazione senza titolo degli alloggi . Rilevazione al 31.12.2003.

ENTI	ALLOGGI IN GESTIONE	ALLOGGI OCCUPATI "SENZA TITOLO"	%
IACP NA	35.877	7.250	20,21
IACP SA	11.771	835	7,09
IACP CE	7.851	764	9,73
IACP BN	5.072	201	3,96
IACP AV	6.418	57	0,89
TOTALE	66.989	9.107	13,59
COMUNE NA	23.457	8.640	36,83
COMUNE SA	1.493	89	5,96
COMUNE CE	132	50	37,88
COMUNE BN	371	8	2,16
COMUNE AV	1.263	0	0,00
COMUNE AGROPOLI	6	6	100,00
TOTALE	26.722	8.793	32,91
TOTALE GENERALE	93.711	17.900	19,10

Fonte: elaborazione Sezione di controllo regione Campania su dati forniti dagli IACP e dai comuni.

Con riferimento alle risultanze del fenomeno emergenti dalla tabella, secondo le quali a livello regionale l'occupazione senza titolo interessa quasi un quinto degli alloggi di ERP presi in considerazione dall'indagine (e il 13,59% di quelli gestiti dagli IACP) va segnalato che il dato che rappresenta la situazione riscontrata presso il Comune di Napoli (8.640 alloggi occupati senza titolo) non tiene conto che per 7.357 posizioni risulta in corso, secondo quanto a questo specifico proposito precisato dalla società di gestione, una procedura di regolarizzazione ai sensi delle leggi regionali 18/1997, 13/2000 e 10/2001, che prevedono la sanatoria del rapporto locativo irregolare qualora l'occupante dimostri il possesso dei requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica ovvero risulti in corso un procedimento di voltura o di mera regolarizzazione amministrativa. Ne consegue che presso il Comune di Napoli sarebbero 1.283 gli effettivi casi di occupazione di alloggio senza titolo.

Non per tutti gli enti è stato possibile acquisire dati completi sulla circostanza che l'occupazione senza titolo si caratterizzasse per l'assenza originaria dello stesso o fosse sopravvenuta (a causa di vicende che hanno interessato la gestione del rapporto locativo); nei casi in cui siffatto approfondimento ha avuto luogo, sono emerse risultanze che attestano (con l'eccezione dell'IACP di Caserta) l'ampia prevalenza di un'assenza originaria del titolo.

L'indagine regionale non ha rilevato da parte degli enti gestori una generalizzata attivazione di procedimenti amministrativi e giudiziali volti alla contestazione delle occupazioni senza titolo degli alloggi e al recupero della disponibilità degli stessi in capo agli enti gestori. Relativamente agli enti di maggiore rilevanza risulta che, nel triennio, 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 mentre sono 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 mentre le istanze di sanatoria sono 2.513.

Al riscontro di una siffatta diffusa situazione di illegalità nell'occupazione degli alloggi si accompagnano gli esiti che l'indagine ha acquisito relativamente alla mancata occupazione degli alloggi per i vari motivi indicati dal questionario istruttorio (per inabitabilità, per l'attesa di manutenzione, per la pendenza di un intervento manutentivo o del procedimento volto

all'assegnazione dell'alloggio, per altro motivo). Le risultanze emerse dall'indagine regionale depongono infatti per una situazione che pur essendo assai meno rilevante del fenomeno dell'occupazione senza titolo, è comunque meritevole di attenzione. La tabella che segue ne espone i contenuti.

TABELLA 12 - Regione Campania – Gestione del patrimonio di ERP. Alloggi non occupati per ente gestore. Rilevazione al 31.12.2003.

denominazione	totale alloggi non Occupati	%	Inabitabili	%	In Attesa di Manut.	%	In corso di Manut.	%	In Attesa Assegn.	%	Altro	% su non occup
IACP NA	193	0,54	0	0,00	0	0,00	193	100,00	0	0,00	0	0,00
IACP SA	202	1,72	0	0,00	2	0,99	0	0,00	200	99,01	0	0,00
IACP CE	50	0,64	0	0,00	0	0,00	0	0,00	50	100,00	0	0,00
IACP BN	115	2,27	13	11,30	16	13,91	12	10,43	74	64,35	0	0,00
IACP AV	283	4,41	0	0,00	0	0,00	0	0,00	283	100,00	0	0,00
TOTALE IACP	843	1,26	13	1,54	18	2,14	205	24,32	607	72,00	0	0,00
COMUNE NA	365	1,56	365	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
COMUNE SA	25	1,6	0	0,00	3	12,00	0	0,00	22	88,00	0	0,00
COMUNE CE	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0	0	0,00
COMUNE BN	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0	0	0,00
COMUNE AV	46	3,64	5	10,87	6	13,04	2	4,35	0	0,00	33	71,74
COMUNE AGROPOLI	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0		0	0,00
TOTALE COMUNI	436	1,63	370	84,86	9	2,06	2	0,46	22	5,05	33	7,57
TOTALE GENERALE	1279	1,36	383	29,95	27	2,11	207	16,18	629	49,18	33	2,58

Fonte: elaborazione Sezione di controllo regione Campania su dati forniti dagli IACP e dai comuni.

L'indagine ha rilevato che il fenomeno ora in commento interessa complessivamente 1.279 alloggi di ERP corrispondenti al 1,36% del totale degli alloggi gestiti. Relativamente al patrimonio che fa capo alla gestione degli IACP la percentuale degli alloggi "sfitti" è del 1,26% (843 alloggi) mentre il corrispondente dato riferito agli alloggi comunali è del 1,63% (436 alloggi).

Con riferimento alla manutenzione del patrimonio edilizio, l'indagine regionale ha rilevato che nel quinquennio 1999-2003 soprattutto l'IACP di Napoli, ma anche quelli di Caserta e di Avellino hanno svolto una rilevante attività finalizzata alla manutenzione tecnicamente e finanziariamente più impegnativa (ristrutturazione e risanamento conservativo) del proprio patrimonio immobiliare. Molto meno presenti sono invece gli interventi di riatto degli alloggi qui quali risulta abbia sistematicamente dato corso negli anni il solo IACP di Salerno, che per altro verso risulta il meno impegnato nell'esecuzione di interventi manutentivi del primo tipo.

I risultati emersi dall'indagine testimoniano che meno numerosi sono stati gli esiti dell'attività manutentiva ad opera dei comuni; solo presso gli enti di Napoli, Benevento e Avellino si registra un numero significativo di interventi di ristrutturazione e risanamento conservativo.

La situazione rilevata complessivamente in capo agli enti dall'indagine regionale è riassunta nella tabella che segue, che espone congiuntamente per ogni ente il numero degli interventi di ristrutturazione o di risanamento e di riatto eseguiti nel quinquennio 1999-2003.

TABELLA 13 - Regione Campania. Gestione del patrimoni di ERP. Interventi di risanamento conservativo/ristrutturazione e interventi di riatto degli alloggi eseguiti nel quinquennio 1999-2003.

DENOMINAZIONE	RISANAMENTO CONSERVATIVO E RISTRUTTURAZIONE						RIATTO						RISANAMENTO +RIATTO
	1999	2000	2001	2002	2003	Totale	1999	2000	2001	2002	2003	Totale	
IACP NA	1.500	1.950	2.500	2.531	3.619	12.100	0	0	0	0	0	0	12.100
IACP SA	4	3	7	12	21	47	267	657	933	932	212	3.001	3.048
IACP CE	2.012	142	580	286	806	3.826	5	4	6	8	10	33	3.859
IACP BN	0	0	0	0	278	278	0	0	0	0	9	9	287
IACP AV	400	500	800	1.000	500	3.200	15	10	25	30	10	90	3.290
TOTALE IACP	3.916	2.595	3.887	3.829	5.224	19.451	287	671	964	970	241	3.133	22.584
COMUNE NA	466	240	252	0	0	958	0	0	13	3	13	29	987
COMUNE SA	3	2	0	0	6	11	0	2	6	6	4	18	29
COMUNE CE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
COMUNE BN	11	50	139	142	111	453	0	0	0	0	0	0	453
COMUNE AV	0	0	0	112	167	279	10	3	24	12	22	71	350
COMUNE AGROPOLI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
TOTALE COMUNI	480	292	391	254	284	1.701	10	5	43	21	39	118	1.819
TOTALE GENERALE	4.396	2.887	4.278	4.083	5.508	21.152	297	676	1.007	991	280	3.251	24.403

Fonte: elaborazione Sezione di controllo regione Campania su dati forniti dagli IACP e dai comuni

Per quanto attiene alla dimensione finanziaria della manutenzione ordinaria e straordinaria, l'indagine regionale ha innanzitutto evidenziato con riferimento all'anno 2003 che le risorse complessivamente utilizzate dagli IACP in quell'anno provenivano per l'87% dal finanziamento regionale e per il 13% da risorse proprie degli enti. Per quanto riguarda la realtà dei comuni campionati l'approfondimento ha evidenziato che il 100% dei mezzi finanziari utilizzati nell'anno erano costituiti da risorse degli enti, in quanto non è stata rilevata l'esistenza di risorse regionali all'uopo utilizzate (né destinate). Siffatta risultanza si estende peraltro all'intero quinquennio 1999-2003 preso in considerazione dall'indagine.

Le risorse finanziarie impiegate per la manutenzione ordinaria e straordinaria degli alloggi nel quinquennio 1999-2003 sono riportate nella seguente tabella che espone, per ognuna delle due categorie di enti rilevati dall'indagine, il totale dei mezzi finanziari effettivamente utilizzati; la tabella valorizza la distinzione tra risorse proprie degli enti e risorse provenienti dalla Regione.

TABELLA 14 - Regione Campania. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Risorse effettivamente utilizzate dagli enti per la manutenzione ordinaria e straordinaria nel quinquennio 1999-2003.

DENOMINAZIONE	RISORSE EFFETTIVAMENTE UTILIZZATE											
	RISORSE ENTI						RISORSE REGIONALI					
	2003	2002	2001	2000	1999	TOTALE	2003	2002	2001	2000	1999	TOTALE
IACP NA	2.781.278,00	3.392.714,00	4.336.186,00	2.777.829,00	2.970.458,00	16.258.465,00	40.280.305,00	41.013.539,00	41.994.752,00	17.406.385,00	14.751.478,00	155.446.459,00
IACP SA	868.271,84	1.396.762,48	1.166.981,45	492.207,96	729.181,26	4.653.404,99	2.898.083,25	6.444.523,75	5.530.237,34	7.919.344,88	3.497.124,06	23.391.230,00
IACP CE	1.021.295,00	865.159,00	888.302,25	887.535,83	1.969.443,31	5.631.735,39	1.329.076,46	2.570.785,96	6.375.398,58	0,00	0,00	8.946.184,00
IACP BN	1.305.598,00					1.305.598,00	364.901,00					364.901,00
IACP AV	1.299.462,00	878.932,00	916.316,00	531.401,00	912.665,00	4.538.776,00	3.803.276,43	2.489.098,28	5.785.709,14	3.025.708,35	687.561,42	11.988.077,00
Tot. IACP	7.275.904,84	6.533.567,48	7.307.785,70	4.688.973,79	6.581.747,57	32.387.979,38	48.675.642,14	52.517.946,99	59.686.097,06	28.351.438,23	18.936.163,48	208.167.288,00
Com. Na	14.036.862,00	14.604.015,00	2.366.604,00	11.387.824,00	14.419.608,00	56.814.913,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Com. Sa	82.320,86	120.817,78	49.150,89	40.588,15	299.711,51	592.589,19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Com. CE	536.000,00	61.000,00	28.000,00	39.000,00	19.000,00	683.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Com. BN	139.215,95	91.950,89	123.481,40	63.312,09	15.481,53	433.441,86	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Com. AV	339.389,85	255.285,78	0,00	0,00	0,00	594.675,63	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Agropoli	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Tot. Com.	15.133.788,64	15.133.069,45	2.567.236,29	11.530.724,24	14.753.801,04	59.118.619,68	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Tot. Gen.	22.409.693,50	21.666.636,93	9.875.021,99	16.219.698,03	21.335.548,61	91.506.599,06	48.675.642,14	52.517.946,99	59.686.097,06	28.351.438,23	18.936.163,48	208.167.288,00

Fonte: elaborazione Sezione di controllo regione Campania su dati forniti dagli IACP e dai comuni

Dai dati contenuti nella tabella si deduce che le risorse complessivamente utilizzate dagli IACP nel quinquennio ammontano complessivamente ad € 240.555.267, di cui 208.167.288 (pari al 86,54% del totale) di provenienza regionale e 32.387.979 (pari al 13,46% del totale) derivanti da risorse di bilancio degli enti; le risorse finanziarie utilizzate dai comuni ammontano ad €59.118.619,68, in massima parte concentrate presso il Comune di Napoli.

Se si rapporta al totale delle risorse effettivamente utilizzate dagli enti il numero complessivo (56.381) degli alloggi in proprietà agli IACP alla data del 31.12.2003 al fine di attribuire un significato unitario all'impegno finanziario profuso in regione per le finalità manutentive, si ottiene un valore di siffatto impegno di circa €4.267 ad alloggio. Dall'omologo rapporto riferito agli alloggi di proprietà del Comune di Napoli (23.457) deriva un valore unitario di 2.422 euro ad alloggio.

I dati afferenti la movimentazione del rapporto locativo (cambi, volture dell'intestazione contrattuale, cessazioni delle utenze) acquisiti all'indagine attestano una modesta presenza di tali fenomeni gestionali nella realtà regionale. Ciò vale in particolare per le cessazioni d'utenza. Va ricordato che in relazione alla tematica del cambio di alloggio la normativa regionale reca una specifica disciplina (articolo 18 della l.r. 18/97) del fenomeno basata sia sulla possibilità di una mobilità originata dalla richiesta degli assegnatari sia soprattutto sull'esistenza di programmi di mobilità predisposti dagli enti gestori sulla base di modalità fissate dalla Regione; tale disciplina è espressamente finalizzata all'eliminazione delle condizioni di sottoutilizzazione o di sovraffollamento degli alloggi nonché di disagi abitativi di carattere sociale. La legge prevede che nell'attuazione del programma di mobilità l'ente gestore possa utilizzare eventuali alloggi di risulta in una misura non superiore al 10% degli alloggi di nuova costruzione.

Le risultanze afferenti il cambio di alloggio nel triennio 2001-2003 sono riportate nella seguente tabella, che raffronta, in particolare, il numero delle richieste e quello dei cambi effettivamente concessi.

TABELLA 15 - Regione Campania. Gestione del patrimonio di ERP. IACP e comuni. Cambio di alloggio. Richieste e concessioni nel triennio 2001-2003.

DENOMINAZIONE	CAMBI EFFETTIVI							
	2001		2002		2003		TOTALE CAMBI RICHIESTI	TOTALE CAMBI ACCOLTI
	RICHIESTE	ACCOLTE	RICHIESTE	ACCOLTE	RICHIESTE	ACCOLTE		
IACP NA	0	0	10	10	24	24	34	34
IACP SA	5	4	10	5	15	7	30	16
IACP CE	6	0	8	2	10	0	24	2
IACP BN	27	7	33	8	39	5	99	20
IACP AV	15	4	25	1	10	2	50	7
TOTALE IACP	53	15	86	26	98	38	237	79
COMUNE NA	70	3	120	5	631	4	821	12
COMUNE SA	3	0	5	2	9	4	17	6
COMUNE CE	0	0	0	0	0	0	0	0
COMUNE BN	1	0	9	5	2	2	12	7
COMUNE AV	0	13	0	7	0	9	0	29
COM.AGROPOLI	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE COMUNI	74	16	134	19	642	19	850	54
TOTALE GENERALE	127	31	220	45	740	57	1087	133

Fonte: elaborazione Sezione di controllo regione Campania su dati forniti dagli IACP e dai comuni

Se, al fine di individuare un valore unitario per l'intensità del fenomeno gestionale ora in esame, si rapporta il numero complessivo delle domande del triennio al numero complessivo degli alloggi in

gestione agli enti alla data del 31.12.2003 (66.989 per gli IACP e 26.722 per i comuni) si ricava per gli IACP che tale rapporto consiste rispettivamente in una domanda di cambio ogni 282,65 alloggi gestiti e per i comuni in una domanda ogni 31,44 alloggi gestiti. Tale ultima risultanza è fortemente influenzata dai dati relativi al Comune di Napoli al quale sono pervenute nel quinquennio 821 domande di cambio, che peraltro hanno ricevuto un modestissimo riscontro positivo.

La tabella che segue espone invece le risultanze dell'indagine regionale in ordine alle volture dell'intestazione del rapporto locativo operate dagli enti gestori per i vari motivi che a tale fine possono verificarsi nell'ambito della gestione degli alloggi.

TABELLA 16 - Regione Campania. Gestione del patrimonio di ERP. IACP e comuni. Volture del rapporto locativo nel triennio 2001-2003.

DENOMINAZIONE	VOLTURE EFFETTUATE A SEGUITO DI VARIAZIONI SOGGETTIVE NEL RAPPORTO DI LOCAZIONE			
	2001	2002	2003	TOTALE
IACP NA	250	340	547	1.137
IACP SA	180	204	245	629
IACP CE	102	97	91	290
IACP BN	88	87	72	247
IACP AV	30	18	14	62
TOTALE IACP	650	746	969	2.365
COMUNE NA	518	297	663	1478
COMUNE SA	34	23	25	82
COMUNE CE	0	0	0	0
COMUNE BN	0	7	0	7
COMUNE AV	16	13	19	48
COMUNE AGROPOLI	0	0	0	0
TOTALE COMUNI	568	340	707	1.615
TOTALE GENERALE	1218	1086	1676	3.980

Fonte: elaborazione Sezione di controllo regione Campania su dati forniti dagli IACP e dai comuni

Il numero complessivo delle volture disposte dagli IACP regionali nel triennio assomma a 2.365 unità. Il rapporto tra tale entità e il numero complessivo degli alloggi gestiti al 31.12.2003 è di una voltura dell'intestazione contrattuale ogni 28,34 alloggi gestiti. Relativamente agli alloggi comunali tale rapporto è di una voltura ogni 16,55 alloggi gestiti.

Nella seguente tabella sono invece riportati gli esiti rilevati dalla Sezione regionale di controllo relativamente alle cessazioni d'utenza verificatesi nel triennio 2001-2003.

TABELLA 17 - Regione Campania. Gestione del patrimonio di ERP. IACP e comuni. Cessazione d'utenza nel triennio 2001-2003.

Cessazioni d'utenza nel triennio 2001-2003					
	disdetta	decesso	sfratto	altro	Totale
IACP					
2003	268	30	25	19	342
2002	152	29	20	14	215
2001	141	18	15	11	185
Totale triennio	561	77	60	44	742
COMUNI					
2003	19	3	118	0	140
2002	17	10	76	9	112
2001	31	6	45	7	89
Totale triennio	67	19	239	16	341

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Campania.

I dati complessivi rilevati dall'indagine (742 cessazioni nel triennio gestite dagli IACP e 341 gestite dai comuni) conducono, ai fini dell'individuazione di un valore unitario del fenomeno, alla determinazione di un rapporto di una cessazione d'utenza ogni 90,28 alloggi gestiti per gli IACP e di una cessazione ogni 78,36 alloggi gestiti per i comuni.

Gli esiti dell'indagine regionale riferiti ai singoli enti evidenziano che l'IACP di Napoli non ha registrato alcuna cessazione nel triennio, mentre il Comune di Napoli è stato interessato nello stesso periodo da 254 cessazioni d'utenza. Tra tutti gli altri enti gestori si registrano cessazioni d'utenza superiori alle 100 unità annue solo presso l'IACP di Avellino (nel triennio 2001-2003 rispettivamente 113, 119 e 220) e tutte a titolo di disdetta.

Con riferimento all'individuazione delle caratteristiche soggettive dell'utenza l'indagine ha rilevato una situazione organizzativa differenziata tra le due categorie di enti gestori nel senso che solo tutti gli IACP dispongono di un archivio anagrafico dell'utenza interessato da periodici aggiornamenti; la disponibilità di un simile strumento di conoscenza e di gestione si riscontra invece solo presso alcuni dei comuni interessati dall'indagine. Il comune di Napoli e quello di Avellino si avvalgono ai fini ora in parola della collaborazione di società esterne all'ente.

Ciò precisato, sono stati raccolti dati esaurienti solo presso gli IACP e il Comune di Napoli relativamente alla consistenza degli assegnatari e degli occupanti degli alloggi di ERP nonché alla ripartizione di questi ultimi in funzione della fonte di reddito da essi posseduta.

Le tabelle che seguono espongono pertanto i dati relativi agli assegnatari degli alloggi degli IACP e a quelli del Comune di Napoli che dispone, per il tramite della società di gestione, di un archivio anagrafico degli utenti che viene periodicamente aggiornato.

TABELLA 18 - Regione Campania - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. IACP e Comune di Napoli. Rapporto tra il numero degli occupanti e degli assegnatari degli alloggi. Anni 2000, 2001, 2002.

	anno 2000			2001			2002		
	n. assegnatari	n. occupanti	rapporto tra n. occup. e n. assegn.	n. assegnatari	n. occupanti	rapporto tra n. occup. e n. assegn.	n. assegnatari	n. occupanti	rapporto tra n. occup. e n. assegn.
IACP	65.293	235.523	3,61	65.788	236.234	3,59	65.378	234.577	3,59
COMUNE NA	22.890	83.961	3,67	23.284	84.667	3,64	23.281	83.973	3,61

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Campania.

Dalla tabella sopra riportata emerge che con riferimento all'anno 2002 la popolazione occupante gli alloggi di ERP degli IACP contava 234.577 unità a fronte di 65.378 assegnatari, con un rapporto occupanti/assegnatari di 3,59. Nel triennio 2000-2002 il numero degli occupanti è diminuito dello 0,40% passando da 235.523 a 234.577 unità. Presso il Comune di Napoli l'analogo rapporto occupanti/assegnatari nello stesso anno 2002 è di 3,61.

Con riferimento alla tipologia di reddito degli occupanti, l'indagine ha rilevato che relativamente al 2002 la situazione reddituale ampiamente più frequente sia presso l'insieme degli IACP regionali sia presso il Comune di Napoli è quella che si caratterizza 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. La situazione complessiva relativa ai redditi rilevati per l'anno 2002 è rappresentata nella seguente tabella.

TABELLA 19 – Regione Campania. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. IACP e Comune di Napoli. Ripartizione degli utenti per fonte di reddito. Riferimento ai redditi 2002.

ENTI	% reddito da lavoro dipendente e da pensione	% reddito da lavoro autonomo	% reddito diverso da quelli precedenti	% senza reddito
IACP	37,21	2,88	-	59,91
COMUNE NAPOLI	21,07	0,92	-	78,01

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da indagine Sezione di controllo Campania.

Regione Emilia Romagna

Attività normativa

Nella Regione Emilia-Romagna la materia dell'Edilizia Residenziale Pubblica è stata disciplinata in maniera unitaria con la legge regionale 8 agosto 2001, n. 24, e succ. modif., in coerenza con l'art.95 della l.r.3/1999 con cui si è data attuazione al d.lgs.112/1998 per la parte relativa all'ERP.

Con questa legge la Regione ha inteso regolare il complesso delle funzioni e delle attività preposte all'intervento pubblico nel settore abitativo, abrogando espressamente gran parte della normativa precedente, in particolare la l.r. 12/1984 e la l.r. 13/1995, in materia di assegnazione, gestione, disciplina dei canoni degli alloggi di ERP.

La legge 24/01 disciplina infatti la programmazione regionale degli interventi pubblici per le politiche abitative, la definizione del regime giuridico e delle modalità di gestione degli alloggi di Erp ed infine il riordino istituzionale ed organizzativo del sistema regionale dell'Erp con la riforma degli Istituti autonomi per le case popolari.

La legge stabilisce le finalità della politica abitativa della Regione, che deve tendere a rispondere al fabbisogno abitativo delle famiglie meno abbienti e appartenenti a particolari categorie sociali, all'incremento e alla riqualificazione del patrimonio di alloggi Erp, all'ampliamento dell'offerta di abitazioni in locazione a canone ridotto rispetto ai valori di mercato, ad assicurare il sostegno finanziario ai nuclei meno abbienti, a favorire la permanenza in alloggi Erp di assegnatari che necessitano di sostegno sanitario e sociale. È inoltre favorito l'acquisto della prima casa di abitazione e l'acquisizione di aree a basso costo per l'attuazione degli interventi ed è incentivato lo sviluppo di tecniche bioclimatiche, ecologiche e di bioarchitettura.

Riguardo alle funzioni dei diversi livelli di governo locale, la cui attività è informata al principio della concertazione istituzionale, la Regione esercita le funzioni di programmazione e verifica degli interventi per le politiche abitative e di indirizzo e coordinamento delle funzioni conferite alle province e ai comuni.

La Provincia, anche attraverso l'Osservatorio regionale per la condizione abitativa, provvede alla valutazione dei fabbisogni abitativi rilevati a livello comunale e all'individuazione dei comuni e degli ambiti sovracomunali nei quali localizzare in via prioritaria gli interventi per le politiche abitative, anche attraverso l'apporto conoscitivo di appositi tavoli di concertazione con i Comuni. L'integrazione e il coordinamento delle politiche abitative sono attuati all'interno di un Tavolo di concertazione che la Provincia istituisce con i Comuni del proprio territorio e definisce le modalità di partecipazione delle parti sociali.

I Comuni esercitano, preferibilmente in forma associata, le funzioni di promozione degli interventi per le politiche abitative e svolgono i compiti attinenti alla attuazione e gestione degli stessi. In particolare, in attuazione dell'art.95 della predetta l.r.3/1999, ai Comuni sono attribuite tutte le funzioni concernenti la gestione e l'assegnazione degli alloggi di ERP, 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. Con Delibera G.R. n.475 del 3 aprile 2006, è stato approvato l'ultimo aggiornamento del programma di riordino territoriale (art.10 l.r.11/2001) e, nella parte prima, è stata effettuata la ricognizione degli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio associato delle funzioni comunali.

In funzione della creazione del nuovo modello organizzativo che vede i Comuni quali soggetti centrali nell'attuazione dei programmi e nella gestione degli alloggi, la legge in questione provvede a riorganizzare gli enti operanti nel settore attraverso la trasformazione degli IACP in "Aziende-casa Emilia Romagna" (ACER), enti pubblici economici di ambito provinciale, dotati di personalità giuridica e di autonomia organizzativa, patrimoniale e

contabile, disciplinate dal codice civile, per quanto non espressamente previsto dalla legge. Le ACER¹³⁰ si occupano principalmente della gestione del patrimonio immobiliare, in particolare della manutenzione, e degli interventi di recupero e qualificazione degli immobili. Forniscono inoltre i servizi tecnici, relativi alla programmazione, progettazione, affidamento ed attuazione di interventi edilizi o urbanistici o di programmi complessi e, più in generale, gestiscono i servizi attinenti al soddisfacimento di esigenze abitative delle famiglie. Tra gli organi delle ACER va messa in evidenza la presenza di uno non consueto, vale a dire la Conferenza degli Enti, costituita dal Presidente della Provincia e dai Sindaci, che delibera lo Statuto dell'Azienda, i programmi, il bilancio preventivo e quello d'esercizio e che nomina il Presidente, il Consiglio d'amministrazione ed i membri del collegio dei revisori dei conti.

La legge disciplina anche il passaggio a titolo gratuito del patrimonio degli ex IACP ai Comuni territorialmente competenti, mentre prevede, in via transitoria, che la gestione del patrimonio ERP trasferito ai Comuni sia mantenuta presso le ACER per i quattro anni successivi all'entrata in vigore della legge stessa.

Lo strumento mediante il quale si coordinano ed integrano gli interventi relativi alle politiche abitative è il Programma regionale per le politiche abitative, predisposto previa intesa con gli Enti locali ed approvato dal Consiglio regionale. Esso contiene le linee di intervento nel settore delle politiche abitative e i criteri per la loro integrazione con l'insieme delle politiche locali; le tipologie dei contributi da assegnare e la percentuale massima di finanziamento ammissibile; i criteri generali relativi alle modalità di ripartizione delle risorse finanziarie tra i vari settori di intervento ed i requisiti di ammissibilità delle proposte comunali. Nel Programma si definisce altresì la procedura per la valutazione dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi e sono indicati i parametri di riferimento e gli indicatori da utilizzare valutando la durata del processo di attuazione del programma, il rapporto tra risorse impegnate e incremento della disponibilità di alloggi realizzati, grado di soddisfazione dell'utenza.

Le risorse finanziarie necessarie per le politiche abitative costituiscono il Fondo regionale per gli investimenti nel settore abitativo, al cui finanziamento si provvede con risorse regionali e statali. È inoltre previsto un Fondo di rotazione per la realizzazione delle politiche della casa con 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 in proprietà.

Per la raccolta, l'elaborazione, la diffusione e la valutazione dei dati sull'attività nel settore edilizio è istituito l'Osservatorio regionale del sistema abitativo che acquisisce e rielabora le informazioni sul fabbisogno abitativo, sulla verifica e monitoraggio dell'attuazione dei programmi, sulle modalità di utilizzo del patrimonio edilizio esistente

Al fine di disporre dei dati necessari alle finalità dell'Osservatorio la regione istituisce e gestisce l'Anagrafe dell'intervento pubblico che contiene i dati relativi al patrimonio pubblico in locazione ed agli utenti, alle domande di assegnazione di alloggi in locazione, ai beneficiari del Fondo per l'accesso all'abitazione e di ogni agevolazione finanziaria, ai beneficiari di alloggi assegnati a riscatto o in proprietà.

Una parte specifica della normativa in esame è dedicata alla qualificazione del processo edilizio che si suddivide nella fase della programmazione, progettazione, esecuzione e gestione e demanda alla Giunta regionale il compito di individuare delle linee guida rivolte agli operatori del settore per definire e valutare la qualità del prodotto nelle diverse fasi del procedimento edilizio.

¹³⁰ L'articolo 40 prevede inoltre che i comuni le province e gli altri enti pubblici possano avvalersi dell'attività delle aziende anche attraverso la stipula di una apposita convenzione, in particolare anche per lo svolgimento dei compiti amministrativi inerenti alla gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica nonché per la predisposizione ed attuazione di programmi di intervento per le politiche abitative, con la possibilità di incassare direttamente i contributi concessi ai sensi del programma regionale d'intervento.

Altro obiettivo perseguito con questa legge è la 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. Gli operatori, oltre ai Comuni per i quali la qualificazione è esclusa, possono essere cooperative di abitazione a proprietà indivisa, società di scopo cui possono partecipare anche le ACER, organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

Norme specifiche disciplinano la gestione degli alloggi, fatta eccezione per quelli riferibili a programmi di edilizia agevolata e convenzionata, la partecipazione degli assegnatari alla gestione del patrimonio, il contratto di locazione, il subentro, l'ospitalità temporanea e la coabitazione, la mobilità, il canone di locazione. Con riferimento alla disciplina delle assegnazioni e gestione, va rilevato che, oltre per concorso pubblico, il Comune può assegnare alloggi attraverso l'inserimento in una graduatoria aperta, formata in base ai punteggi attribuiti e aggiornata periodicamente. L'annullamento dell'assegnazione è previsto in caso di contrasto con la normativa vigente e di assegnazione avvenuta in base a dichiarazioni mendaci. Il provvedimento di decadenza è assunto, previo contraddittorio con l'interessato, per: abbandono per più di tre mesi dell'alloggio, sublocazione, utilizzo per scopi illeciti o immorali, danni gravi all'alloggio, morosità superiore a tre mesi, perdita dei requisiti per l'assegnazione, superamento del limite di reddito, inadempimento alle richieste di informazioni, esecuzione di opere su parti comuni.

Riguardo alla determinazione del canone, si tiene conto del valore dell'immobile e del reddito del nucleo familiare valutato secondo i criteri stabiliti dal D.lgs. 109/98. Detto decreto ha individuato criteri unificati della situazione economica 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. Ai sensi di detto provvedimento, 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.

La Delibera C.R. Emilia Romagna 12 febbraio 2002 n.327, ha specificato i requisiti per accedere all'ERP prevedendone la possibilità, oltre che per il cittadino italiano e di Stato aderente all'Unione europea, anche per il cittadino straniero titolare di carta di soggiorno o regolarmente soggiornatane, iscritto nelle liste di collocamento o che esercita attività di lavoro subordinato o autonomo. La stessa delibera ha, inoltre, definito il valore dell'ISE, in riferimento alla situazione economica complessiva, in €30.000 e dell'ISEE, che valuta anche le caratteristiche e la complessità del nucleo in €15.000. Con la successiva delibera 395 del 30 luglio 2002, parzialmente modificata dalla delibera 485 del 28 maggio 2003, è stato previsto, in attuazione della l.r.24/2001, 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. Per il parametro oggettivo (alloggio) si tiene conto di quanto previsto dalla legge 431/1998. Sono state, inoltre, previste tre diverse tipologie di canone in rapporto alle aree di reddito nelle quali ripartire la generalità dei nuclei assegnatari, che sono a) area di accesso: ISE € 30.000 - ISEE €15.000. All'interno di detta area è individuata una fascia di protezione con ISEE non superiore a €7.500; b) area permanenza: ISE €15.000 - ISEE €30.000; c) area decadenza: ISE >€45.000 - ISEE >€30.000. Il canone applicabile ai nuclei in fascia protetta ha un'incidenza massima sul reddito che varia dal 6 al 12%, mentre il canone da applicare ai nuclei non appartenenti ad essa è misto per la fascia d'accesso e quella di permanenza, cioè calcolato tenendo conto sia di un limite di incidenza sul reddito ISE che dei parametri oggettivi dell'alloggio, e maggiorato per la fascia di

decadenza, cioè calcolato senza tener conto del limite di incidenza del canone sul reddito ISE, più una maggiorazione in relazione ai parametri oggettivi dell'alloggio. Nella suddetta delibera è inoltre previsto che la dilazione degli aumenti dei canoni avrà comunque l'obiettivo di raggiungere a livello provinciale un incremento del gettito delle entrate del 20% e che i Comuni sono tenuti, nella relazione annuale sulla utilizzazione dei proventi, ad esplicitare i miglioramenti delle condizioni del patrimonio ERP in seguito all'aumento dei canoni, tenuto conto che i proventi stessi devono essere destinati alla copertura dei costi di gestione, al recupero e allo sviluppo del patrimonio di alloggi Erp, al cofinanziamento dei programmi intercomunali per l'Erp e al cofinanziamento del Fondo per l'accesso all'abitazione in locazione. Quest'ultimo è istituito al fine di assicurare un sostegno al reddito dei nuclei meno abbienti ed è finanziato principalmente con le assegnazioni attribuite alla Regione in sede di ripartizione del fondo nazionale di cui all'art.11 della legge 9 dicembre 1998, n.431.

Apposito capo è riservato all'alienazione degli alloggi di Erp che possono essere alienati esclusivamente per una più razionale ed economica gestione del patrimonio. A questo scopo i Comuni, anche in forma associata, predispongono un piano di alienazioni e reinvestimenti d'intesa con il Tavolo di concertazione provinciale e trasmetterlo alla Regione. Il programma è attuato mediante un bando di vendita ad asta pubblica, assumendosi come prezzo base il valore di mercato dell'immobile determinato dall'ente proprietario, con diritto di prelazione per gli occupanti.

Dal punto di vista dell'organizzazione della funzione nella Regione opera un apposito Servizio per le Politiche Abitative nell'ambito dell'Assessorato alla Programmazione Territoriale che si occupa di promuovere i programmi di Erp in base alle disponibilità di bilancio indicando la tipologia di alloggi da realizzare (locazione permanente, locazione a termine, locazione con proprietà differita, acquisto) nonché le procedure amministrative e finanziarie da seguire per la realizzazione degli interventi edilizi. Stabilisce inoltre i requisiti per l'accesso e la permanenza da parte dei cittadini in alloggi di edilizia residenziale pubblica nonché i criteri generali per la determinazione del canone d'affitto.

Attività regionale

Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse

Il fabbisogno abitativo che la Regione tende a soddisfare mediante il Programma regionale è determinato in base alle rilevazioni delle Province e dei Comuni, come previsto dalla l.r. 24/2001. In particolare, ai Comuni spetta la rilevazione del fabbisogno e la individuazione delle tipologie di intervento atte a soddisfarlo mentre alle Province quella di localizzare a livello sovracomunale gli interventi e stabilire le priorità.

Nel periodo considerato sono stati finanziati i seguenti programmi:

- Programma 1999/2000: approvato con delibera del Consiglio regionale n.134 del 21 dicembre 2000 e finalizzato ad incrementare l'offerta di alloggi di edilizia convenzionata-agevolata da concedere in locazione a termine (minimo 10 anni) o permanente a canone concordato alle categorie sociali (anziani, portatori di handicap,extracomunitari) o in proprietà a favore di coppie giovani. Prevede la realizzazione di 2192 alloggi di cui 211 realizzati da soggetti pubblici e 1981 da soggetti privati. Le risorse per il finanziamento del programma ammontano a complessivi € 65.039.651,26. Altro parte del programma è finalizzata alle nuove costruzioni ed alla riqualificazione del patrimonio pubblico ed è stata finanziata con risorse statali pari a 37.366.916,01 euro.I contributi coprono una quota massima del 70% del costo degli interventi e sono assegnati in conto capitale ai Comuni che destinano gli alloggi realizzati alla locazione secondo le procedure previste dalla legge regionale n.12/84;
- Programma sperimentale denominato "20.000 abitazioni in affitto", approvato con delibera del Consiglio regionale n. 463 del 6 marzo 2003, adottato per incrementare l'offerta di

alloggi di edilizia convenzionata-agevolata da concedere in locazione a termine (minimo 10 anni) o permanente a canone concordato alle categorie sociali deboli che hanno difficoltà a reperire alloggi a canoni accessibili. Le risorse ammontano a €73.256.899,19. Il programma è stato attivato in due stralci ed ha previsto la realizzazione di 1804 alloggi di cui 997 realizzati da soggetti pubblici (Comuni, Onlus, Ardsu) e 807 da soggetti privati (Cooperative di abitazioni, Imprese di costruzione);

- Programma di edilizia residenziale pubblica 2003/2004, finanziato con risorse statali per € 88.842.000,00 e con risorse regionali per €21.158.000,00 e finalizzato alla ristrutturazione, manutenzione e adeguamento tecnologico del patrimonio di proprietà comunale destinato all'edilizia residenziale pubblica. Il primo stralcio del programma è stato avviato entro l'1 luglio 2005 ed il secondo il 12 dicembre 2005.

È da segnalare infine che è stata posta in essere una attività di rinegoziazione dei mutui in attuazione dell'art.29 della legge 13 maggio 1999, n.133, relativi alle leggi 457/78, 94/82, 25/80, e 118/85 che riguardano la totalità dei mutui assistiti da contributo pubblico.

Attività di controllo e monitoraggio

Alla Regione è demandato il compito di stabilire per ogni singolo programma le procedure amministrative e finanziarie che devono essere seguite nelle gestioni degli interventi finanziati.

Tale attività viene poi monitorata attraverso un controllo dei documenti richiesti per l'erogazione dei contributi ed inoltre attraverso sopralluoghi tesi a verificare il rispetto dei requisiti costruttivi degli alloggi previsti dai bandi. Tali verifiche vengono effettuate a lavori ultimati prima dell'erogazione del saldo del contributo concesso.

L'attività di gestione è monitorata mediante procedure informatiche che riguardano tutti i dati relativi agli interventi finanziati di ogni programma.

Funzione rilevante ha il già citato Osservatorio Regionale del Sistema Abitativo per l'Emilia-Romagna (ORSA).

Stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata

Nelle tabelle che seguono è indicata la situazione relativa al periodo 1.1.98-30.6.2004 degli interventi di recupero e di nuove costruzioni riferiti all'Edilizia sovvenzionata finanziati con la legge regionale n. 8/2000.

Interventi di recupero con riferimento al periodo 1.1.1998-30.6.2004

Provincia	Legge di finanziamento	Interventi avviati	Interventi ultimati	Interventi da ultimare	Importo concesso	Importo pagato	% pagato/concesso
Bologna	L.R. 25/2/00, n. 8	6 (192)	-	6 (192)	6.014.656,81	1.757.874,58	29,23
Ferrara	L.R. 25/2/00, n. 8	3 (51)	-	3 (51)	1.841.662,60	631.631,04	34,30
Forlì-Cesena	L.R. 25/2/00, n. 8	2 (43)	-	2 (43)	457.724,61	183.089,84	40,00
Modena	L.R. 25/2/00, n. 8	4 (63)	-	4 (63)	3.109.825,69	786.558,27	25,29
Parma	L.R. 25/2/00, n. 8	3 (44)	1 (17)	2 (27)	2.729.474,71	1.242.801,88	45,53
Piacenza	L.R. 25/2/00, n. 8	3 (33)	1 (8)	2 (25)	779.848,92	359.454,00	46,09
Ravenna	L.R. 25/2/00, n. 8	12 (167)	-	12 (167)	3.284.623,43	797.434,90	24,28
Reggio Emilia	L.R. 25/2/00, n. 8	6 (164)	-	6 (164)	3.761.355,59	1.304.156,96	34,67
Rimini	L.R. 25/2/00, n. 8	6 (23)	-	6 (23)	721.836,31	416.884,01	57,75
Totale		45 (780)	2 (25)	43 (755)	22.701.008,67	7.479.885,48	32,95
Tra parentesi il numero degli alloggi interessati dal complesso degli interventi.							

Interventi di nuova costruzione con riferimento al periodo 1.1.98-30.6.2004

Provincia	Legge di finanziamento	Interventi avviati	Interventi ultimati	Interventi da ultimare	Importo concesso	Importo pagato	% pagato/concesso
Bologna	L.R. 25/2/00, n. 8	4 (130)	-	4 (130)	7.669.878,25	1.647.711,57	21,48
Ferrara	L.R. 25/2/00, n. 8	3 (46)	1 (8)	2 (38)	2.678.861,58	176.111,80	6,57
Forlì-Cesena	L.R. 25/2/00, n. 8	1 (9)	1 (9)	-	645.571,12	645.571,12	100,00
Modena	L.R. 25/2/00, n. 8	1 (15)	-	1 (15)	1.231.749,70	-	-
Parma	L.R. 25/2/00, n. 8	1 (10)	-	1 (10)	516.456,90	-	-
Piacenza	L.R. 25/2/00, n. 8	-	-	-	-	-	-
Ravenna	L.R. 25/2/00, n. 8	1 (17)	-	1 (17)	558.909,66	-	-
Reggio Emilia	L.R. 25/2/00, n. 8	1 (15)	-	1 (15)	994.179,53	397.671,81	40,00
Rimini	L.R. 25/2/00, n. 8	1 (8)	-	1 (8)	370.299,60	148.119,84	40,00
Totale		13 (250)	2 (17)	11 (233)	14.665.906,34	3.015.186,14	20,56

Tra parentesi il numero degli alloggi interessati dal complesso degli interventi.

Dai dati sopra esposti si evince che, con riferimento al rapporto pagato/concesso, il grado di realizzazione degli interventi appare piuttosto basso. Per quanto riguarda quelli di recupero è stato pagato il 32,95% dell'importo concesso a livello regionale con percentuali per provincia che non hanno superato il 57,75% come nel caso di Rimini ed hanno avuto il coefficiente più basso nella provincia di Ravenna con il 24,28%. Un risultato inferiore si è registrato negli interventi di nuova costruzione dove a livello regionale i pagamenti non hanno raggiunto il 21% dell'importo concesso. Tale risultato solo in parte si giustifica con il mancato avvio degli interventi nelle province di Modena, Parma e Ravenna perché, pur escludendo queste ultime, il risultato si attesterebbe comunque al 24,40%. Il dato è determinato principalmente dai cospicui interventi della provincia di Ferrara che presentano il più basso livello di pagamenti, appena il 6,57%, mentre la provincia di Bologna non va oltre il 21,48%.

In termini assoluti gli interventi che hanno ricevuto i maggiori finanziamenti sono stati quelli di recupero con € 22.701.008,67, mentre la provincia che ha ricevuto il maggiore finanziamento è stata quella di Bologna con € 7.669.878,25 per la realizzazione di quattro interventi di nuova costruzione.

Consistenza e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica

L'indagine della Sezione regionale di controllo della regione Emilia Romagna ha coinvolto, per quanto concerne gli approfondimenti sulla consistenza e sulla gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica, le Aziende Casa Emilia Romagna (ACER) di Bologna, Ferrara, Rimini, Ravenna, Forlì - Cesena, Modena, Parma, Reggio Emilia e Piacenza nonché un campione di comuni comprendente i comuni capoluogo di provincia e gli ulteriori comuni di Castel Maggiore, Campogalliano, Montecchio Emilia, Santa Sofia e Fidenza individuati prendendo in considerazione un comune per ciascuna classe demografica a partire da quella con popolazione pari o superiore a 3000 abitanti, escluse le classi già rappresentate dai comuni capoluogo di provincia. Questa parte dell'indagine regionale ha inoltre interessato l'Agenzia del demanio relativamente alle procedure di cessione degli immobili di proprietà statale ai sensi delle leggi 449/1997 e 388/2000.

Nel periodo (triennio 2001-2003) preso in considerazione i fenomeni ora in esame erano interessati dal regime transitorio previsto dall'art. 52 della l.r. 8.8.2001 n.24 intitolata "Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo" di cui sopra si è detto, che ha significativamente innovato la previgente disciplina dell'edilizia residenziale pubblica regionale e che ai fini che ora interessano ha previsto che per quattro anni dalla data di entrata in vigore

della legge le costituenti nuove aziende (ACER) mantenessero la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica di cui veniva previsto il trasferimento ai comuni.

Ai sensi dell'articolo 20 della legge stessa sono definiti come alloggi di edilizia residenziale pubblica le unità immobiliari ad uso abitativo che si caratterizzano

- per la proprietà pubblica, dello Stato, dei comuni e degli altri enti locali e degli IACP;
- per l'essere recuperate acquistate o realizzate in tutto o in parte con contributi pubblici;
- per l'essere destinate senza alcun limite di tempo alla locazione al canone definito dall'articolo 35 della legge stessa.

La legge regionale specifica in particolare che sono alloggi di ERP quelli così individuati nella vigenza della precedente legge regionale 12/1984, gli alloggi realizzati con i piani di reinvestimento dei proventi delle vendite ex L 560/1993 e gli alloggi realizzati con i contributi di cui al comma 1 dell'articolo 12 della legge, che prevede la concessione di contributi regionali finalizzati a soddisfare il fabbisogno abitativo dei nuclei meno abbienti a mezzo del recupero, dell'adeguamento e della realizzazione di alloggi di ERP sulla base dei programmi deliberati dai comuni.

Come sopra già ricordato la legge regionale 24/2001 ha tra l'altro previsto la trasformazione degli originari IACP in ACER e il trasferimento ai comuni della proprietà degli alloggi di ERP, ivi comprese le relative parti comuni degli edifici e pertinenze.

Nell'ambito di questo quadro normativo di riferimento l'indagine regionale ha rilevato che alla data del 31.12.2003 la proprietà degli alloggi di ERP regionali era intestata alle ACER e ai Comuni mentre la gestione degli stessi avveniva in maniera pressoché esclusiva ad opera delle ACER che gestivano la quasi totalità degli alloggi di proprietà dei comuni capoluogo di provincia come pure di taluni dei comuni di minore dimensione.

La situazione afferente la proprietà degli alloggi è schematizzata nella seguente tabella.

TABELLA 1 –Regione Emilia Romagna - Consistenza del patrimonio immobiliare di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31 dicembre del 2003.

numero alloggi di ERP di proprietà degli enti rilevati dall'indagine al 31.12.2003	
enti	
ACER	34.080
COMUNI	12.153
TOTALE	46.233

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione controllo Emilia Romagna

La relazione della Sezione regionale, che espone i dati esistenti al 31.12.2003, evidenzia che la concentrazione maggiore di alloggi si registra presso l'ACER di Bologna che risulta proprietario di 10.467 alloggi e, per quanto attiene ai comuni, presso il Comune di Bologna, che è proprietario di 5.860 alloggi. Nel numero complessivo degli alloggi di proprietà comunale esposto in tabella sono ricompresi 266 alloggi di proprietà dei comuni non capoluogo di provincia¹³¹.

La gestione degli alloggi risulta esercitata in via pressoché esclusiva dalle ACER che, al 31.12.2003, oltre al patrimonio immobiliare di loro proprietà gestivano quasi tutti gli alloggi di ERP di proprietà comunale dei comuni capoluogo mentre solo i comuni di minori dimensioni provvedevano in tutto o in parte alla gestione degli alloggi di loro proprietà.

Complessivamente la gestione degli alloggi di ERP ad opera delle ACER interessava, al 31.12.2003, 54.545 alloggi.

¹³¹ La consistenza di siffatta proprietà raggiunge una dimensione considerevole solo presso il comune di Castel Maggiore (142 alloggi) che risulta provveda direttamente alla gestione di tali alloggi

Il valore medio degli alloggi di ERP esposto a bilancio al 31.12.2003 evidenzia dei dati significativamente diversi tra il patrimonio delle ACER e quello di proprietà comunale, il quale registra in generale dei valori significativamente più elevati rispetto a quelli delle aziende. Presso la maggioranza di queste ultime infatti i valori medi si aggirano attorno ai 20.000 euro ad alloggio, con un minimo di 10.078 euro esistente presso l'ACER di Bologna e con un valore massimo registrato presso l'ACER di Ferrara (47.829 euro). Presso i comuni invece, se si eccettuano i casi del Comune di Rimini, che registra il valore medio più basso (11.407 euro) e i Comuni di Forlì e di Piacenza (rispettivamente €21.679 e 25.735), tutti gli enti espongono un valore medio superiore ai 30.000 € con la punta massima (per i comuni capoluogo di provincia) del Comune di Modena che raggiunge i 49.119 €.

Per quanto concerne la vetustà degli alloggi, è stato rilevato che il 63,94% degli alloggi di ERP regionale sono stati ultimati in epoca precedente al 1.1.1981, mentre sono stati ultimati nel periodo successivo e fino al 31.12.1990 il 24,56% degli alloggi esistenti al 31.12.2003. Gli alloggi edificati a partire dal 1.1.1991 e fino al 31.12.2003 rappresentano invece il 11,50% del totale regionale rilevato dall'indagine. L'edificazione dell'ultimo periodo (quello successivo al 31.12.1990) rappresenta il 46,82% di quella eseguita nel periodo precedente.

Limitando l'esame agli alloggi di proprietà delle ACER, i risultati dell'indagine attestano che gli alloggi edificati nella fascia temporale più lontana nel tempo rappresentano il 63,94% del totale degli alloggi delle ACER e che gli alloggi ultimati nel terzo periodo sono il 46,82% di quelli edificati nel periodo precedente.

Relativamente alla dimensione (superficie) degli alloggi oggetto di rilevazione, è stato riscontrato che la maggioranza percentuale tanto del patrimonio ACER quanto di quello comunale si registra nella fascia dimensionale mediana compresa tra i 45 e i 95 metri quadri che interessa il 79,24% degli alloggi. Gli immobili di più ridotte dimensioni costituiscono solo il 15,15% del totale degli alloggi mentre gli alloggi superiori a mq 95 sono il 5,61%¹³².

Per quanto attiene al classamento catastale, un dato che emerge in termini omogenei tra gli alloggi di proprietà ACER e quelli di proprietà comunale è l'ampia prevalenza dell'inclusione nella categoria A3 (abitazioni di tipo economico) che interessa il 62,70% degli alloggi ACER e il 62,53% degli alloggi comunali. In categoria A4 (abitazioni di tipo popolare) sono accatastati il 24,86% degli alloggi delle ACER e il 29,47% di quelli comunali. La situazione complessiva è riassunta nella seguente tabella.

TABELLA 2 - Regione Emilia Romagna - Classificazione catastale degli alloggi di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	categoria A 2	categoria A 3	categoria A 4	categoria A 5
	% sul totale	% sul totale	% sul totale	
ACER	12,40	62,70	24,86	0,03
COMUNI	7,70	62,53	29,47	0,30

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione controllo Emilia Romagna.

Il patrimonio immobiliare di ERP risulta edificato in area PEEP, per quanto concerne gli alloggi di proprietà ACER, nella misura del 74,63% del totale degli alloggi, con i livelli percentuali più elevati che si registrano presso l'azienda di Rimini (70,03%) e quella di Ravenna (61,34%) mentre la percentuale più bassa si configura relativamente all'azienda di Bologna (28,13%). Gli alloggi di proprietà comunale che risultano inclusi in area PEEP rappresentano il 30,40% del totale degli alloggi di proprietà comunale.

¹³² Presso il Comune di Reggio Emilia si registra un dato che si discosta significativamente dalla media regionale in quanto la percentuale degli alloggi di maggiore dimensione rappresenta il 39,48% del totale degli alloggi comunali.

La relazione della Sezione regionale di controllo evidenzia che tanto le aziende quanto i comuni capoluogo sono dotati di procedure elettroniche che consentono la gestione automatizzata degli archivi patrimoniali che contengono tutti i dati degli alloggi e dei fabbricati.

Per quanto attiene all'esistenza del cd " fascicolo del fabbricato" riportante le caratteristiche tecniche e la descrizione degli impianti e degli interventi manutentivi eseguiti sugli alloggi o sulle parti comuni degli edifici gestiti, l'indagine ne ha rilevato la sussistenza solo presso alcune ACER¹³³ e alcuni comuni capoluogo.

La cessione degli alloggi agli assegnatari operata nel periodo 1994-2003 dagli enti assoggettati all'indagine ha interessato complessivamente 9.997 alloggi di cui 8.956 di proprietà IACP (ora ACER)¹³⁴ e 1041 di proprietà comunale.

Se, al fine di esprimere il significato che la cessione degli alloggi di ERP intervenuta nel periodo 1.1.1994 - 31.12.2003 ha esercitato nei confronti dell'insieme del patrimonio immobiliare delle ACER regionali, si rapporta al numero degli alloggi di proprietà degli enti nel periodo di vendita¹³⁵ il numero complessivo degli alloggi venduti dalle ACER, si ottiene un valore di (una vendita ogni) 4,81 alloggi.

Il ricavato delle cessioni eseguite nel suddetto periodo dalle ACER ammonta a complessivi €266.987.042 mentre quello realizzato dai comuni capoluogo è di complessivi € 35.282.241. A fronte del suddetto ricavo complessivo, le ACER hanno attribuito una effettiva destinazione (intendendo con tale espressione anche l'evidenza contabile delle somme ancora prive di destinazione) ad €264.020.440,77.

Il 55,33 % del totale dei ricavi delle ACER che hanno ricevuto destinazione nel senso sopra precisato è stato utilizzato per la realizzazione di nuove costruzioni, il 16,01% per interventi di recupero, il 21% alla manutenzione straordinaria del patrimonio immobiliare. Tra le ulteriori destinazioni riservate ai predetti ricavi si registra il 3,34% finalizzato a destinazioni non previste dal questionario istruttorio, lo 0,81% utilizzato per l'acquisto di aree edificabili e lo 0,65% per l'acquisto di edifici; il 2,67% delle risorse all'epoca della rilevazione era privo di destinazione. In un unico caso (ACER di Piacenza) una parte del ricavato (circa il 5,14% del ricavato complessivo dell'ente e lo 0,19% del totale regionale dei ricavi ACER) è risultato destinato al ripiano di deficit di bilancio.

Il ricavo realizzato dai comuni capoluogo è stato principalmente destinato al recupero e alla manutenzione piuttosto che alla realizzazione di nuovi alloggi (16,95%): il 42,78% è stato infatti utilizzato per il finanziamento di interventi di recupero e il 29,08% per la manutenzione straordinaria del patrimonio immobiliare. Il 8,31% delle risorse ha ricevuto una destinazione non prevista dal questionario e circa il 2,75% all'epoca era privo di destinazione.

Il trasferimento agli enti degli alloggi di proprietà statale ai sensi delle leggi 449/97 e 388/00 ha interessato complessivamente 3.173 alloggi, di cui 1.194 sono stati trasferiti alle ACER (di Ferrara, Ravenna, Forlì-Cesena e Modena) e 1.979 alloggi ai comuni (1.968 ai comuni capoluogo di provincia). I trasferimenti più rilevanti hanno riguardato il Comune di Reggio Emilia e quello di Bologna che hanno acquisito rispettivamente la proprietà di 493 e 485 alloggi.

La relazione della Sezione non espone risultanze circa l'eventuale esistenza di problematiche gestionali (inerenti all'esistenza di situazioni condominiali) dipendenti dall'intervenuta cessione di alloggi. A questo proposito va peraltro segnalato che l'articolo 23 della legge regionale 24/2001 prevede espressamente che negli edifici e nei complessi edilizi a

¹³³ Si tratta delle aziende di Rimini, Forlì- Cesena, Modena (per i fabbricati costruiti dopo il 1985), Parma, Piacenza nonché dei comuni di Rimini (per i fabbricati costruiti dopo il 1990) Ravenna, Modena e Cesena.

¹³⁴ L'attività di dismissione più ampia ha interessato l'IACP/ACER di Bologna che nel periodo 1994-2003 ha venduto 3.350 alloggi.

¹³⁵ Il dato viene calcolato sommando agli alloggi in proprietà alla data del 31.12.2003 (34.080) il numero degli alloggi venduti nel periodo 1994-2003.

proprietà mista il comune o il soggetto gestore a ciò delegato attuino le modalità di gestione condominiale stabilite dalle leggi vigenti e dal codice civile anche nel caso in cui permanga la maggioranza pubblica della proprietà; prevede altresì che qualora sussista la maggioranza pubblica del valore dell'intero edificio il comune o il gestore possano anche assumere le funzioni di amministratore del condominio.

Il contenuto della gestione operata dalle ACER risulta omogeneo tra le varie aziende e si estende alle ordinarie attività inerenti alla formalizzazione del rapporto locativo con gli utenti, alla gestione amministrativa dello stesso (che comprende tra l'altro l'incasso dei canoni locazione, l'anticipo delle spese per i servizi e la relativa rendicontazione, la gestione degli interventi manutentivi) nonché alla fase di cessazione delle utenze e di riacquisizione della disponibilità degli alloggi. Risulta che gli enti gestori svolgano anche funzioni di amministrazione condominiale.

I dati rilevati in ordine all'accertamento nel triennio per canoni di locazione sono parziali e non consentono un'evidenza complessiva su base regionale.

La seguente tabella espone la situazione relativa alle ACER regionali, con l'esclusione di quelle di Ferrara e di Parma dalle quali non risultano acquisiti i dati di cui ora si tratta.

TABELLA 3 - Regione Emilia Romagna - Gestione del patrimonio di ERP. ACER. Accertamento canoni di locazione del triennio 2001- 2003.

ACER	2001	2002	2003	TOTALE TRIENNIO
Acer Bologna	17.972.457	18.774.761	19.760.731	56.507.949
Acer Rimini	20.48.976	2.075.335	2.075.634	6.199.945
Acer Ravenna	3.109.557	4.433.368	4.389.703	11.932.628
Acer Forlì Cesena	5.056.746	4.938.697	4.870.390	14.865.833
Acer Modena	8.376.178	9.797.648	8.927.646	17.303.824
Acer Reggio Emilia	4.603.952	4.897.172	4.940.832	14.441.957
Acer Piacenza	3.065.150	3.143.053	2.999.974	9.208.177
TOTALE	44.233.016	48.060.034	47.964.910	130.460.313

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione controllo Emilia Romagna

L'accertamento complessivo realizzato dalle ACER prese in considerazione nel triennio ammonta ad € 130.460.313 e presenta un andamento oscillante nel triennio e un significativo incremento tra il 2001 e il 2003 (8,44%)

L'entità dei canoni medi delle ACER che è stata acquisita all'indagine è esposta nella tabella che segue.

TABELLA 4 - Regione Emilia Romagna - Gestione degli alloggi di ERP. Canoni medi mensili delle ACER anno 2003.

ACER	Canone medio mensile 2003
Bologna	116,00
Ferrara	110,94
Rimini	108,60
Ravenna	-
Forlì Cesena	98,00
Modena	122,93
Parma	98,58
Reggio Emilia	112,00
Piacenza	93,00

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione controllo Emilia Romagna.

Se si escludono i valori estremi registrati presso le aziende di Modena e di Piacenza, la tabella evidenzia la sostanziale omogeneità dei canoni medi esistenti presso gli altri enti, che sono compresi tra i 98 e i €116 mensili; il valore più elevato si configura presso l'azienda di Modena (€ 122,93 mensili) mentre quello più basso presso l'azienda di Piacenza (93 euro mensili).

La morosità per canoni di locazione è stata rilevata dall'indagine regionale solo nei suoi valori monetari riferiti a ciascun anno del triennio 2001-2003¹³⁶. La situazione rilevata dall'indagine regionale è riassunta schematicamente nella seguente tabella, che non comprende l'azienda di Ferrara, per la quale non risultano acquisiti i dati dell'intero triennio.

TABELLA 5 - Regione Emilia Romagna - Gestione degli alloggi di ERP. ACER. Morosità per canoni di locazione di ERP nel triennio 2001-2003.

ACER	2001	2002	2003	TOTALE TRIENNIO
Acer Bologna	362.906	471.763	665.654	1.500.324
Acer Rimini	18.636	55.421	64.773	138.830
Acer Ravenna	124.749	215.432	380.182	720.363
Acer Forlì Cesena	51.130	67.279	183.365	301.774
Acer Modena	42.813	82.318	285.180	410.311
Acer Parma	73.131	119.880	190.800	383.811
Acer Reggio Emilia	53.242	60.947	76.373	190.562
Acer Piacenza	96.809	173.653	224.074	494.536
TOTALE	823.416	1.246.693	2.070.401	4.140.510

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione controllo Emilia Romagna.

La morosità del triennio rapportata al numero complessivo degli alloggi alla data del 31.12.2003 in gestione alle ACER incluse nella tabella (48.084) configura una morosità di € 86,10 ad alloggio gestito.

Se si rapportano i valori monetari di cui alla precedente tabella con i dati dell'accertamento nei corrispondenti anni del triennio, si ottengono i seguenti riscontri percentuali della morosità di ogni anno riferita al totale dell'accertamento dell'anno.

TABELLA 6 - Regione Emilia Romagna - Gestione degli alloggi di ERP. ACER. Percentuali di morosità rispetto all'accertamento dell'anno nel triennio 2001-2003.

ACER	morosità 2003 % su monte canoni dell'anno	morosità 2002 % su monte canoni dell'anno	morosità 2001 % su monte canoni dell'anno
Bologna	3,37	2,51	2,02
Ferrara			
Rimini	3,12	2,67	0,91
Ravenna	8,66	4,86	4,01
Forlì Cesena	3,76	1,36	1,01
Modena	3,19	0,84	0,51
Parma			
Reggio Emilia	1,55	1,24	1,16
Piacenza	7,50	5,52	3,16

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione controllo Emilia Romagna.

Con le eccezioni registrate presso le aziende di Ravenna e di Piacenza ove la morosità registra dei valori che nel 2003 sono più rilevanti, la situazione generale della morosità non si

¹³⁶ I quesiti istruttori facevano riferimento alla situazione esistente al 30.6.2004 in relazione agli accertamenti maturati al 31.12.2003.

presenta particolarmente consistente ed anzi va valorizzata la positiva circostanza che il livello della stessa decresce in relazione al trascorrere del tempo presso tutte le aziende.

Iniziative volte al recupero dei crediti risultano attivate, sia pur con caratteristiche e intensità diverse, da parte di tutte le Aziende. Le risultanze generali danno atto dello svolgimento di 2.953 procedimenti in sede amministrativa, di 706 procedure in sede giudiziale come pure dell'attivazione di 242 diversi procedimenti finalizzati in sede extra giudiziale alla definizione di situazioni di morosità.

L'occupazione degli alloggi in assenza di titolo assume contenuti del tutto marginali come risulta dalla seguente tabella che evidenzia come il fenomeno assuma una non trascurabile rilevanza solo presso l'ACER di Parma.

TABELLA 7 - Regione Emilia Romagna - Gestione degli alloggi di ERP. ACER. Occupazione senza titolo degli alloggi.

ACER	n. alloggi occupati senza titolo
Bologna	13
Ferrara	37
Rimini	1
Ravenna	
Forlì Cesena	11
Modena	14
Parma	108
Reggio Emilia	30
Piacenza	30
Totale	244

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione controllo Emilia Romagna.

Se si considera che gli alloggi di ERP gestiti dalla ACER al 31.12.2003 sono 54.545 si deduce che il fenomeno ora in esame riguarda solo lo 0,45% del patrimonio immobiliare di ERP delle aziende regionali.

Certamente più rilevante è invece la situazione afferente la mancata occupazione degli alloggi che interessa il 6,44 % del totale degli alloggi gestiti dalle ACER. La situazione registrata presso ogni singola azienda è riportata nella seguente tabella.

TABELLA 8 - Regione Emilia Romagna - Gestione degli alloggi di ERP. ACER. Mancata occupazione senza titolo degli alloggi.

ACER	n. alloggi non occupati
Bologna	1556
Ferrara	512
Rimini	36
Ravenna	53
Forlì Cesena	165
Modena	190
Parma	314
Reggio Emilia	415
Piacenza	274
Totale	3.515

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione controllo Emilia Romagna.

Il fenomeno ora in esame assume una considerevole rilevanza presso l'azienda di Bologna ove la mancata occupazione interessa il 8,78% degli alloggi gestiti. In termini percentuali la situazione assume una rilevanza ancora maggiore presso l'ACER di Reggio Emilia, ove risulta non occupato il 10,20% degli alloggi. Presso entrambe le aziende la causa

più rilevante di siffatto fenomeno è l'inagibilità degli alloggi. In relazione alla situazione registrata a livello regionale in capo alle ACER, la mancata occupazione degli alloggi è da ricondursi per il 40,85% all'esistenza di necessità manutentive degli alloggi stessi.

Per quanto attiene alla manutenzione del patrimonio immobiliare tutte le ACER regionali, sia pur con una diversa intensità, risultano a tale fine attive nel quinquennio 1999-2003. La tabella che segue espone il numero (complessivamente 1763) degli interventi manutentivi di maggiore significato tecnico edilizio (qualificati di risanamento conservativo) che sono stati rilevati dall'indagine regionale in capo a ciascuna ACER.

TABELLA 9 - Regione Emilia Romagna - Gestione del patrimonio di ERP. ACER. Risanamento conservativo degli alloggi nel quinquennio 1999-2003.

ACER	Numero alloggi risanati nel quinquennio 1999/2003					
	1999	2000	2001	2002	2003	Totale
Bologna	106	6	174	57	30	373
Ferrara	88	93	89	48	53	371
Rimini	11	13	13	8	5	50
Ravenna	19	7	5	13	26	70
Forlì Cesena	12	2	20	4	17	55
Modena	6	6	19	20	16	67
Parma	26	10	47	13	5	101
Reggio Emilia	0	135	434	16	0	585
Piacenza	47	0	44	0	0	91
Totale	315	272	845	179	152	1.763

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Emilia Romagna.

La tabella che segue dà invece evidenza al numero degli interventi manutentivi di minore rilevanza, definiti di riatto, che di regola vengono eseguiti in occasione di un'assegnazione di alloggio di risulta ad un nuovo inquilino. Il numero di siffatti interventi (complessivamente 8.657 nel quinquennio) è considerevole soprattutto in capo all'ACER di Bologna, che risulta ne abbia eseguiti oltre 3.336, con una media di 667 alloggi riattati all'anno.

TABELLA 10 - Regione Emilia Romagna - Gestione del patrimonio di ERP. ACER. Riatto degli alloggi nel quinquennio 1999-2003.

ACER	Numero alloggi riattati nel quinquennio 1999/2003					
	1999	2000	2001	2002	2003	Totale
Bologna	781	811	680	555	509	3.336
Ferrara	168	127	153	138	192	778
Rimini	27	15	36	46	44	168
Ravenna	81	90	92	109	112	484
Forlì Cesena	153	151	134	174	130	742
Modena	108	103	122	105	97	535
Parma	244	200	262	262	190	1.158
Reggio Emilia	168	127	153	138	192	778
Piacenza	181	121	102	138	136	678
Totale	1.911	1.745	1.734	1.665	1.602	8.657

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Emilia Romagna.

I mezzi finanziari destinati all'esecuzione della manutenzione provengono sia dalle risorse proprie di bilancio degli enti sia da risorse di natura regionale.

Con riferimento ai mezzi finanziari effettivamente utilizzati dalle ACER ai fini della manutenzione ordinaria e straordinaria degli alloggi in gestione, le risultanze dell'indagine regionale attestano un impiego complessivo di € 144.080.250, di cui € 94.975.449 (pari al 65,92% del totale) derivanti da risorse proprie degli enti ed € 49.104.801 (pari al 34,08% del totale) derivanti da finanziamenti regionali

Se, al fine di attribuire un significato unitario all'impegno finanziario profuso in regione per le finalità manutentive, si rapporta al totale delle risorse effettivamente utilizzate dalle ACER il numero complessivo (34.080) degli alloggi di loro proprietà alla data del 31.12.2003, si individua un valore di siffatto impegno di circa € 4.228 ad alloggio.

I dati afferenti la movimentazione del rapporto locativo (cambi, volture dell'intestazione contrattuale, cessazioni delle utenze) acquisiti all'indagine attestano lo svolgimento di una rilevante attività da parte degli enti gestori, che hanno fornito risposte complete ai quesiti istruttori.

In relazione ai cambi di alloggio, le risultanze dell'indagine relative al triennio 2001-2003 evidenziano la concessione da parte delle aziende regionali di complessivi 1.651 cambi di alloggio a fronte di 5.217 richieste.

Se, ai fini di individuare un valore unitario per il fenomeno ora in parola, si rapporta il numero complessivo delle domande di cambio pervenute nel triennio al numero complessivo degli alloggi in gestione agli enti alla data del 31.12.2003 (54.545), si ricava che tale rapporto consiste in una domanda di cambio ogni 10,46 alloggi gestiti.

Le volture del contratto di locazione complessivamente eseguite nel triennio 2001-2003 dalle ACER assommano a 2.244. Il rapporto tra il numero complessivo delle volture e il numero degli alloggi gestiti dalle ACER al 31.12.2003 è di una voltura ogni 24,31 alloggi gestiti.

Le cessazioni d'utenza registrate dagli enti gestori nello stesso triennio sono state complessivamente 5.229, che corrispondono ad una cessazione d'utenza ogni 10,43 alloggi gestiti.

Regione Friuli Venezia Giulia

Oggetto dell'indagine regionale e attività normativa

La Sezione ha aggiunto alle cinque tematiche che hanno costituito oggetto dell'analisi comparativa a livello nazionale ulteriori due settori di indagine, afferenti l'uno al ruolo delle Aziende territoriali per l'edilizia residenziale (ATER) regionali e l'altro alla rilevazione delle principali caratteristiche gestionali degli immobili adibiti ad uso abitativo degli enti pubblici regionali.

Nel periodo preso in considerazione ai fini dell'indagine (di regola il triennio 2001-2003) il quadro normativo regionale di riferimento si è significativamente evoluto nel senso che a seguito dell'entrata in vigore dei sei regolamenti attuativi della legge regionale 7.3.2003 n.6¹³⁷ intitolata "Riordino degli interventi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica" è stato abrogato¹³⁸ quasi per intero il preesistente corpo normativo regionale in tema di ERP ed in particolare il testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica di cui alla legge regionale 1.9.1982 n.75.

Per quanto attiene agli assetti definatori, le novità introdotte dalla sopravvenuta disciplina legislativa consistono nell'inclusione nell'ERP regionale della tematica afferente il sostegno alle locazioni, nell'esplicita affermazione della destinazione delle tre azioni di edilizia sovvenzionata, convenzionata, agevolata "alla generalità dei cittadini", nella modifica delle tipologie degli operatori preposti allo svolgimento delle predette azioni, nell'inesistenza in seno alla definizione di edilizia sovvenzionata della natura delle risorse finanziarie ad essa destinate¹³⁹;

La disposizione fondamentale che regola l'alimentazione delle risorse finanziarie destinate all'ERP regionale è l'art. 16 della l.r.6/2003 che prevede l'istituzione del "Fondo per l'edilizia residenziale", quale aggregazione finanziaria delle risorse destinate al perseguimento

¹³⁷ I sei regolamenti di attuazione della legge regionale 6/2003 sono entrati in vigore nel maggio del 2004. Si tratta del D.P.Reg. 13.4.2004 n. 119 che approva il regolamento di esecuzione dell'articolo 3 della legge regionale 6/2003 concernente le agevolazioni per l'edilizia sovvenzionata; del D.P.Reg. 13.4.2004 n. 120 che approva il regolamento di esecuzione della legge regionale 6/2003 concernente i criteri e le modalità per la concessione delle garanzie integrative di cui all'articolo 5 della legge regionale 4/2001; del D.P.Reg. 13.4.2004 n. 121 che approva il regolamento di esecuzione dell'articolo 4 della legge regionale 6/2003 concernente le agevolazioni per l'edilizia convenzionata; del D.P.Reg. 13.4.2004 n. 122 che approva il regolamento di esecuzione dell'articolo 6 della legge regionale 6/2003 concernente gli interventi a sostegno delle locazioni; del D.P.Reg. 13.4.2004 n. 123 che approva il regolamento di esecuzione dell'articolo 14 della legge regionale 6/2003 che concernente il Comitato regionale per la politica della casa; del D.P.Reg. 13.4.2004 n. 124 che approva il regolamento di esecuzione dell'articolo 5 della legge regionale 6/2003 concernente gli interventi di edilizia agevolata.

Il suddetto regolamento n. 122 concernente gli interventi a sostegno delle locazioni è stato abrogato dal successivo decreto del Presidente della Regione 27 maggio 2005 n. 0149/Pres., che ha apportato specifiche innovazioni alla materia.

¹³⁸ L'articolo 23 della legge regionale 6/2003 stabilisce che le abrogazioni di leggi ivi previste abbiano decorrenza dall'entrata in vigore dei regolamenti di cui all'articolo 12, comma 1, della stessa legge.

¹³⁹ La specifica individuazione delle fonti di finanziamento delle ATER, divenuti operatori unici per gli interventi di edilizia sovvenzionata, è contenuta nell'art. 15 della L.R. 27.8.1999 n. 24.

Ai sensi del predetto art. 15 della L.R. 24/99 le fonti di finanziamento delle ATER sono le seguenti:

- i finanziamenti dello Stato, della Regione e degli Enti locali destinati all'edilizia residenziale pubblica per le finalità di cui all'articolo 1 (finalità della Regione in materia di ERP);
- i canoni di locazione degli immobili di proprietà o in gestione, secondo i criteri e le modalità stabiliti dalla normativa vigente per l'edilizia residenziale pubblica;
- i fondi integrativi appositamente stanziati dalla Regione e dai Comuni per il perseguimento delle finalità inerenti al ruolo di calmieratori del mercato per la tutela delle fasce più deboli e per le situazioni di particolare tensione abitativa;
- i finanziamenti a fronte di spese tecniche e generali relative ai programmi di edilizia residenziale pubblica;
- i proventi derivanti dall'alienazione del patrimonio immobiliare;
- le eventuali altre entrate derivanti da lasciti, legati e donazioni
- i finanziamenti dell'Unione europea;
- tutte le ulteriori entrate derivanti dalle attività di cui all'articolo 4 (funzioni delle ATER).

delle politiche regionali nel settore, comprensivo oltre che della quota annuale di finanziamento stabilita con la legge finanziaria regionale, dei rientri delle anticipazioni erogate, dei proventi di eventuali mutui contratti dall'amministrazione regionale, dei finanziamenti per l'edilizia residenziale provenienti dallo Stato, dall'Unione europea o da altri soggetti.

Per quanto attiene all'individuazione dei soggetti deputati all'attuazione dell'ERP regionale, le novità introdotte dalla nuova legge denotano la previsione di una "specializzazione" per settori, ove l'azione di edilizia sovvenzionata è demandata esclusivamente alle ATER, quella di edilizia agevolata è riservata esclusivamente ai privati, mentre solo per l'attuazione dell'azione di edilizia convenzionata è prevista una pluralità di operatori, anche se l'art. 2, quarto comma, del Regolamento¹⁴⁰ concernente le agevolazioni per l'edilizia convenzionata riserva solo alle ATER la possibilità di "acquistare" immobili, peraltro da destinare alla sola locazione.

Ai Comuni è invece riservata l'azione relativa al sostegno alle locazioni.

Una caratteristica fondamentale del nuovo corpo normativo emerge dai tre regolamenti attuativi delle previsioni legislative concernenti l'edilizia sovvenzionata, convenzionata e agevolata, i quali stabiliscono che le varie agevolazioni finanziarie dagli stessi previste siano concesse con il sistema valutativo a sportello, ai sensi dell'art. 36, comma 4, della legge regionale 20.3.2000 n. 7 recante il "Testo unico delle norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso"¹⁴¹

Più in generale va ancora detto che la legge regionale 6/2003 si caratterizza per l'affermazione del principio di sussidiarietà finalizzato a trasferire all'esterno dell'apparato regionale una serie di attività che possono essere più funzionalmente gestite da soggetti diversi. In questo senso depongono l'attribuzione di competenze gestionali uniche alle ATER regionali (per l'edilizia sovvenzionata) e a Mediocredito del Friuli Venezia Giulia Spa (per l'edilizia agevolata)¹⁴².

Per quanto concerne il ruolo dei Comuni, va precisato che le loro funzioni nella materia dell'ERP sono state rimodulate dalla nuova legge, che riconosce loro una specifica competenza generale, sia pure subordinata all'iniziativa regionale, nel senso che possono realizzare "interventi appositamente finanziati dalla Regione nell'ambito delle politiche della casa" (art.13).

¹⁴⁰ Regolamento di esecuzione dell'articolo 4 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 6 concernente le agevolazioni per l'edilizia convenzionata approvato con D.P.Reg. 13.4. 2004 n. 0121/Pres.

¹⁴¹ Il capo secondo della legge regionale 7/2000 intitolato "procedimenti contributivi" stabilisce (at. 34) che gli incentivi siano concessi sulla base di tre diverse tipologie procedurali: con procedimento "automatico", con procedimento "valutativo" o con procedimento "negoziale". Il procedimento automatico si applica quando non risulti necessaria per l'attuazione degli interventi un'attività istruttoria di carattere tecnico, economico e finanziario del programma di spesa. La procedura valutativa si applica a progetti e programmi organici e complessi da realizzare successivamente alla presentazione della domanda e può svolgersi secondo le modalità del procedimento a graduatoria, del procedimento a bando o del procedimento a sportello. La procedura negoziale si applica ai progetti e programmi di sviluppo territoriale o settoriale. Nel procedimento a sportello previsto dai regolamenti sopracitati (artt. 22 e 23 D.P.Reg.0119/Pres per la sovvenzionata, art.16 D.P.Reg. 0121/Pres. per la convenzionata, art.11 D.P.Reg. 0124/Pres. per l'agevolata) lo svolgimento dell'istruttoria delle domande e anche la concessione dell'intervento (in caso di risorse insufficienti per la soddisfazione di tutte le domande) avviene secondo l'ordine cronologico di presentazione delle stesse. La legge prevede altresì che ad esso non si applichino le disposizioni valide per gli altri procedimenti contributivi secondo cui i soggetti interessati possono accedere agli incentivi esclusivamente nei limiti delle disponibilità finanziarie previste dalla legge.

¹⁴² Mediocredito Spa è una banca, che è sorta come ente di diritto pubblico finalizzato a favorire lo sviluppo dell'economia nella Regione attraverso l'assistenza finanziaria e creditizia alle piccole e medie imprese nonché la raccolta del risparmio a medio e lungo termine.

Nel 1993 si è trasformato in società per azioni, di cui la Regione detiene la maggioranza azionaria, e ha esteso i settori della sua attività a seguito della riforma del sistema bancario intervenuta nello stesso anno.

Nell'azione di edilizia agevolata Mediocredito Spa, sulla base di apposite convenzioni con la Regione e con gli istituti di credito convenzionati, svolge l'istruttoria delle domande presentate, provvede alla determinazione e concessione dei contributi spettanti nonché al loro versamento ai beneficiari. Gli istituti di credito convenzionati curano invece la fase di ricezione delle domande.

I Comuni hanno inoltre specifiche competenze consistenti nella stipulazione delle convenzioni (per gli interventi di edilizia convenzionata) e nella vigilanza circa il rispetto della relativa disciplina da parte dei soggetti coinvolti; nella predisposizione degli interventi per il sostegno delle fasce deboli, in particolare nell'ambito dell'azione relativa agli interventi di sostegno alle locazioni; nella partecipazione, a mezzo della loro associazione, ai lavori dell'organo consultivo della Regione (Comitato regionale per la politica della casa) di cui all'art.13 della l.r. 6/2003.

La nuova normativa ha anche previsto la rimodulazione dell'intervento finanziario regionale per la manutenzione straordinaria del patrimonio immobiliare di ERP delle ATER che negli anni era stato assicurato dal costante flusso finanziario assicurato dalla l.r. 47/1991.

La l.r. 6/03 ha invece lasciato sostanzialmente immutato il ruolo e le funzioni che l'ordinamento regionale riserva alle ATER sulla base della precedente legge di riforma l.r. 27.8.1999 n.24, che aveva operato la trasformazione degli originari IACP in enti pubblici economici (le ATER appunto) aventi personalità giuridica, autonomia imprenditoriale, gestionale, patrimoniale contabile e assoggettati alla normativa generale in materia di società per azioni in quanto compatibile.

Tra gli elementi caratterizzanti l'ordinamento delle ATER si rinviene, oltre a quelli inerenti alla loro nuova natura di ente pubblico economico e alle più ampie funzioni ad esse intestate, la previsione del "fondo sociale" di cui all'art. 16, da intendersi quale strumento di tutela delle fasce di utenza più deboli e, attraverso il finanziamento regionale dello stesso, mezzo di riequilibrio delle diseconomicità aziendali nella quantificazione dei canoni di locazione.

La gestione dell'ERP regionale fa capo alla Direzione centrale regionale dell'ambiente e dei lavori pubblici e alle quattro articolazioni provinciali costituite dalle Direzioni provinciali dei lavori pubblici.

Programmazione e riparto delle risorse

Nell'arco temporale cui si riferisce l'indagine la programmazione generale dell'azione regionale in materia di ERP era demandata al Piano Regionale di Sviluppo approvato dal Consiglio regionale che costituisce documento di programmazione triennale. Il Piano di sviluppo riceveva specificazione attraverso l'annuale definizione, ad opera della Giunta regionale, degli obiettivi e dei programmi da attuare con l'indicazione delle risorse necessarie e delle priorità. Siffatto meccanismo programmatico, previsto dall'articolo 6 della legge regionale 27.3.1996 n. 18, è stato successivamente abrogato con decorrenza 1.1.2005, nell'ambito della generale riorganizzazione che ha interessato la programmazione e lo svolgimento dell'azione regionale.

In questo quadro organizzatorio la legge prevedeva espressamente la competenza della Giunta regionale a verificare la corrispondenza dei risultati della gestione alle direttive generali da lei impartite e a tale fine le attribuiva una funzione di alta vigilanza.

All'interno di questo programmatico si configura una progressiva valorizzazione per gli interventi di edilizia agevolata che, anche se ritenuti espressamente, per le loro caratteristiche intrinseche, scarsamente incisivi sugli assetti urbanistici e territoriali, vengono negli anni a costituire il più forte segmento del fabbisogno complessivo di ERP al quale la Regione ha riservato un'adeguata risposta.

All'interno dello stesso quadro la tutela delle fasce di utenza più deboli è stabilmente demandata agli interventi di edilizia sovvenzionata, che vengono riservati, in via esclusiva alle ATER, con il necessario sussidio delle risorse regionali finalizzate a concorrere, a causa dei criteri di determinazione dei canoni di locazione, alla copertura dell'attività necessariamente diseconomica degli enti.

Un elemento di relativa novità si rinviene invece nella rilevanza e nella conseguente tutela che viene ad accordarsi a quella fascia mediana di utenza che si colloca tra l'edilizia

agevolata e convenzionata da una parte e l'edilizia sovvenzionata dall'altra. La risposta regionale si concretizza soprattutto nella previsione di stanziamenti di fondi regionali per il sostegno alle locazioni, inizialmente contemplato dalla legge 431/1998.

Nell'arco temporale preso in considerazione dall'indagine non risulta che l'azione regionale si sia posta come specifico obiettivo un approfondimento o un aggiornamento degli elementi conoscitivi e valutativi precedentemente acquisiti in ordine al fabbisogno abitativo regionale, né hanno ricevuto una effettiva attuazione istituti collaterali o strumentali, pur presenti nella programmazione finanziaria e gestionale, come ad esempio quello afferente la costituzione dell'Osservatorio sulla condizione abitativa previsto dall'articolo 12 della legge 431/98.

I risultati dell'indagine hanno evidenziato che i principi e i criteri finalizzati alla quantificazione del fabbisogno abitativo dell'azione regionale sono sostanzialmente determinati dalle singole leggi di intervento dei canali contributivi e dalle risorse finanziarie allocate sul bilancio di previsione dell'anno di competenza. Deve al riguardo considerarsi che una funzionale utilizzazione del "Fondo per l'edilizia residenziale" di cui all'art. 11 della l.r. 6/2003 sembra richiedere necessariamente l'acquisizione dei dati e la conoscenza del quadro complessivo della situazione abitativa regionale tanto ai fini programmatori quanto ai fini dell'utile ripartizione delle risorse tra i vari settori in cui si articola l'ERP regionale.

Alla luce di siffatti presupposti non è stata quindi riscontrata l'esistenza di linee generali per la ripartizione delle risorse finanziarie tra i vari settori dell'ERP regionale, anche se ovviamente deve tenersi in debito conto che l'utilizzo e la destinazione dei fondi statali assegnati alla Regione sono risultati dipendenti dalla loro natura e finalizzazione nonché dalla tempistica di erogazione determinate dalle fonti e dagli organi statali.

Più mirata è risultata l'azione regionale finalizzata alla ripartizione delle risorse tra gli operatori di uno stesso settore.

Al riguardo deve però tenersi presente che il nuovo sistema introdotto con la l.r. 6/2003 ha innovato i criteri che sono stati applicati nel periodo preso in considerazione ai fini dell'indagine. Il nuovo sistema di ripartizione, che interessa i finanziamenti all'edilizia agevolata, convenzionata e (a rigore) anche quelli per l'edilizia sovvenzionata, è fondato sull'applicazione del procedimento valutativo allo sportello previsto dall'articolo 36, comma 4, della legge regionale 20.3. 2000 n.7, secondo il quale le domande sono istruite in relazione all'ordine cronologico di presentazione e la concessione dell'intervento, in caso di insufficienza delle disponibilità finanziarie, avviene secondo l'ordine cronologico di presentazione delle domande, la cui validità è destinata a mantenersi nel tempo.

In realtà, per i finanziamenti destinati alle ATER, tale principio risulta temperato con la valorizzazione di talune caratteristiche oggettive del patrimonio immobiliare dei singoli enti.

Nell'arco temporale considerato dall'indagine vigevano criteri di ripartizione diversificati in relazione al particolare settore verso il quale le risorse da ripartire erano indirizzate. Per quanto attiene all'edilizia sovvenzionata i principi fondamentali che sono stati applicati trovavano origine nella deliberazione della Giunta Regionale 11.2.1993 n.627.

Sulla base di tale deliberazione i finanziamenti erano riservati in via esclusiva agli IACP che risultavano in concreto destinatari di risorse finanziarie ripartite in base al numero degli sfratti esecutivi rilevati dalla Prefettura, al numero dei soggetti collocati in posizione utile nella graduatorie per i concorsi per l'assegnazione di alloggi, al numero di famiglie residenti nel territorio di competenza, al livello di insoddisfamento delle domande pregresse. Veniva inoltre affermata la preferenza per il recupero, specie se inserito in un contesto di ampia riqualificazione (come i programmi di riqualificazione urbana di cui all'articolo 13 della legge regionale 29.4.1986 n.18 o i programmi integrati di cui all'articolo 16 della legge 17.2.1992 n.179) nonché per gli interventi di pronta fattibilità.

Per quanto attiene agli interventi di edilizia convenzionata, i criteri di ripartizione sono stati aggiornati negli anni, anche al fine adeguarli all'evoluzione legislativa regionale. La

delibera di Giunta Regionale 3.4.1998 n. 991 ha al riguardo valorizzato il bando (con cadenza biennale) quale metodo ordinario per la scelta degli operatori e ha stabilito il privilegio per il recupero rispetto alla nuova costruzione, con un maggiore favore per gli interventi di pronta fattibilità e di maggior significato edilizio, il privilegio per gli interventi inseriti in programmi integrati di intervento, il privilegio per gli interventi ricadenti in aree omogenee di centro storico e di completamento rispetto alle aree di espansione. Ha infine affermato che i destinatari delle risorse fossero gli IACP, le cooperative edilizie, le imprese di costruzioni, i singoli proprietari.

Specifici criteri di ripartizione sono stati e sono tuttora previsti per le risorse finanziarie destinate alla manutenzione straordinaria del patrimonio immobiliare di ERP delle ATER. La disciplina all'uso prevista (regolamento approvato con D.P.G.R. 6.12.2000 n. 397/Pres) stabiliva che i finanziamenti fossero ripartiti per due terzi in funzione del numero complessivo di alloggi in proprietà e per un terzo in funzione del numero di alloggi in proprietà che risultavano avere almeno trent'anni ovvero che non erano stati oggetto di interventi di recupero edilizio negli ultimi trent'anni.

Gli stessi criteri di riparto sono stati ribaditi dall'articolo 23 del regolamento delle agevolazioni per l'edilizia sovvenzionata approvato con D.P.Reg. 13.4.2004 n.0119/Pres., il quale però disciplina oggi la contribuzione pluriennale e in conto capitale non solo degli interventi manutentivi degli immobili già di proprietà delle ATER, ma anche degli interventi di nuova costruzione e di ampliamento.

Relativamente agli aspetti finanziari non è emersa l'attivazione di strumenti di finanza innovativa specificamente preordinati al reperimento di risorse da destinare all'ERP, quanto piuttosto un'ampia attenzione per la problematica relativa all'adeguamento dei tassi dei mutui fruanti di agevolazioni pubbliche alle rilevanti modificazioni delle condizioni dei mercati finanziari nel periodo preso in considerazione dall'indagine.

Il recupero e la riqualificazione urbana

La programmazione regionale ha certamente indirizzato l'edificazione di edilizia sovvenzionata verso il recupero edilizio ed urbanistico con contenuti di tendenziale generalità, mentre più mirata è risultata l'edificazione votata al recupero e alla riqualificazione urbana che è stata operata sulla base degli specifici strumenti previsti dalla legislazione statale e di altri principi posti da leggi regionali.

A quest'ultimo proposito vanno ricordate le iniziative assunte tanto ai sensi della legge regionale 10.1.1983 n.2 di disciplina degli interventi regionali per i centri storici¹⁴³ quanto ai sensi della legge regionale 17.7.1995 n. 28, che ha previsto sovvenzioni pluriennali al comune di Monfalcone per il recupero del quartiere di Panzano¹⁴⁴.

¹⁴³ Ai sensi dell'articolo 1 della legge "la Regione interviene per la salvaguardia dei valori ambientali, storici ed artistici dei centri storici primari... nonchè per la rivitalizzazione del loro tessuto urbano e sociale e per il concreto soddisfacimento del loro fabbisogno abitativo con le modalità e secondo la disciplina previste dalla presente legge."

Al riguardo la Direzione regionale ha segnalato che sono stati assegnati ai comuni sia contributi "una tantum" che in limiti d'impegno ventennale.

¹⁴⁴ La finalità della legge, esplicitate dall'articolo 1, consiste nell'attuazione in maniera unitaria del recupero del quartiere di Panzano di Monfalcone, quale esempio di villaggio industriale del primo 900, al fine di favorire il mantenimento della composizione sociale e la permanenza degli abitanti dell'insediamento: tutto ciò, nell'ambito del perseguimento degli obiettivi regionali di tutela e valorizzazione della peculiarità ambientali, culturali economiche e sociali del territorio e anche di controllo delle dinamiche di trasformazione delle strutture insediative, produttive e relazionali.

Al riguardo è stato precisato che l'intervento fruisce tuttora di un contributo decennale costante di annue lire due miliardi decorrente dalla 1996 e di altro contributo decennale costante di annue lire 2 miliardi decorrente dal 1997 che sono stati connessi con decreti del Direttore regionale n. 308 del 15.5.1997 e n. 436 del 24.6.1997.

È stato inoltre evidenziato che il comune di Monfalcone fruisce di altro finanziamento di lire 19.003.059.000 a seguito del concorso relativo al bando di gara per i "contratti di quartiere" approvato con decreto del Ministro dei LL.PP. 22.10.1997 n. 238. A tale proposito è stato anche segnalato che successivamente alla sottoscrizione del protocollo d'intesa da parte del Comune, l'Amministrazione regionale non ha seguito l'iter successivo dei finanziamenti.

Degna di nota è l'iniziativa assunta nel contesto dei programmi innovativi in ambito urbano ai sensi dell'articolo 5 del decreto ministeriale 27.12. 2001 di attuazione dell'articolo 4 della legge 8.2.2001 n.21. In quest'ottica ed ai fini dell'intervento di riqualificazione delle aree limitrofe alla stazione ferroviaria e al porto, con decreto del 14.11.2003 n. 3689 il Ministero ha assegnato al Comune di Trieste 2,43 milioni di euro.

L'intervento, per il quale è stato sottoscritto il protocollo d'intesa in data 30.6.2004, vede il coinvolgimento, oltre che del Comune di Trieste, della Regione (con un cofinanziamento di € 1.500.000, quale intervento finalizzato al recupero urbanistico ed edilizio ai sensi della l.r. 18/1986) dell'Autorità portuale (con un cofinanziamento di € 800.000), di Rete Ferroviaria Italiana Spa (con un cofinanziamento di € 4.170.000) e del Ministero delle infrastrutture e trasporti (con un cofinanziamento di € 2.361.213,77).¹⁴⁵

La Regione ha altresì aderito al programma innovativo in ambito urbano denominato "Contratti di quartiere II" destinando a tali iniziative sia risorse provenienti dal programma comunitario obiettivo 2 2000-2006 a valere sulle azioni di riqualificazione urbana sia con risorse proprie iscritte al capitolo afferente il finanziamento degli interventi di riqualificazione urbana ai sensi della legge regionale 18/1996 per la parte necessaria a raggiungere l'importo previsto per il cofinanziamento regionale sia con 5 milioni di euro a valere sui fondi di cui all'art. 80 della legge regionale 75/1982.

Altro specifico programma attivato a livello regionale è quello che si riferisce al programma di recupero urbano di cui al D.L. 398/1993 convertito con l. 493/1993, approvato con delibera della Giunta regionale 18.12.1998 n. 3692. Tale programma, articolato in 7 specifici interventi, alla data del 30.1.2006 risultava già definito per 4 interventi e in fase di attuazione per i rimanenti tre.

Risulta inoltre pendente l'attuazione dei programmi sperimentali di edilizia residenziale denominati "alloggi in affitto per gli anziani degli anni 2000" e "20.000 abitazioni in affitto" di cui all'art. 3 della l. 8.2.2001 n. 21.

Stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata

Sono state rilevate le fondamentali caratteristiche tipologiche, amministrative e finanziarie di tutti gli interventi edilizi di edilizia sovvenzionata "attivi" nel periodo 1.1.1998-30.6.2004, intendendo come tali quelli che in questo arco temporale sono stati ultimati o avviati.

Con riferimento alle fonti di finanziamento, è emerso che gli interventi presi in considerazione accedevano oltre che alla fonte statale, all'anticipazione finanziaria prevista dal fondo di rotazione di cui all'articolo 80 della legge regionale 75/1982, che ha costituito, assieme alla prima, la principale fonte di finanziamento per l'edilizia residenziale pubblica sovvenzionata della regione. Sono state comunque rilevate anche le caratteristiche degli interventi edilizi finanziati da altre specifiche risorse regionali¹⁴⁶ come pure di quelli fruente delle importanti contribuzioni di cui alla legge regionale 47/1991, finalizzate alla manutenzione straordinaria del patrimonio alloggiativo di proprietà delle ATER.

¹⁴⁵ Con delibera del Consiglio comunale di Trieste del 11.4.2005 n.24 è stato disposto l'adeguamento e l'ampliamento del programma di riqualificazione urbana del comune ai sensi della L.R. 18/1986 al quale era stato subordinata (con DGR 25.6.2004 n.1633, concernente anche l'approvazione del protocollo d'intesa) la concessione del finanziamento regionale.

Al riguardo la Direzione Centrale regionale ha precisato che, per l'erogazione del finanziamento, il Comune dovrà presentare i progetti e la documentazione previsti dalla legge regionale sui lavori pubblici n. 14/2002 entro il termine del 20 gennaio 2007 che è stato fissato in considerazione della complessità progettuale dell'opera e della circostanza che i fondi sono a valere sul bilancio 2006.

¹⁴⁶ Si tratta degli interventi fruente del finanziamento "una tantum" di 4 miliardi di lire disposto dalla legge regionale 3/98 per la manutenzione del patrimonio di proprietà delle ATER, dell'intervento finalizzato alla manutenzione straordinaria di un complesso immobiliare sito in una zona mineraria e trasferito in proprietà all'ATER dell'Alto Friuli dalla legge regionale 44/93 nonché delle risorse che legge regionale 13/98 (art.16) finalizzava alla rimozione di materiali con amianto friabile o amianto compatto deteriorato da edifici pubblici e/o locali aperti al pubblico e di utilizzazione collettiva.

Sulla base della fonte di finanziamento statale e di quella relativa al fondo regionale di rotazione sono stati finanziati complessivamente 117 interventi edilizi.

Se dai 117 interventi finanziati dai due principali canali contributivi di cui ora si tratta si sottraggono i 16 interventi concernenti l'adeguamento impiantistico (che hanno interessato 13.063 alloggi oltre a 289 fabbricati) e i 4 interventi di manutenzione straordinaria (che hanno interessato 173 alloggi), si deduce che gli interventi edilizi incrementativi del patrimonio immobiliare di edilizia sovvenzionata assommano complessivamente a 97 unità, afferenti complessivamente 1603 alloggi.

Di questi 97 interventi, articolati nella tipologia dell' "acquisto" (per 151 alloggi), della "nuova costruzione" (per 513 alloggi), del "recupero" (per 907 alloggi) e del "risanamento conservativo" (per 32 alloggi), 71 interventi per complessivi 1175 alloggi sono stati finanziati con risorse statali e 26 interventi, per complessivi 428 alloggi, hanno fruito dell'anticipazione regionale.

I 117 interventi "attivi" hanno comportato la concessione di complessivi € 148.298.863,32 di cui € 51.038.667,48 per interventi di acquisto e nuova costruzione e di € 76.474.523,48 per interventi di recupero e di risanamento conservativo nonché di € 20.785.672,36 per interventi relativi all'adeguamento degli impianti degli alloggi e dei fabbricati e alla manutenzione straordinaria.

Il complessivo importo concesso di € 148.298.863,32 attiene per € 118.603.439,19 alla fonte di finanziamento statale e per € 29.695.424,13 alla fonte di finanziamento regionale.

A fronte di tale importo concesso la spesa finale relativa ai soli interventi già ultimati ammonta ad € 115.327.144.

La situazione finanziaria generale è riportata nel seguente prospetto riepilogativo.

Riepilogo dello stato di attuazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica

(edilizia sovvenzionata) operati dalle ATER in ambito regionale

	numero interventi	numero alloggi	numero fabbricati	tot. imp. concesso	tot. spesa finale *	interventi ultimati	interventi in corso	interventi con spesa approvata	rescissioni occorse	fallimenti occorsi
ACQUISTO AREE EDIFICABILI	1	40		991.380,33	724.076,48	1				
di cui con finanziamento regionale	1	40		991.380,33	724.076,48	1				
ACQUISTO IMMOBILI RISTRUTTURARE DA	2	53		1.456.408,48	1.456.408,48	2				
di cui con finanziamento regionale	2	53		1.456.408,48	1.456.408,48	2				
ACQUISTO IMMOBILI NUOVI	2	58		10.048.173,96	10.048.173,96	2				
di cui con finanziamento statale	2	58		10.048.173,96	10.048.173,96	2				
ADEGUAMENTO IMPIANTI	16	13.063	289	19.792.328,58	17.361.006,53	16		2		
di cui con finanziamento regionale	2	4941		1.549.370,70	1.086.425,93	2		1		
di cui con finanziamento statale	14	8122	289	18.242.957,88	16.274.580,60	14		1		
MANUTENZIONE STRAORDINARIA	4	173		993.343,78	818.972,11	4		3		
di cui con finanziamento regionale	2	62		371.886,88	311.862,70	2		2		
di cui con finanziamento statale	2	111		621.456,90	507.109,41	2		1		
NUOVA COSTRUZIONE	28	513		38.542.704,71	26.698.452,87	18	10	4	8	4
di cui con finanziamento regionale	5	69		7.526.395,83	2.910.505,41	2	3		1	
di cui con finanziamento statale	23	444		31.016.308,88	23.787.947,46	16	7	4	7	4
RECUPERO	62	907		74.673.844,40	56.381.649,74	54	8	27	22	
di cui con finanziamento regionale	16	234		15.999.302,83	12.598.120,61	13	3	9	4	
di cui con finanziamento statale	46	673		58.674.541,57	43.783.529,13	41	5	18	18	
RISANAMENTO CONSERVATIVO	2	32		1.800.679,08	1.838.403,53	2				
di cui con finanziamento regionale	2	32		1.800.679,08	1.838.403,53	2				
Totali generali per tutte le tipologie di intervento operate da ATER in ambito regionale	117	14.839	289	148.298.863,32	115.327.143,70	99	18	36	30	4

* Il totale della spesa finale riportato si riferisce ai soli interventi ultimati.

Fonte: Elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti dalla relazione dalla Sezione di controllo F.V.G.

Gli esiti dell'indagine attestano che gli interventi "attivi" nel periodo di riferimento finanziati con i fondi statali sono 87, che nella quasi totalità sono riferibili a tre programmi finanziari e cioè

al programma di edilizia sovvenzionata per gli anni 1990-1991 (VII biennio legge 457/78) approvato dalla delibera CIPE 30.7.1991, che ha attribuito alla Regione lire 106,655 miliardi per l'edilizia sovvenzionata¹⁴⁷;

al programma di edilizia sovvenzionata per il quadriennio 1992-1995 (legge 179/92) approvato con delibera CIPE 16.3.1994, che ha attribuito alla Regione complessive lire 205,4561 miliardi per l'edilizia sovvenzionata¹⁴⁸;

al programma di edilizia sovvenzionata afferente il biennio 1996-1998 e le maggiori entrate 1995 approvato con delibera CIPE 22.12.1998, che ha attribuito alla Regione complessivamente lire 48.571.910.120 per l'edilizia sovvenzionata. Al riguardo va però precisato che il programma regionale per l'impiego dei fondi in questione, approvato dalla Giunta regionale con deliberazione 26.10.1999 n. 3298, non ha conseguito l'approvazione ministeriale per la sopravvenuta emanazione del decreto legislativo n. 112/1998, che ha determinato il trasferimento delle funzioni e delle risorse statali alla Regione. In epoca precedente alla fondamentale deliberazione della Giunta regionale 28.8.2002 n. 2979, che ha dato attuazione al fondo unico regionale previsto dall'accordo di programma di cui all'art. 63 del d.lgs. 112/1998¹⁴⁹, non sono stati pertanto emanati i decreti del competente Direttore regionale finalizzati all'individuazione dei soggetti attuatori degli interventi e alla localizzazione degli interventi edilizi del programma ora in questione¹⁵⁰. Le risorse di tale programma sono state pertanto assoggettate, congiuntamente alle nuove risorse, al regime di attuazione stabilito dalla predetta deliberazione 2979/2002.

¹⁴⁷ Costituiscono attuazione di tale programma le seguenti deliberazioni regionali, in quanto pertinenti ad interventi "attivi" nel periodo di riferimento:

D.G.R. 26.2.1992 n. 816 di localizzazione degli interventi per il biennio 90-91 (VII biennio legge 457/1978) e di assegnazione del termine di dieci mesi (27.12.1992) per l'avvio dei lavori;

D.G.R. 31.7.1992 n. 3985 di riassetto degli interventi e di conferma del termine per l'avvio dei lavori

D.G.R. 8.10.1992 n. 5160 di variazione della tipologia di intervento per il programma dell'ATER di Trieste nel PEEP di via Molino a Vento con conferma del termine per l'avvio dei lavori (27.12.2002);

D.G.R. 4.2.1993 n. 456 di assegnazione di un nuovo termine per l'avvio dei lavori non iniziati nei termini previsti (30 giorni dalla data di ricevimento della comunicazione afferente il deliberato);

D.G.R. 22.2.1994 n. 523 di rimodellamento dei progetti di intervento del biennio 1990-1991 e anche degli interventi non avviati fruendo del finanziamento di cui al sesto biennio bis della L. 457/1978 (1988-1989 seconda tranche) con assegnazione di un nuovo termine per l'avvio dei lavori (dieci mesi dalla pubblicazione della deliberazione sul BUR)

¹⁴⁸ Costituiscono attuazione di tale programma i seguenti provvedimenti regionali, in quanto pertinenti ad interventi "attivi" nel periodo di riferimento:

D.G.R. 16.10.1995 n. 5320 di localizzazione degli interventi del programma con assegnazione del termine per l'avvio dei lavori di dieci mesi dalla pubblicazione della deliberazione sul BUR, avvenuta il 15.11.1995;

D.G.R. 4.4.1996 n. 1553 di rimodulazione e integrazione del programma con assegnazione del termine per l'avvio dei lavori di dieci mesi dalla pubblicazione della delibera sul BUR, avvenuta il 12.4.1996;

Decreto Dir. Reg. 549/E/1/179 del 31.7.1997 di dichiarazione di decadenza degli interventi non avviati nei termini e di rilocalizzazione degli interventi con assegnazione del termine per l'avvio dei lavori di dieci mesi dalla pubblicazione del decreto sul BUR, avvenuta il 3.9.1997.

¹⁴⁹ La deliberazione della Giunta regionale 28.8.2002 n.2979 ha operato la ricognizione dei finanziamenti ex GESCAL al 31.12.2001, la conferma delle assegnazioni operate in epoca precedente al decreto legislativo n. 112/98 nonché il riparto delle nuove risorse disponibili.

Più precisamente le risorse complessive costituenti il fondo unico regionale previsto dall'accordo di programma sono state quantificate in €53.025.702,56 e sono state, in seno alla deliberazione, suddivise tra le somme che a vario titolo erano già state interessate da precedenti ripartizioni tra le ATER (complessivi €42.151.289,48 derivanti: a) dalle economie realizzate nei cantieri chiusi e cioè contabilmente definiti al 31.12.2001; b) dai fondi di riserva già assegnati per far fronte ai maggiori oneri derivanti dalla realizzazione degli interventi, c) dalle risorse suddette relative al programma dei fondi ex Gescal del biennio '96-'98 e maggiori entrate '95; d) dai rientri di cui all'art. 10 del DPR 31.12.1972 n.1036) e le somme ancora da ripartire (complessivi €10.874.413,08 derivanti dalla sottoscrizione dell'accordo di programma per €5.568.952,07 e delle somme indistintamente già riservate al fondo di riserva per €5.305.461,01).

¹⁵⁰ L'articolo 3 della deliberazione della Giunta regionale 26.10.1999 n.3298 stabiliva che il termine di 13 mesi per l'avvio dei cantieri sarebbe decorso dalla data di pubblicazione sul BUR del decreto del Direttore regionale dell'edilizia e dei servizi tecnici concernente l'individuazione dei soggetti attuatori e di localizzazione degli interventi.

A tale proposito l'indagine regionale ha verificato che entro la data prevista del 30.9.2005 nella regione Friuli Venezia Giulia sono stati avviati interventi di edilizia sovvenzionata in misura tale da impiegare quasi tutte le risorse finanziarie trasferite alla Regione sulla base dell'accordo di programma conseguente al decreto legislativo 112/1998. Alcuni di tali interventi sono anche già stati ultimati, mentre l'ampia maggioranza degli stessi era in corso all'epoca dell'indagine regionale.

Del tutto marginale è stato il riscontro di interventi "attivi" estranei ai tre suddetti programmi finanziari¹⁵¹.

Gli interventi "attivi" finanziati con il fondo di rotazione regionale di cui è stata riscontrata la sussistenza sono 30, 16 dei quali traggono origine dalle assegnazioni di fondi disposte con le delibere 23.6.2000 n. 1887 e 11.5.2001 n. 1637 che hanno ripartito tra le ATER le risorse relative alla competenza derivata 1999, alla competenza (pura e derivata) 2000 e alla competenza 2001.

Tra i 14 gli interventi "attivi" localizzati in epoca precedente, 8 rinvencono la loro fonte in deliberazioni ancora precedenti al decreto del Direttore regionale dell'edilizia e dei servizi tecnici 18.9.1997 n. 631 con il quale erano stati localizzati gli interventi a valere sulla competenza del quadriennio 1996-1999 per complessive lire 48.048.000.000.

In generale l'indagine ha rilevato la notevole difficoltà degli operatori a rispettare i tempi inizialmente imposti dalla programmazione regionale, difficoltà che hanno anche prodotto una revoca del 65,41% delle risorse originariamente assegnate e che si sono anche tradotte in una significativa variazione della consistenza e dell'ubicazione degli interventi successivamente alla originaria localizzazione degli stessi. Ciò ha comportato una variazione delle procedure di localizzazione degli interventi, con una dilatazione dei tempi accompagnata da una maggiore responsabilizzazione dei singoli operatori.

L'indagine regionale ha anche approfondito alcune specifiche problematiche connesse all'esecuzione degli interventi edilizi rilevando che i tempi medi di realizzazione degli interventi (prendendo in considerazione l'arco temporale compreso tra il provvedimento regionale di assegnazione delle risorse all'operatore e la data di effettiva ultimazione dei lavori) 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.

È stato anche riscontrato che i tempi per l'ultimazione dei lavori risultano mediamente superiori di circa il 40% dei tempi originariamente previsti dai contratti d'appalto ed è stato altresì riscontrato un ampio, grave contenzioso con le imprese appaltatrici che ha interessato 34 (corrispondente al 29%) dei 117 suddetti interventi "attivi" e che ha generato trenta risoluzioni contrattuali, cui si sono aggiunti 4 fallimenti degli appaltatori.

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.

A quest'ultimo proposito sono stati anche rilevati gli scostamenti (per eccesso e per difetto) tra gli importi concessi e la spesa finale, rilevando non poche situazioni degne di attenzione.

Per quanto attiene al considerevole impegno finanziario della Regione di cui alla l.r. 47/91 finalizzato alla manutenzione straordinaria delle ATER, si è verificato, con riscontri

¹⁵¹ Si tratta di tre distinte situazioni la prima delle quali attiene a cinque interventi afferenti programmazioni precedenti a quella conseguente alla delibera CIPE del 30.7.1991 (relativa ai fondi di cui alla L.457/1978, 7° biennio; la seconda è relativa a tre interventi finanziati ai sensi della legge 30.4.1999 n. 136 concernente l'utilizzo dei finanziamenti relativi a progetti biennali dal 1978 al 1991 già ripartiti tra le regioni e non avviati nel termine di 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legge 25.3.1997 n. 67 convertito con legge 23.5.1997 n. 135; la terza è inerente a due interventi concernenti l'uno l'attuazione di un intervento di recupero per sette alloggi nell'ambito del programma di un recupero urbano finanziato ai sensi dell'articolo 2, comma 63, lett. d) della legge 23.12.1996 n. 662 e l'altro l'attuazione di un intervento finanziato ai sensi dell'articolo 31 della legge 5.2.1992 n. 104 ai fini dell'eliminazione o del superamento delle barriere architettoniche.

positivi e attestanti l'effettiva esecuzione di vari e diversificati interventi manutentivi, lo stato di attuazione dei programmi elaborati dalle singole ATER; le aziende sono risultate destinatarie dei seguenti contributi, che sono stati e vengono erogati in base a un programma finanziario quindicennale articolato su specifici limiti di impegno annuale scadenti nel 2018: ATER dell'Alto Friuli €5.628.181, ATER di Gorizia €27.202.262, ATER di Pordenone €6.566.896, ATER di Trieste € 76.599.983, ATER di Udine € 17.989.216. Anche per questo tipo di interventi si è riscontrata una disattenzione in capo agli enti per la fase della rendicontazione che si scontra anche con una certa farraginosità dei meccanismi e delle procedure inizialmente all'uopo previste dalla legge.

Sul tema dell'esecuzione degli interventi edilizi va ricordata la modifica apportata a livello regionale al regime dei massimali di costo per l'edilizia sovvenzionata che faceva capo alla legge 5.8.1978 n. 457 e che rispondeva alle esigenze della programmazione finanziaria insite nel meccanismo procedurale finalizzato alla ripartizione delle risorse tra le regioni previsto dalla legge stessa.

Al riguardo il D.P.Reg. 17.10.2003 n. 0379/Pres., ha ricondotto il settore dell'edilizia residenziale pubblica a cura delle ATER all'interno della disciplina dei lavori pubblici di cui alla legge regionale 14/2002 e al suo regolamento di attuazione approvato con decreto n. 0165/Pres. del 5.6.2003, contenente indicazioni sulla redazione dei quadri economici e sul reperimento dei prezzi unitari.

Alla luce dell'avvenuta eliminazione dei massimali di costo e dei parametri ad essi sottesi, siffatta 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, perchè sostanzialmente riconducibili alla verifica dell'applicazione, nell'ambito della progettazione degli interventi, dell'elenco prezzi regionale per le opere pubbliche e prescindendo quindi da ogni considerazione per le intrinseche caratteristiche tecnico-edilizie degli interventi stessi.

Ne consegue quindi un'accentuata responsabilizzazione dei singoli operatori in ordine alle scelte tecnico-progettuali degli interventi, alla quale peraltro si accompagna l'assenza di una significativa incidenza dell'azione regionale sulle finalizzazioni dell'utilizzo delle risorse finanziarie messe a loro disposizione.

Attività di controllo e monitoraggio

Il sistema regionale di controlli sull'ERP è articolato e fa capo ad enti diversi in relazione ai vari settori in cui essa si suddivide.

Il controllo sull'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 e l'attività di vigilanza e di referto dei singoli collegi sindacali delle ATER.

L'articolo 11 della legge regionale 24/1999 attribuisce infatti 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.

A livello regionale non sussistono specifiche procedure per un controllo e monitoraggio sullo stato di avanzamento degli interventi edilizi, essendo demandata alla fase di rendicontazione della spesa la verifica da parte degli organi regionali sul corretto utilizzo delle risorse assegnate; in tale sede viene accertata la corrispondenza dell'opera realizzata a quella finanziata e il rispetto di tutte le normative da applicare nella realizzazione dell'intervento stesso.

È stato peraltro riscontrato che la tempistica del rendiconto degli interventi di edilizia sovvenzionata e la conseguente definizione della procedura contributiva si caratterizza in molti casi per la sua tardività.

Nel settore dell'edilizia convenzionata la legge regionale 6/2003 ha espressamente attribuito ai comuni la vigilanza sull'osservanza delle prescrizioni relative ai vincoli di destinazione e degli ulteriori adempimenti inerenti all'attuazione degli interventi. In questo contesto i comuni qualora ravvisino irregolarità o ritardi non giustificati sono tenuti ad intervenire presso l'operatore e a darne contemporanea informazione alla direzione provinciale dei lavori pubblici competente.

Il sistema di controllo afferente gli interventi di edilizia agevolata, consistente nei benefici finanziari di vario genere concessi ai privati, ricalca solo in parte quello proprio dell'edilizia convenzionata. Per le agevolazioni concesse con le più recenti leggi regionali ogni singolo beneficiario è tenuto ad attestare annualmente il rispetto degli obblighi di legge mediante dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà che vengono controllate a campione da Mediocredito Spa, cui è demandata l'attività di gestione di questo canale contributivo. I rendiconti annuali che Mediocredito Spa è tenuto a presentare alla Regione sono sottoposti ad approvazione della Giunta regionale.

Consistenza e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica

L'indagine regionale sui temi della consistenza e della gestione del patrimonio immobiliare di ERP ha interessato tutti gli alloggi di ERP presenti nella regione. L'attività della Sezione regionale si è inoltre estesa alle unità immobiliari diverse dall'ERP sia con riferimento a quelle di proprietà delle ATER regionali sia soprattutto con riferimento a quelle ad uso abitativo di proprietà di tutti gli enti locali della regione, di cui sono state rilevate le fondamentali caratteristiche gestionali¹⁵².

Gli alloggi presi in considerazione ai fini dell'indagine sono quelli che la normativa regionale definisce come alloggi di edilizia sovvenzionata.

A questo proposito va osservato che l'evoluzione della legislazione regionale in materia di ERP che è intervenuta nell'arco temporale di riferimento ha interessato anche la definizione di edilizia sovvenzionata, che è rimasta comunque sostanzialmente ancorata alla destinazione a favore della generalità dei cittadini nonché ad una connotazione soggettiva e cioè alla sua attuazione ad opera delle ATER¹⁵³.

L'indagine regionale ha evidenziato che alla data del 31.12.2003 gli enti proprietari di alloggi di ERP sono le cinque¹⁵⁴ Aziende territoriali per l'edilizia residenziale (ATER), 66 (dei 219) comuni presenti in regione e lo Stato.

Il dato che certamente contraddistingue la situazione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica nel Friuli Venezia Giulia è la circostanza che in misura assolutamente preponderante esso è di proprietà delle ATER, che sono configurate

¹⁵² L'indagine ha rilevato la presenza al 31.12.2003 di complessivi 3.829 alloggi non di ERP di proprietà degli enti locali della regione. Ai fini dell'indagine sono stati classificati nelle seguenti sei destinazioni: alloggi ad uso assistenziale (951 alloggi); alloggi riservati all'accoglienza di cittadini extracomunitari (30 alloggi); alloggi riservati a particolari categorie di utenti (610 alloggi il cui godimento è riservato a particolari soggetti in virtù di determinate caratteristiche soggettive, per lo più connesse allo svolgimento di determinate attività lavorative); alloggi adibiti ad uso turistico-culturale-formativo (81 alloggi); alloggi per terremotati e sinistrati (372 alloggi ancora di proprietà pubblica edificati ai sensi e per le finalità della legislazione sulla ricostruzione post sismica); alloggi ad uso indistinto (1785 alloggi caratterizzati dalla destinazione all'uso di civile abitazione in assenza di specifiche e prioritarie riserve a determinati soggetti. Si tratta prevalentemente di alloggi il cui regime gestionale ha contenuti assimilabili a quello delle locazioni private).

¹⁵³ L'art. 3 della L.R. 6/03 stabilisce che "Per edilizia sovvenzionata si intendono gli interventi diretti alla costruzione, all'acquisto o al recupero di abitazioni da destinare alla locazione a favore della generalità dei cittadini. Gli interventi di edilizia sovvenzionata sono attuati dalle Aziende territoriali per l'edilizia residenziale (ATER). Il patrimonio immobiliare dell'edilizia sovvenzionata è gestito dalle ATER, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lettera d), della legge regionale 27 agosto 1999, n. 24 (Ordinamento delle Aziende territoriali per l'edilizia residenziale, nonché modifiche ed integrazioni alla legge regionale 75/1982 ed ulteriori norme in materia di edilizia residenziale pubblica)"

¹⁵⁴ Le aziende hanno sede nei quattro comuni capoluogo di provincia e con una competenza riferita al territorio della provincia. Sussiste poi l'ATER dell'Alto Friuli che ha competenza territoriale sulla parte settentrionale della provincia di Udine.

dall'ordinamento regionale come enti pubblici economici aventi personalità giuridica, autonomia imprenditoriale, gestionale, patrimoniale e contabile e come tali assoggettate alla normativa generale in materia di società per azioni in quanto compatibile.

Se a ciò si aggiunge che buona parte del patrimonio non di proprietà ATER è a queste affidato in gestione, si deduce che sussiste un rapporto di quasi totale immedesimazione tra l'edilizia sovvenzionata regionale e tali aziende. Ciò rappresenta la logica conseguenza degli assetti normativi e delle scelte amministrative regionali che negli anni hanno assegnato prima agli IACP e successivamente alle ATER il ruolo di operatori (pressoché) unici negli interventi di edilizia sovvenzionata.

Alla data del 31.12.2003 gli alloggi di ERP esistenti in regione sono complessivamente 29.005 di cui 25.634 (pari al 88,38% del totale regionale) di proprietà ATER.

I comuni sono proprietari di 3.264 alloggi corrispondenti al 11,25% del totale regionale.

Lo Stato, a seguito dell'attività di dismissione del suo patrimonio immobiliare, operata ai sensi dell'articolo 2 della legge 27.12.1997 n.449 e dell'articolo 46, commi 1 e 3, della legge 23.12.2000 n.388, rimane proprietario solo di 107 alloggi di ERP corrispondenti allo 0,37% del totale regionale.

La situazione complessiva è riportata nella seguente tabella, che evidenzia anche le dinamiche che hanno interessato la consistenza del patrimonio immobiliare nel triennio 2001/2003.

TABELLA 1 - Regione Friuli Venezia Giulia - Consistenza del patrimonio immobiliare di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31 dicembre del 2001, 2002, 2003.

enti	2003		2002		2001		Incr. % 2003/2002	Incr. % 2002/2001	Incr. % 2003/2001
	numero alloggi	% alloggi per ente proprietario	numero alloggi	% alloggi per ente proprietario	numero alloggi	% alloggi per ente proprietario			
Ag. del Demanio	107	0,37	173	0,59	5.285	17,93%	-38,15	-96,73%	-97,98
Ater	25.634	88,38	25.831	88,32	21.071	71,48%	-0,76	22,59%	21,66
Comuni	3.264	11,25	3.243	11,09	3.123	10,59%	0,65	3,84%	4,51
Totale	29.005	100,00	29.247	100,00	29.479	100,00%	-0,83	-0,79%	-1,61

Fonte: elaborazione Sezione di controllo FVG su dati forniti dalle ATER regionali, dell'Agenzia del Demanio e dai comuni proprietari.

Il numero complessivo degli alloggi è sceso da 29.479 unità esistenti al 31.12.2001 a 29.005 unità al 31.12. 2003 (-1,61 %) quale conseguenza della differenza tra le vendite degli alloggi agli assegnatari e le nuove acquisizioni immobiliari. Relativamente al solo patrimonio delle ATER si registra nel triennio un incremento del 21,66%. La tabella evidenzia chiaramente gli esiti della dismissione del patrimonio statale del 2002 che, in buona parte, è avvenuta a favore delle ATER, le quali, nel corso di quell'anno, hanno significativamente incrementato la consistenza del loro patrimonio immobiliare.

La gestione di 28.779 (pari al 99,22% del totale regionale) dei suddetti (29.005) alloggi di ERP è operata dalle ATER regionali mentre solo 15 dei 66 Comuni proprietari gestiscono direttamente (in misura totale o parziale) gli alloggi di ERP di loro proprietà (gli alloggi di proprietà comunale gestiti direttamente dai Comuni sono 207 su 3.264). L'agenzia del Demanio gestisce direttamente 19 dei 107 alloggi di ERP di sua proprietà mentre i rimanenti 88 sono affidati in gestione ad una ATER regionale.

La situazione afferente la consistenza della gestione è riportata nella tabella che segue.

TABELLA 2 - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	n. alloggi in proprietà degli enti	n. alloggi gestiti direttamente dagli enti proprietari	n° alloggi di proprietà comunale gestiti da ATER	n° alloggi di proprietà statale gestiti da ATER	n° totale alloggi gestiti per ente gestore
Ater Alto Fr.	1.210	1.210	0		1.210
Ater Gorizia	3.885	3.885	492	88	4.465
Ater Porden.	3.272	3.272	231		3.503
Ater Trieste	11.191	11.191	1.417		12.608
Ater Udine	6.076	6.076	917		6.993
Totale Ater	25.634	25.634	3.057	88	28.779
Comuni	3.264	207			207
Stato	107	19			19
Totale	29.005	25.860	3.057	88	29.005

Fonte: elaborazione Sezione di controllo FVG su dati forniti dalle ATER regionali, dell'Agenzia del Demanio e dai comuni proprietari.

Il valore medio degli alloggi di ERP delle ATER al 31.12.2003, quale si desume dal valore esposto a bilancio, al netto del fondo di ammortamento¹⁵⁵, è ricompreso tra il valore più elevato di € 25.825,92 e il valore minimo di € 18.527,26 di due aziende ubicate nella stessa provincia (rispettivamente ATER dell'Alto Friuli e ATER di Udine). Il valore medio degli alloggi della maggiore azienda regionale (ATER di Trieste) è di 24.988 euro.

Il criterio di quantificazione del valore utilizzato dalle aziende è fondato sul costo storico di costruzione o acquisizione, mentre i criteri di quantificazione del valore del patrimonio comunale, risultano prevalentemente fondati sulla rendita catastale, anche se non sono sporadici i casi in cui il riferimento è stato operato al valore di mercato, al prezzo di acquisto e a non meglio precisati criteri utilizzati in occasione degli inventari.

La vetustà del patrimonio immobiliare di ERP è riassunta nella seguente tabella dalla quale si desume tra l'altro che la "produzione" di alloggi di ERP nel decennio 1981-1990 e cioè in epoca precedente all'evoluzione del quadro legislativo e delle scelte programmatiche regionali che hanno fortemente indirizzato l'ERP verso il recupero e la riqualificazione urbana, è stata quantitativamente più che doppia rispetto al periodo 1991-2003.

TABELLA 3 - Regione Friuli Venezia Giulia - Vetustà degli alloggi di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	n. alloggi di proprietà al 31.12.2003	n. alloggi ultimati prima del 1.1.1981		n. alloggi ultimati tra 1.1.1981 e 31.12.1990		n. alloggi ultimati dopo il 31.12.1990	
		n. alloggi	% sul totale	n. alloggi	% sul totale	n. alloggi	% sul totale
Agenzia Del Demanio	107	107	100,00	-	-	-	-
Ater	25.634	17.589	68,61	5.834	22,76	2.211	8,63
Comuni	3.264	2.029	62,16	875	26,81	360	11,03
Totale	29.005	19.725	68,01	6.709	23,13	2.571	8,86

Fonte: elaborazione Sezione di controllo FVG su dati forniti dalle ATER regionali, dell'Agenzia del Demanio e dai comuni proprietari.

La tabella evidenzia in particolare che 19.725 alloggi (su 29.005 pari al 68,01% del patrimonio immobiliare di ERP regionale) sono stati ultimati in epoca antecedente all'1.1.1981 e che quindi, sulla base del convenzionale criterio di valutazione adottato ai fini dell'indagine, si possono considerare vetusti.

La tabella espone anche che nella fascia d'età mediana sono ricompresi il 22,76% degli alloggi di proprietà ATER (5.834 unità) e il 26,81% degli alloggi comunali (875 unità) mentre

¹⁵⁵ La quantificazione del fondo di ammortamento costituisce oggetto di comportamenti non omogenei tra le aziende. Alcune di esse da una certa data in poi, non includono nel fondo l'ammortamento tecnico dei fabbricati di ERP in quanto considerati a tutti gli effetti beni non strumentali. Altre (due su cinque) operano invece tale ammortamento.

risultano ultimati in epoca successiva al 31.12.1990 il 8,63% degli alloggi di proprietà ATER (2.211 unità) e il 11,03% degli alloggi comunali (360 unità).

Relativamente agli alloggi di proprietà delle ATER, l'edificazione realizzata nell'ultimo periodo (dopo il 31.12.90) rappresenta il 37,90% di quella del periodo precedente (1.1.81-31.12.90).

La dimensione degli alloggi di ERP del Friuli Venezia Giulia si desume dalla seguente tabella che evidenzia come dei complessivi 29.005 alloggi di ERP, 22.295 (corrispondenti al 76,87% del numero complessivo regionale) appartengono alla dimensione mediana compresa tra mq 45 e mq 95, 5.273 alloggi (pari al 18,18%) hanno una superficie inferiore ai mq 45, 1.437 alloggi (pari al 4,95%) hanno una superficie superiore a mq 95.

TABELLA 4 - Regione Friuli Venezia Giulia - Dimensioni degli alloggi di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	n. alloggi di proprietà al 31.12.2003	alloggi di dimensione inferiore a mq. 45		alloggi di dimensione tra mq. 45 e mq. 95		alloggi di dimensione superiore a mq. 95	
		n. alloggi	% sul totale	n. alloggi	% sul totale	n. alloggi	% sul totale
AG. DEL DEMANIO	107	10	9,34	95	88,79	2	1,87
ATER	25.634	4.019	15,68	20.335	79,33	1.280	4,99
COMUNI	3.264	1.244	38,11	1.865	57,14	155	4,75
TOTALE	29.005	5.273	18,18	22.295	76,87	1.437	4,95

Fonte: elaborazione Sezione di controllo FVG su dati forniti dalle ATER regionali, dell'Agenzia del Demanio e dai comuni proprietari.

Le risultanze dell'indagine regionale afferenti la classificazione catastale del patrimonio di ERP evidenziano una significativa disomogeneità delle classificazioni pur a fronte di una sostanziale uniformità delle tipologie edilizie e dei materiali impiegati nell'edificazione degli alloggi ERP come pure delle destinazioni degli alloggi.

Nella tabella che segue sono esposte le risultanze complessive delle classificazioni catastali che interessano i tre gruppi di enti proprietari.

TABELLA 5 - Regione Friuli Venezia Giulia - Classificazione catastale degli alloggi di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	n. alloggi di proprietà al 31.12.2003	categoria A 2		categoria A 3		categoria A 4		categoria A 5	
		n. alloggi	% sul totale	n. alloggi	% sul totale	n. alloggi	% sul totale	n. alloggi	% sul totale
Ag. Del Demanio	107	2	1,87	104	97,20	1	0,93	0	0,00
Ater	25.634	2.838	11,08	18.170	70,88	4.443	17,33	183	0,71
Comuni	3.264	272	8,33	1.325	40,59	1.595	48,86	48	1,47
Totale	29.005	3.112	10,73	19.599	67,57	6.039	20,82	231	0,80

Nota: non tutti i comuni non hanno provveduto ad accatastare tutti gli alloggi di loro proprietà.

Fonte: elaborazione Sezione di controllo FVG su dati forniti dalle ATER regionali, dell'Agenzia del Demanio e dai comuni proprietari.

La tabella evidenzia che la categoria A/3 (abitazioni di tipo economico) accoglie l'ampia maggioranza degli immobili di proprietà statale (97,20% pari a 104 alloggi) e di proprietà ATER (70,88% pari a 18.170 alloggi), ma solamente il 40,59% degli alloggi di proprietà comunale (per 1.325 alloggi) che invece in maggioranza (48,86% pari a 1.595 alloggi) sono accatastati in categoria A/4 (abitazioni di tipo popolare)¹⁵⁶.

Il restante patrimonio ATER è accatastato per l'11,08% in categoria A/2 (abitazioni di tipo civile) e per il 17,33% in categoria A/4. Del tutto marginali sono gli accatastamenti in categoria A/5 (abitazioni di tipo ultrapopolare) tanto per il patrimonio ATER (0,71%) che per il

¹⁵⁶ Va precisato che 23 alloggi di proprietà comunale sono risultati non accatastati e uno risulta accatastato in categoria A/6 (abitazioni di tipo rurale).

patrimonio comunale (1,47%). Quest'ultimo risulta accatastato per l'8,33% (corrispondente a 272 alloggi) in categoria A/2.

Per quanto attiene all'ubicazione degli alloggi di ERP nei PEEP, l'indagine regionale ha evidenziato come circa un terzo di tale patrimonio immobiliare alla data del 31.12.2003 fosse ubicato in tali zone.

Più precisamente la situazione riscontrata è riprodotta nella seguente tabella.

TABELLA 6 - Regione Friuli Venezia Giulia - Ubicazione degli alloggi di ERP nei PEEP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	n. alloggi di proprietà al 31.12.2003	alloggi ubicati nei PEEP	
		n. alloggi	% sul totale
Ag. Del Demanio	107	-	0,00
Ater	25.634	8.920	34,80
Comuni	3.264	408	12,50
Totale	29.005	9.328	32,16

Fonte: elaborazione Sezione di controllo FVG su dati forniti dalle ATER regionali, dell'Agenzia del Demanio e dai comuni proprietari.

L'indagine regionale ha inoltre evidenziato come il 54,58% degli alloggi oggetto di interventi di nuova costruzione realizzati in regione nel periodo 1.1.1994 – 31.12.2003 siano stati edificati in area PEEP. Rispetto all'edificazione complessiva (comprendente quindi anche le tipologie di intervento diverse dalla "nuova costruzione"), l'ubicazione in area PEEP ha interessato il 19,87% degli alloggi realizzati nel suddetto periodo.

I risultati dell'indagine afferente i mezzi a disposizione degli enti proprietari per la conoscenza delle fondamentali vicende amministrative e delle caratteristiche tecniche degli alloggi attestano la sussistenza in capo a ciascuna ATER di un archivio del patrimonio immobiliare in proprietà che viene gestito con procedure elettroniche fornite dalla Regione sulla base di uno specifico rapporto convenzionale intercorso fra le aziende ed il S.I.R., sistema informatico regionale. Tali procedure sono comprese in un software denominato "ATER 2000" che è stato sviluppato da una società partecipata dalla Regione per conto della Regione stessa¹⁵⁷.

Le aziende provvedono direttamente e in autonomia alla gestione corrente di tali procedure, come pure al costante aggiornamento dei dati e alla conservazione delle informazioni storiche.

Per quanto concerne i comuni, non è stata segnalata l'esistenza di specifiche procedure utilizzate ai fini ora in esame come pure ai fini della tenuta di un "fascicolo del fabbricato".

Con particolare riferimento alla cognizione delle caratteristiche tecniche e impiantistiche dei singoli fabbricati, gli esiti delle richieste all'uopo inoltrate alle ATER attestano l'esistenza di una situazione non omogenea tra le stesse. L'informatizzazione è limitata a taluni aspetti gestionali (dati della progettazione, degli interventi manutentivi) e si configurano prevalentemente sussidi informativi su supporto cartaceo e non specificamente indirizzati alla rilevazione delle caratteristiche tecnologiche degli impianti.

Nel Friuli Venezia Giulia la cessione degli alloggi di ERP agli assegnatari è stata prevista in via generale fin dal 1982 (l.r.1.9.1982 n. 75).

La (generalizzata) cessione degli alloggi agli assegnatari è stata pertanto consentita in anticipo rispetto a quanto previsto dalla legislazione statale (l. 24.12.1993 n. 560) ed è avvenuta ed avviene tuttora sulla base delle specifiche disposizioni previste dalla legge regionale¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Il sistema comprende due applicazioni: la prima, con tecnologia "Power Builder" per la gestione del patrimonio ai fini fiscali e l'altra, sviluppata con tecnologia "Java", per la gestione del patrimonio inventariale. Entrambe archiviano i dati gestiti in un data base relazionale che permette la gestione complessa e completa dei dati.

¹⁵⁸ L'originaria formulazione della legge regionale 75/1982 stabiliva che gli alloggi di edilizia sovvenzionata potessero essere ceduti in proprietà agli assegnatari decorsi dieci anni dal certificato di collaudo. Precisava che la cessione avvenisse sulla base della semplice richiesta degli aventi diritto e che tali si consideravano coloro che erano inquilini da oltre dieci anni, che avevano regolarmente e integralmente pagato i canoni di locazione e che erano in possesso dei requisiti soggettivi prescritti

La disciplina oggi vigente è posta dagli artt. 18 e seguenti del Regolamento per le agevolazioni di edilizia sovvenzionata emanato in esecuzione dell'art. 3 della l.r.6/2003¹⁵⁹.

L'indagine ha, pertanto, rilevato gli esiti quantitativi e finanziari dell'attività di cessione degli alloggi maturata nel decennio 1994-2003. In detto periodo, sono stati alienati 2.573 alloggi di proprietà ATER e 348 alloggi di proprietà comunale, complessivamente 2.921 alloggi, ai quali debbono aggiungersi i 1.170 alloggi di proprietà statale.

Se, al fine di esprimere il significato che la cessione degli alloggi di ERP intervenuta nel periodo 1.1.1994 - 31.12.2003 ha esercitato nei confronti dell'insieme del patrimonio immobiliare delle ATER regionali, si rapporta il numero degli alloggi di proprietà degli enti nel periodo di vendita¹⁶⁰ al numero complessivo degli alloggi venduti dalle ATER, si ottiene un valore di (una vendita ogni) 10,96 alloggi.

Per quanto attiene alla destinazione del ricavato della vendita degli alloggi va osservato che mentre l'art. 70 della l.r. 75/1982, in vigore nel periodo interessato dall'indagine, vincolava le somme derivanti dalla cessione degli alloggi alle specifiche destinazioni previste dall'ultimo comma dello stesso articolo¹⁶¹, un siffatto vincolo di destinazione non si rinviene nella normativa oggi vigente¹⁶².

I ricavi conseguiti dall'attività di cessione degli alloggi operata dalle ATER nel periodo considerato ammontano a complessivi €76.779.770.

A fronte del suddetto ricavo complessivo, gli enti hanno attribuito una effettiva destinazione (intendendo con tale espressione anche l'evidenza contabile delle somme ancora prive di destinazione) ad €68.436.458.

La destinazione che al 31.12.2003 le ATER regionali hanno riservato alle somme derivanti dalla cessione degli alloggi sono riportate nella tabella che segue.

per l'edilizia agevolata. La cessione dell'alloggio era quindi dipendente dalla richiesta degli assegnatario, alla quale l'ente proprietario non poteva sottrarsi in presenza dei presupposti oggettivi e dei requisiti soggettivi previsti dalla legge. Siffatta disposizione è rimasta in vigore fino alla sua sostituzione operata dall'articolo 14 della legge regionale 20.4.1999 n.9, che ha attribuito agli IACP, sentiti gli enti proprietari, il potere di individuare gli alloggi da cedere nell'ambito di appositi piani di vendita. A seguito di tale previsione legislativa le ATER regionali hanno complessivamente adottato 9 piani di vendita e alcune integrazioni e aggiornamenti degli stessi.

¹⁵⁹ La disposizione prevede in particolare che l'individuazione degli alloggi alienabili avvenga ad opera dell'ente proprietario nell'ambito di appositi piani di vendita predisposti dalle singole ATER sulla base di valutazioni di convenienza economica e sul presupposto che siano decorsi almeno dieci anni dal certificato di collaudo dell'alloggio. Prevede inoltre che la quota degli alloggi da inserire nei piani di vendita non superi nel decennio il 30% del patrimonio immobiliare gestito da ciascuna ATER. Il prezzo di cessione è determinato dall'ATER d'intesa con l'ente proprietario (per gli alloggi affidati in gestione) in misura corrispondente al valore di mercato dell'alloggio. La cessione avviene a favore degli assegnatari a condizione che essi siano in regola con il pagamento dei canoni di locazione.

¹⁶⁰ Il dato viene calcolato sommando agli alloggi in proprietà alla data del 31.12.2003 (25.634) il numero degli alloggi venduti nel periodo 1994-2003.

¹⁶¹ La disposizione stabiliva che *“le somme ricavate dalle cessioni-detratti gli importi necessari all'anticipata estinzione dei mutui eventualmente contratti per la costruzione degli alloggi ceduti-sono destinate esclusivamente all'acquisto, al recupero ed alla costruzione di alloggi di edilizia sovvenzionata o comunque all'incremento del patrimonio immobiliare degli IACP. Tali somme possono inoltre essere destinate dagli IACP anche al pagamento di imposte, su autorizzazione dell'Amministrazione regionale da concedersi, anche in modo differenziato per ciascun ente, nell'ambito del provvedimento di cui al precedente articolo 65, sesto comma”*.

¹⁶² Al riguardo, e limitatamente alle ATER, l'art. 15, primo comma lett. e) della L.R. 24/1999 stabilisce che i proventi derivanti dall'alienazione del patrimonio immobiliare sono impiegati dalle ATER per il raggiungimento dei propri obiettivi.

TABELLA 7 - Regione Friuli Venezia Giulia - Cessione degli alloggi di ERP operata dalle ATER nel periodo 1.1.1994 – 31.12.2003. Destinazione del ricavato dalle vendite.

Destinazione del ricavato delle vendite	ATER Alto Friuli	ATER Gorizia	ATER Pordenone	ATER Trieste	ATER Udine	totale
nuove costruzioni	0	240.944	0	1.111.937	10.611.983	11.964.864
recupero	-	154.564	-	9.002.345	5.685.081	14.841.990
manutenzione straord.	1.006.758	-	10.473.107	5.548.728	2.871.118	19.899.711
acquisto edifici	-	-	-	2.021.816	1.016.744	3.038.560
acquisto aree	187	-	309.874	13.064	-	323.125
oneri tributari	3.361.536	2.077.878	726.789	6.270.052	533.977	12.970.232
impianti sede	16.619	-	-	-	-	16.619
non destinati	516.364	4.159.565	-	705.428	-	5.381.357
TOTALE	4.901.464	6.632.951	11.509.770	24.673.370	20.718.903	68.436.458

Fonte: elaborazione Sezione di controllo FVG su dati forniti dalle ATER regionali.

I ricavi sono stati in misura assolutamente prevalente utilizzati per la manutenzione straordinaria del patrimonio di ERP delle aziende (€ 19.899.711 pari al 29,08%) e in misura significativa anche per l'esecuzione di interventi di recupero (21,69%) e per interventi di nuova costruzione (17,48%). Ampio (18,95%) è stato anche l'utilizzo delle risorse finanziarie ora in esame per l'assolvimento degli obblighi tributari. Per l'acquisto di edifici è stato utilizzato il 4,44 % dei ricavi. Le somme che dichiaratamente risultano ancora in attesa di destinazione rappresentano il 7,86 % delle somme rilevate dall'indagine tra quelle "utilizzate".

La considerazione che può caratterizzare l'utilizzo dei ricavi operato nella regione è che l'unico utilizzo comune a tutte le aziende regionali consiste nel pagamento degli oneri tributari, consentito dall'art. 70 della l.r. 75/1982 a seguito della specifica modifica apportata dall'art. 197 della l.r. 5/1994¹⁶³.

Uno specifico approfondimento svolto dalla Sezione regionale sul regime fiscale delle ATER ha evidenziato la significativa incidenza degli oneri fiscali sulla gestione delle aziende, di cui è espressione la circostanza che, su base regionale, l'onere fiscale complessivo rappresenta nel 2004 il 43,98% delle entrate per canoni di locazione delle aziende.

L'indagine ha inoltre evidenziato che i 17 comuni regionali che hanno venduto alloggi (complessivamente 349, per un ricavo complessivo di €8.342.437) hanno destinato il ricavato a finalità talvolta fortemente lontane dall'edilizia residenziale pubblica. A tale proposito sono stati dichiarati utilizzi espressamente e genericamente qualificati non di ERP, altri relativi all'acquisto di attrezzature o arredi; sono numerosi i casi in cui il ricavato della cessione degli alloggi è stato utilizzato per interventi di manutenzione o recupero edilizio come pure quelli, anche per importi significativi, in cui non è stata ad esso data alcuna destinazione.

L'indagine regionale ha anche rilevato, relativamente alle ATER regionali, la consistenza delle nuove acquisizioni immobiliari, intendendo con tale espressione gli alloggi entrati ex novo, (a seguito di acquisto, costruzione e recupero) a far parte del patrimonio immobiliare degli enti.

Gli esiti di tale approfondimento attestano che le nuove acquisizioni immobiliari realizzate nel periodo 1.1.1994-31.12.2003 sono ampiamente inferiori agli alloggi ceduti. In termini numerici il saldo negativo è di 1057 alloggi, mentre in termini percentuali le nuove acquisizioni rappresentano il 59,08% degli alloggi ceduti nello stesso periodo.

La seguente tabella espone il prezzo medio di vendita in raffronto al costo medio di costruzione delle nuove realtà immobiliari sostenuto dalle ATER in ciascun anno dell'ultimo triennio.

¹⁶³ La circostanza assume contenuti di assoluta rilevanza presso le ATER dell'Alto Friuli, di Gorizia e di Trieste che hanno utilizzato rispettivamente il 68,58%, il 31,33% e il 25,41% dei ricavi della vendita degli alloggi per l'assolvimento delle obbligazioni tributarie.

TABELLA 8 - Regione Friuli Venezia Giulia - Cessione degli alloggi di ERP operata dalle ATER sulla base dei piani di vendita. Confronto tra il prezzo medio di vendita e il costo medio di costruzione di nuovi alloggi.

anno	ATER Alto Friuli		ATER Gorizia		ATER Pordenone		ATER Trieste		ATER Udine	
	prezzo medio di vendita	costo medio di costruzione	prezzo medio di vendita	costo medio di costruzione	prezzo medio di vendita	costo medio di costruzione	prezzo medio di vendita	costo medio di costruzione	prezzo medio di vendita	costo medio di costruzione
2003	9.123	-	53.124	107.031	50.843	-	60.930	115.000	44.920	94.155
2002	20.586	71.172	50.506	90.091	43.603	129.700	61.795	-	47.419	97.848
2001	19.222	99.798	38.362	87.532	38.092	100.060	46.790	68.000	42.424	72.339

Fonte: Elaborazione Sezione di controllo FVG su dati forniti dalle ATER regionali.

Se si escludono le risultanze dell'ATER dell'Alto Friuli che risentono fortemente di prezzi applicati *ex lege* per la vendita del patrimonio di uno specifico compendio immobiliare che non le rendono comparabili con le risultanze delle altre aziende il raffronto evidenzia che il prezzo medio di vendita nel triennio 2001-2003 degli alloggi assume stabilmente il valore più alto presso l'ATER di Trieste e soprattutto che è comune alle aziende il rapporto di circa uno a due tra il prezzo di vendita e il costo di costruzione dei nuovi alloggi (nel 2003 52,98% presso l'ATER di Trieste e 47,71% presso l'ATER di Udine). Presso l'ATER di Pordenone tale rapporto è quasi di uno a tre (33,61%) nel 2002.

Per quanto attiene alla cessione degli alloggi di proprietà statale ai sensi dell'articolo 2 della legge 27.12.1997 n. 449 e dell'articolo 46, commi 1 e 3, della legge 23.12.2000 n.388 l'indagine regionale si è fatta carico di verificare non solo l'avvenuta attuazione del trasferimento ai sensi delle disposizioni legislative sopra citate, ma anche i soggetti che ne sono risultati destinatari.

Come sopra anticipato, gli esiti della verifica attestano che in misura assolutamente preponderante i soggetti che hanno acquisito gratuitamente la proprietà degli immobili statali sono le ATER, mentre del tutto marginale è risultato il trasferimento degli alloggi ai Comuni, dalla legge individuati come primi destinatari della cessione.

Gli alloggi complessivamente ceduti dallo Stato assommano a 4.932¹⁶⁴ unità, di cui 4.779 sono stati acquisiti dalle ATER regionali e 153 dai 14 comuni.

Nel dettaglio la situazione è riassunta nella seguente tabella che evidenzia anche il rapporto percentuale che sussiste tra il numero degli alloggi acquisiti e il numero degli alloggi esistenti al 31.12.2003; tale rapporto dimostra la significativa rilevanza (18,64%) che la cessione ha rivestito per il patrimonio immobiliare delle ATER regionali.

TABELLA 9 - Regione Friuli Venezia Giulia - Alloggi statali di ERP acquisiti dalle ATER e dai comuni. Situazione al 31 dicembre 2003.

enti	n° alloggi di proprietà al 31.12.2003	alloggi acquisiti dallo Stato	% su alloggi in proprietà
ATER	25.634	4.779	18,64
COMUNI	3.264	153	4,68
TOTALI	28.898	4.932	17,06

Fonte: elaborazione Sezione di controllo FVG su dati forniti dalle ATER regionali e dai comuni proprietari.

Come sopra già ricordato, nel Friuli Venezia Giulia la gestione degli alloggi di ERP è attuata in via pressoché esclusiva dalle cinque ATER regionali.

L'indagine regionale ha verificato che la gestione avviene con un contenuto sostanzialmente omogeneo¹⁶⁵ tra le aziende con l'unica differenza, peraltro non irrilevante sotto il profilo degli oneri gestionali, che due delle cinque aziende non svolgono le funzioni di

¹⁶⁴ Il numero degli alloggi ceduti dallo Stato alle ATER e ai Comuni, riportato (complessivi 4.932 alloggi), desunto dai dati forniti dalle ATER e dai comuni, non è coerente con quello comunicato dall'Agenzia del Demanio (5.169 alloggi).

¹⁶⁵ Distinzioni si configurano invece nella disciplina di dettaglio adottata dalle varie aziende nell'ambito dei regolamenti di organizzazione e di gestione di cui si sono dotate.

amministratore condominiale nei fabbricati in cui a seguito della cessione degli alloggi si siano venuti a costituire dei condomini.

La gestione comprende, oltre alle attività amministrative preordinate all'assegnazione dell'alloggio di cui si dirà in prosieguo, la completa esecuzione di tutti gli atti e operazioni connesse e imposte dall'esistenza di un contratto di locazione con gli assegnatari.

In questo contesto tutte le ATER provvedono alla predisposizione, ivi compresa la determinazione del canone, e alla sottoscrizione del contratto di locazione, alla consegna dell'alloggio all'inquilino, alla predisposizione e al recapito dei bollettini di pagamento del canone o all'attivazione di altre forme di pagamento (ad esempio a mezzo di domiciliazione bancaria), all'incasso dei canoni di locazione e degli oneri accessori, all'anticipazione delle spese per i servizi di uso comune degli inquilini e alla sua conseguente rendicontazione ed in generale alla gestione amministrativa e contabile della locazione, alla gestione degli interventi di manutenzione degli alloggi e al ricevimento in restituzione dell'alloggio da parte dell'inquilino al termine del rapporto locativo, a seguito di disdetta.

Per quanto concerne la gestione operata dai Comuni, nei pochi casi in cui ciò avviene, gli elementi acquisiti attestano che in quattro casi essa assume un contenuto ampio e riconducibile a quello proprio della gestione delle ATER mentre nei rimanenti casi i Comuni non provvedono alla predisposizione dei mezzi di pagamento e alla gestione contabile degli oneri e delle spese per i servizi comuni

L'indagine ha anche verificato il contenuto della gestione operata dalle ATER con riferimento agli alloggi di ERP che non sono di loro proprietà. Di fatto, come si è detto, si tratta degli alloggi di proprietà comunale e, in un caso, anche dei residui alloggi di proprietà statale.

In particolare, a fronte dell'assenza di uno schema tipo di convenzione, valido a livello regionale, è stato verificato il contenuto del "mandato a gestire" ricevuto dagli enti affidanti, anche al fine di individuarne l'omogeneità o meno tra le ATER. Al riguardo si deve tenere presente che la normativa vigente al momento dell'indagine affermava sostanzialmente l'indifferenza ai fini gestionali dell'elemento "proprietà dell'alloggio", intendendo assoggettare l'intero patrimonio di edilizia sovvenzionata ad un unico regime, indipendentemente dal soggetto che ne fosse proprietario. L'attuale disciplina normativa pare invece indirizzata a lasciare al concordamento tra le parti l'individuazione della disciplina gestoria.

Dal raffronto operato tra le ATER sono emerse significative differenze circa il contenuto della gestione sia con riferimento alla destinazione giuridica dei canoni di locazione (una sola azienda lo riversa agli enti proprietari, mentre le altre quattro lo trattengono sia pure a titolo diverso tra loro) sia con riferimento agli obblighi manutentivi assunti dagli enti gestori, sia con riferimento alla natura e all'entità del compenso spettante alle aziende per la gestione.

Un elemento fortemente caratterizzante la gestione degli alloggi di ERP nel Friuli Venezia Giulia è quello relativo alle situazioni condominiali che si sono venute a creare a causa delle previgenti disposizioni legislative che consentivano la cessione degli alloggi agli assegnatari in possesso dei requisiti di legge, indipendentemente dalla volontà degli enti proprietari.

Ciò ha prodotto una cessione degli alloggi "a macchia di leopardo" sul territorio regionale, con rilevantissimi problemi gestionali, in considerazione delle situazioni condominiali che in tal modo venivano disordinatamente e anche diseconomicamente a proliferare.

Non pare un caso che la legislazione successiva, come pure quella attualmente vigente, oltre a introdurre una metodologia di vendita basata sui piani di vendita approvati dalle ATER, abbiano espressamente disciplinato l'ipotesi di riacquisizione da parte delle ATER degli alloggi già venduti agli assegnatari¹⁶⁶.

Sul tema esiste una fondamentale differenza gestionale tra la più rilevante azienda regionale e le altre, nel senso che la prima non ha attivato una generalizzata attività di gestione condominiale secondo le regole civilistiche; infatti negli stabili con situazione di maggioranza

¹⁶⁶Una disposizione in tal senso è stata posta dall'art.26, comma 1, della L.R.24/1999, che aveva introdotto l'art. 71 bis della L.R. 75/1982, successivamente abrogato. La fattispecie è attualmente disciplinata dall'art. 21 del Regolamento disciplinante le agevolazioni di edilizia sovvenzionata approvato con D.P.Reg. 19.4.2004 n. 0119/Pres.

per l'azienda, essa provvede all'amministrazione in base a principi desumibili dalla legislazione regionale e cioè applicando ai proprietari privati, per l'amministrazione e la manutenzione delle parti comuni, quote di rimborso periodicamente stabilite, in base al numero dei vani degli alloggi e non sulla base delle spese effettivamente sostenute.

L'entità del fenomeno che interessa le ATER regionali è esposta nella tabella che segue.

Tabella 10 - Regione Friuli Venezia Giulia - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. ATER. Situazione condominiale. Rilevazione al 31.12.2003.

ATER	n. edifici gestiti	n. condomini formalmente costituiti	n° situazioni di minoranza condominiale	n° amm.ni condominiali esercitate dall'azienda	% n. condomini formalmente costituiti su n. edifici	% n. sit. minoranza condominiale su n. condomini formalmente costituiti	% n. amm.ni condominiali esercitate su n. condomini formalmente costituiti
Ater Alto Friuli	209	35	23	0	16,75	65,71	0,00
Ater Gorizia	759	462	216	349	60,87	46,75	75,54
Ater Pordenone	398	242	108	150	60,80	44,63	61,98
Ater Trieste	1.493	213	213	0	14,27	100,00	0,00
Ater Udine	1.014	583	177	422	57,50	30,36	72,38
Totale	3.873	1.535	737	921	39,63	48,01	60,00

Fonte: elaborazione Sezione di controllo FVG su dati forniti dalle ATER regionali.

Nel Friuli Venezia Giulia all'assegnazione degli alloggi di ERP provvede, previo esperimento di pubblico concorso disciplinato puntualmente dalla normativa regionale, l'ATER territorialmente competente.

Ciò valeva nel quadro normativo previgente (che attribuiva siffatta competenza al Presidente dell'Azienda-art. 56 l.r. 75/1982) e vale tuttora alla luce dell'art. 12 del regolamento di attuazione della l.r. 6/2003 per l'edilizia sovvenzionata, che demanda tale funzione all'ATER competente per territorio.

Le assegnazioni disposte nel triennio 2001-2003 ad opera delle ATER sono state complessivamente 2.250.

I criteri di gestione delle graduatorie dei concorsi non consentono, sulla base dei dati acquisiti dall'indagine, sicure valutazioni sul grado di soddisfacimento della domanda di assegnazione.

I valori complessivi a livello regionale dell'accertamento per canoni di locazione nel triennio preso in considerazione dall'indagine sono indicati nella seguente tabella che evidenzia un forte incremento dell'accertamento per canoni di ERP tra il 2001 e il 2003 (+10,93%). In termini monetari l'accertamento del triennio somma a complessivi €89.946.180.

Tabella 11 - Regione Friuli Venezia Giulia - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. ATER. Accertamento canoni di locazione. Rilevazione al 31.12.2003.

entrata (accertamento) canoni 2001	entrata (accertamento) canoni 2002	incremento % 2002/2001	entrata (accertamento) canoni 2003	incremento % 2003/2002	incremento % 2003/2001
27.803.964,00	31.298.120,00	12,57	30.844.096,00	-1,45	10,93

Fonte: elaborazione Sezione di controllo FVG su dati forniti dalle ATER regionali.

La tabella che segue espone la situazione relativa ai canoni medi e ai canoni minimi riscontrati presso le cinque ATER regionali. La tabella attesta le differenziazioni che sussistono tra le singole aziende. Il dato è allineato alle risultanze dell'indagine regionale relativa all'andamento nel triennio dell'accertamento dei canoni presso le singole aziende; anche tale accertamento registra infatti significativi scostamenti percentuali tra le aziende, i quali risultano solo parzialmente giustificabili con l'evoluzione del numero degli alloggi gestiti, essendo invece

più probabilmente da ricondurre ad una dinamica assai differenziata tra gli enti nella concreta determinazione dei canoni di locazione¹⁶⁷.

TABELLA 12 - Regione Friuli Venezia Giulia - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. ATER. Canone medio e canone minimo. Rilevazione al 31.12.2003.

ATER	canone medio	canone minimo
ATER ALTO FRIULI	97,58	18,08
ATER GORIZIA	91,21	23,24
ATER PORDENONE	128,00	20,66
ATER TRIESTE	86,01	10,00
ATER UDINE	105,00	30,99

Fonte: elaborazione Sezione di controllo FVG su dati forniti dalle ATER regionali.

Con riferimento agli alloggi gestiti dai Comuni l'indagine ha evidenziato che non tutti i Comuni gestori applicano i principi posti dalla legge regionale per la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia sovvenzionata.

La morosità sussistente presso le ATER alla data del 30.6.2004 e con riferimento ai canoni e oneri accessori¹⁶⁸ accertati alla data del 31.12.2003 è riassunta nella seguente tabella.

TABELLA 13 - Regione Friuli Venezia Giulia. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. ATER. Morosità al 31.12.2003 e nel triennio 2001-2003. Rilevazione al 30.6.2004.

ATER	A - morosità per canoni scaduti il 31.12.2003.	morosità 2001		morosità 2002		morosità 2003		morosità totale del triennio		differenza tra % 2003-2001	A-B morosità precedente al triennio 2001-2003	
		ammontare	% su monte canoni dell'anno	ammontare	% su monte canoni dell'anno	ammontare	% su monte canoni dell'anno	B - ammontare	% su monte canoni del triennio		in termini monetari	in termini % sulla morosità complessiva
Ater Alto Friuli	70.302	5.993	0,40	16.043	0,91%	12.427	0,81	34.463	0,72	-0,41	35.839	50,98
Ater Go.	320.340	34.554	0,83	105.443	1,81%	177.541	3,17	317.538	2,24	-2,34	2.802	0,87
Ater Pn	698.570	117.266	1,74	171.295	2,34%	190.847	2,64	479.408	2,25	-0,90	219.162	31,37
Ater Ts	1.704.151	174.796	1,19	334.626	2,20%	730.149	4,62	1.239.571	2,71	-3,43	464.580	27,26
Ater Ud	731.256	45.274	0,40	143.446	1,00%	433.171	3,20	621.891	1,59	-2,80	109.365	14,96
Totale	3.524.619	377.883		770.853		1.544.135		2.692.871			831.748	

Fonte: elaborazione Sezione di controllo FVG su dati forniti dalle ATER regionali.

Nei suoi valori monetari complessivi la morosità registrata presso le ATER al 31.12.2003 ammonta ad €3.524.619 e quella afferente il triennio 2001-2003 ad €2.692.871.

La morosità complessiva al 31.12.2003 rapportata al numero complessivo degli alloggi in gestione alle ATER alla stessa data (28.779) configura una morosità di €122,47 ad alloggio

¹⁶⁷ Anche i criteri per l'applicazione del canone minimo risultano diversi tra le aziende: quella udinese individua tale presupposto nell'esistenza di un reddito annuo imponibile ai fini IRPEF inferiore ad una determinata soglia fissata biennialmente dal Consiglio di amministrazione (per il 2003 €4.648,5), quella di Gorizia e quella di Pordenone nel possesso di un reddito inferiore a €1.808,00, mentre quella dell'Alto Friuli riserva l'applicazione del canone minimo "a coloro che hanno un reddito imponibile talmente basso per cui l'applicazione della percentuale limite di incidenza sul reddito (fissata dal Consiglio di Amministrazione) darebbe un risultato inferiore ai canone minimo stesso. Lo stesso principio risulta applicato dall'ATER di Trieste, con la differenza che però la misura minima determinata a tale fine dal Consiglio di Amministrazione ammonta a 10 euro mensili, come sopra precisato (mentre presso l'ATER dell'Alto Friuli è di 18,08 euro mensili).

¹⁶⁸ La relazione regionale ha sottolineato che le procedure informatiche in uso presso le ATER non consentono di dare distinta evidenza alla morosità in conto canoni rispetto a quella a titolo diverso (per rimborsi di spese per servizi comuni e oneri fiscali e amministrativi, per interventi manutentivi a carico degli inquilini e altro) essendo le voci accomunate su un unico documento di incasso.

Per tale motivo la morosità complessiva riferibile solo ai canoni di locazione può essere dalle aziende determinata solamente sulla base della percentuale che al momento della fatturazione intercorre tra la voce "canone di locazione" e le altre voci di debito dell'inquilino presenti sulla fattura. I dati che sono stati forniti si riferiscono per tale motivo al complesso delle causali di credito che le aziende vantano nei confronti degli inquilini

gestito. L'omologo rapporto riferito all'entità della morosità del triennio 2001-2003 è di 93,57 euro ad alloggio gestito.

Tra i dati più significativi desumibili dalla tabella di cui sopra si colloca quello relativo al rapporto percentuale esistente tra la morosità e l'accertamento dell'anno (per canoni ed oneri accessori) e ciò sia con riferimento alle risultanze annue sia con riferimento all'evoluzione nel triennio.

La tabella evidenzia un positivo andamento fisiologico della morosità di ciascun anno, che, tranne che in un caso, decresce con il trascorrere del tempo e che nei suoi contenuti assoluti presenta valori non particolarmente rilevanti.

Relativamente al 2003 il livello di morosità è compreso tra il 4,62% dell'accertamento dell'anno e lo 0,81%.

Relativamente al 2001 (e quindi a fronte di due anni di gestione finalizzata al recupero dei crediti) la tabella dimostra che la morosità si è fortemente ridotta presso tutte le aziende, essendo ricompresa tra l'1,74% dell'accertamento dell'anno e lo 0,40%.

Un dato significativo è anche quello che si riferisce alla morosità precedente al 1.1.2001 (€ 831.748 pari al 23,60% della morosità complessiva esistente al 31.12.2003) che come tale può considerarsi consolidata e alla quale è pertanto doveroso prestare la maggiore attenzione e impegno gestionale.

A tale ultimo proposito la relazione regionale ha rilevato l'esistenza di un'ampia attenzione manifestata dalle ATER nei confronti delle azioni finalizzate al recupero dei crediti. La situazione complessiva è riassunta nella seguente tabella.

TABELLA 14 - Regione Friuli Venezia Giulia. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. ATER. Procedimento per recupero morosità. Rilevazione al 31 dicembre del 2001, 2002, 2003.

	2001	2002	2003	totale triennio
n. procedimenti amm.vi avviati	6.262	1.915	6.586	14.763
n. azioni giudiziali avviate	284	117	439	840
n. procedure extragiudiziali avviate	70	98	203	371

Fonte: elaborazione Sezione di controllo FVG su dati forniti dalle ATER regionali.

Focalizzando l'attenzione sul dato relativo ai procedimenti giudiziali avviati nel triennio (840), che può essere inteso anche come risultante del previo (infruttuoso) svolgimento di una precedente fase amministrativa, la relazione regionale evidenzia che su base regionale nel triennio sono state avviate 840 procedure giudiziali finalizzate al recupero della morosità.

Nel Friuli Venezia Giulia l'illegalità dell'occupazione degli alloggi non presenta contenuti degni di nota, sussistendo al 31.12.2003 n. 131 situazioni di tale genere, di cui 14 per assenza originaria del titolo (e cioè riconducibili ad occupazioni di fatto abusive) e 117 per sopravvenuta assenza del titolo stesso e cioè presumibilmente ricollegabili alle fisiologiche dinamiche gestionali relative al rapporto di locazione con l'utenza.

In termini percentuali l'occupazione senza titolo esistente al 31.1.22003 interessa lo 0,46% degli alloggi gestiti.

La tabella che segue indica le azioni che sono state complessivamente attivate dalle ATER nel triennio 2001-2003 per ripristinare la legalità dell'occupazione dell'alloggio nonché gli esiti delle stesse. Evidenzia altresì che nel triennio si sono verificati 74 casi di sanatoria

TABELLA 15 - Regione Friuli Venezia Giulia. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. ATER. Contestazione dell'occupazione senza titolo e sanatorie. Rilevazione al 31 dicembre del 2001, 2002, 2003.

	2001	2002	2003	totale triennio
n. procedimenti avviati	47	54	61	162
n. procedimenti conclusi positivamente	19	22	23	64
n. sanatorie	39	23	12	74

elaborazione Sezione di controllo FVG su dati forniti dalle ATER regionali.

La mancata occupazione degli alloggi di ERP assume nel Friuli Venezia Giulia una consistenza di un certo rilievo in quanto alla data del 31.12.2003 il 9,02% (in termini numerici

2.596 unità immobiliari) degli alloggi gestiti dalle ATER risultava non occupato. Il dato rimane significativo anche se si considera che il 4,29% degli alloggi gestiti risultava non occupato a causa della pendenza di un intervento manutentivo e quindi per cause transitorie e del tutto giustificate.

La situazione complessiva esistente a livello regionale alla data del 31.12.2003 è evidenziata nella tabella che segue.

TABELLA 16 - Regione Friuli Venezia Giulia – ATER - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Alloggi non occupati e incidenza percentuale delle causali di “sfittanza” sul totale degli alloggi gestiti. Rilevazione al 31.12.2003.

alloggi non occupati	numero	% sul n. complessivo degli alloggi gestiti
n. complessivo alloggi non occupati	2.596	9,02-
n. alloggi non occupati perché dichiarati inabitabili	18	0,06
n. alloggi non occupati perché in attesa di manutenzione	1.055	3,67
n. alloggi non occupati per pendenza di intervento manutentivo	1.236	4,29
n. alloggi non occupati perché in attesa di assegnazione	171	0,59
n. alloggi non occupati per altri motivi	116	0,40

elaborazione Sezione di controllo FVG su dati forniti dalle ATER regionali.

Per quanto attiene alla manutenzione degli alloggi, la relazione regionale evidenzia sia la consistenza degli interventi di riatto eseguiti nel quinquennio 1999-2003 che ha portato alla sistemazione di 2.609 alloggi sia l'esecuzione dei più rilevanti (per significato edilizio e per gli aspetti finanziari) interventi di ristrutturazione degli alloggi delle ATER regionali che hanno realizzato nello stesso periodo 459 interventi di tale genere.

Ampia è stata l'attenzione dimostrata nei confronti dell'adeguamento degli impianti tecnologici degli alloggi e degli edifici alle specifiche normative.

Le risultanze degli interventi manutentivi suddetti sono specificate nella tabella che segue.

TABELLA 17 - Regione Friuli Venezia Giulia - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. ATER. Riatto e ristrutturazione alloggi. Quinquennio 1999-2003.

n. alloggi		ATER ALTO FRIULI	ATER GORIZIA	ATER PORDENONE	ATER TRIESTE	ATER UDINE
n. alloggi interessati da riatto	2003	46	72	124	170	279
	2002	54	44	156	276	286
	2001	38	25	146	17	225
	2000	44	6	127	12	147
	1999	26	0	129	17	143
	TOTALE	208	147	682	492	1080
n.alloggi interessati da risanamento o ristrutturazione	2003	0	0	1	154	32
	2002	0	0	1	7	24
	2001	0	0	3	85	32
	2000	0	30	8	0	12
	1999	0	0	5	47	18
	TOTALE	0	30	18	293	118

Fonte: Elaborazione Sezione di controllo FVG su dati forniti dalle ATER regionali.

L'indagine regionale ha inoltre rilevato l'impegno finanziario riservato dalle aziende agli interventi di manutenzione, che sono stati finanziati non solo con risorse regionali, ma anche con risorse di bilancio delle aziende.

La dimensione finanziaria complessiva è riportata nella seguente tabella.

TABELLA 18 - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. ATER. Risorse utilizzate per la manutenzione ordinaria e straordinaria nel quinquennio 1999-2003.

ATER	risorse proprie		risorse regionali	totale risorse utilizzate	% risorse proprie su totale risorse utilizzate
	destinate	utilizzate	utilizzate		
Alto Friuli	2.638.813	2.170.001	3.355.527	5.860.226	39,27%
Ater Go	2.374.323	2.374.323	6.466.944	8.841.267	26,86%
Ater Pn	12.719.908	9.460.524	1.680.400	11.140.924	84,92%
Ater Trieste	25.594.299	24.118.362	19.922.869	44.041.231	54,76%
Ater Udine	12.138.928	10.150.288	4.319.231	14.469.519	70,15%
Totale	55.466.271	48.273.498	35.744.971	84.353.167	57,23%

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione sezione di controllo FVG.

Le risorse proprie di bilancio complessivamente utilizzate dagli enti nel quinquennio ammontano a €48.273.498 e rappresentano il 57,23% delle risorse complessivamente utilizzate ai fini manutentivi (€ 84.353.167). Corrispondentemente si deduce che le risorse regionali utilizzate dagli enti (€35.744.971) rappresentano il 42,77 % del totale.

Se si rapporta il totale delle risorse effettivamente utilizzate dagli enti al numero complessivo (25.634) degli alloggi in proprietà alle ATER alla data del 31.12.2003, al fine di attribuire un significato unitario all'impegno finanziario profuso in regione per le finalità manutentive, si individua un valore di siffatto impegno di circa €3.290 ad alloggio.

La gestione del rapporto locativo con l'utenza ha dato luogo ad un'attività da parte delle ATER regionali che ha compreso anche la gestione delle richieste di cambio alloggio provenienti dagli assegnatari (nel triennio 2001- 2003 sono state presentate 2.310 domande di cambio). La disciplina del cambio di alloggio è demandata ai diversi regolamenti all'uopo approvati dalle singole aziende.

Se, ai fini di individuare un valore unitario del fenomeno ora in parola, si rapporta il numero complessivo delle domande di cambio pervenute nel triennio al numero complessivo degli alloggi in gestione agli enti alla data del 31.12.2003 (28.779), si ricava che tale rapporto consiste in una domanda di cambio ogni 12,45 alloggi gestiti.

Le volture operate nell'intestazione del rapporto locativo sono state nello stesso triennio 1.459 con un rapporto di una voltura ogni 19,72 alloggi gestiti.

Le cessazioni d'utenza sono state, nel triennio, 3.469, come più analiticamente riportato nella seguente tabella¹⁶⁹.

TABELLA 19 - Regione Friuli Venezia Giulia. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. ATER. Cessazioni dell'utenza rilevate nel triennio 2001-2003.

n. cessazioni utenza triennio 2001-2003					
disdette	decessi senza voltura	sfratti	altro	non attribuiti	totale cessazioni
1584	1353	122	6	404	3469

Fonte: elaborazione Sezione di controllo FVG su dati forniti dalle ATER regionali.

L'omologo rapporto sopra individuato a proposito dei cambi e delle volture è, con riferimento alle cessazioni d'utenza, di una cessazione ogni 8,30 alloggi gestiti.

L'indagine regionale ha infine anche rilevato talune caratteristiche soggettive dell'utenza.

A tale fine l'attenzione è stata innanzitutto rivolta al numero degli assegnatari e a 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).

¹⁶⁹ Va considerato che il dato complessivo di 3459 cessazioni d'utenza comprende anche 404 situazioni che un'azienda regionale non è stata in grado di ripartire tra le singole causali di cessazione.

Nelle due seguenti tabelle sono esposti gli esiti delle informazioni assunte con riferimento al numero degli assegnatari e degli occupanti.

TABELLA 20 - Regione Friuli Venezia Giulia - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Assegnatari degli alloggi per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31 dicembre 2000, 2001, 2002.

enti	anno 2000	anno 2001		anno 2002		incremento % 2002/2000
	n. occupanti	n. occupanti	incremento % 2001/2000	n. occupanti	incremento % 2002/2001	
Agenzia Del Demanio	154	154	0,00	103	-33,12	-33,12
Ater	57.807	57.799	-0,01	56.249	-2,68	-2,70
Comuni	252	243	-3,57	225	-7,41	-10,71
Totale	58.213	58.196	0,03	56.577	-2,78	-2,81

Fonte: elaborazione Sezione di controllo FVG su dati forniti dalle ATER regionali, dall'Agenzia del Demanio e dai comuni proprietari

TABELLA 21 - Regione Friuli Venezia Giulia - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Rapporto tra il numero degli occupanti e degli assegnatari degli alloggi per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31 dicembre 2000, 2001, 2002.

Denominazione	anno 2000			2001			2002		
	n. assegnatari	n. occupanti	rapporto tra n. occupanti e n. assegnatari	n. assegnatari	n. occupanti	rapporto tra n. occupanti e n. assegnatari	n. assegnatari	n. occupanti	rapporto tra n. occupanti e n. assegnatari
Ag. del Demanio	110	154	1,40	110	154	1,40	72	103	1,43
Ater	26.684	57.807	2,17	26.610	57.799	2,17	26.404	56.249	2,13
Comune	206	252	1,22	205	243	1,19	196	225	1,15
Totale	27.000	58.213	2,16	26.925	58.196	2,16	26.672	56.577	2,12

Fonte: elaborazione Sezione di controllo FVG su dati forniti dalle ATER regionali, dall'Agenzia del Demanio e dai comuni proprietari.

Dalle tabelle sopra riportate, che espongono la situazione per ognuna delle tre tipologie di enti gestori, emerge che alla data del 31.12.2002 la popolazione occupante alloggi ERP nella regione Friuli Venezia Giulia contava 56.577 unità a fronte di 26.672 assegnatari con un rapporto occupanti/assegnatari di 2,12. Al riguardo, se si considera che il provvedimento di assegnazione dell'alloggio è di regola unipersonale (e riguarda ovviamente un solo alloggio) si deduce che l'occupazione media per alloggio ERP su base regionale è di 2,12 persone ad alloggio.

Nel triennio 2000-2002 il numero degli occupanti è diminuito del 2,81% passando da 58.213 a 56.577 unità. In riduzione è anche il numero degli assegnatari passato da 27.000 a 26.672 unità.

La ripartizione degli occupanti gli alloggi di ERP in relazione alla classe d'età è riportata nella seguente tabella, che si riferisce esclusivamente agli alloggi gestiti dalle ATER alla data del 31.12.2002 a causa dell'indisponibilità dei dati (o comunque di dati sufficienti e/o coerenti) in capo all'Agenzia del Demanio e ai comuni gestori.

TABELLA 22 - Regione Friuli Venezia Giulia - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. ATER. Occupazione degli alloggi per classe di età. Rilevazione al 2002.

n. complessivo occupanti	occupanti di età inf. ai 18 anni		occupanti di età compresa tra i 18 anni e i 65 anni		occupanti di età sup. ai 65 anni	
	n. occupanti	% sul totale	n. occupanti	% sul totale	n. occupanti	% sul totale
56.249	7.298	12,97	35.145	62,48	13.806	24,54

Fonte: elaborazione Sezione di controllo FVG su dati forniti dalle ATER regionali.

La tabella evidenzia che a livello generale il 12,97% degli occupanti appartiene alla prima fascia d'età (età inferiore ai 18 anni) mentre la popolazione anziana (età maggiore di 65 anni) rappresenta il 24,54% degli occupanti. Il 62,48% è ricompreso nell'età lavorativa (età tra i 18 e i 65 anni).

Per quanto attiene alla suddivisione degli occupanti in relazione al tipo di reddito posseduto l'indagine regionale ha rilevato che la fonte di reddito ampiamente più presente è quella da lavoro dipendente e da pensione¹⁷⁰, la quale nel triennio 2000-2002 è assestata su valori leggermente inferiori al 60% delle situazioni reddituali complessive (59,41% nel 2000, 58,48% nel 2001, 59,22% nel 2002) come più precisamente si ricava dalla tabella che si riferisce esclusivamente agli alloggi gestiti dalle ATER regionali. Relativamente all'anno 2002 gli occupanti senza reddito rappresentano il 28,26 % del totale.

TABELLA 23 - Regione Friuli Venezia Giulia - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. ATER. Situazione reddituale degli occupanti. Rilevazione al 31 dicembre 2000, 2001, 2002.

occupanti triennio 2000 - 2002									
anno di riferimento	lavoratori dipendenti o pensionati		lavoratori autonomi		senza reddito		situazioni diverse dalle precedenti		totale occupanti
	n. occupanti	% sul totale	n. occupanti	% sul totale	n. occupanti	% sul totale	n. occupanti	% sul totale	
anno 2000	34.345	59,41%	3.006	5,20%	17.591	30,43%	2.865	4,96%	57.807
anno 2001	33.803	58,48%	3.149	5,45%	17.925	31,01%	2.922	5,06%	57.799
anno 2002	33.310	59,22%	3.904	6,94%	15.894	28,26%	3.141	5,58%	56.249

Fonte: elaborazione Sezione di controllo FVG su dati forniti dalle ATER regionali.

¹⁷⁰ Le ATER hanno precisato che le procedure informatiche non consentono la scomposizione delle due fonti di reddito che sono accomunate ai fini gestionali.

Regione Lazio

Attività normativa

Con legge regionale 6 agosto 1999 n.14, la Regione Lazio ha dato attuazione al D.Lgs.112/1998 in materia di ordinamento delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo. Gli artt.96, 97 e 98 contengono le disposizioni relative al trasferimento di funzioni e compiti alla Regione ed ai Comuni in materia di edilizia residenziale pubblica.

Tali norme sono state sostanzialmente trasfuse nella legge regionale 6 agosto 1999, n. 12 e succ. modif., con la quale è stata adottata la disciplina delle funzioni amministrative regionali e locali in materia di ERP, sono stati definiti i principi ai quali si deve conformare l'azione amministrativa locale ed è stata prevista la ripartizione delle funzioni e dei compiti tra Regione, Comuni ed I.A.C.P. (ora ATER).

In particolare, la prima ha compiti di indirizzo e coordinamento, di pianificazione e di controllo dell'attività amministrativa attribuita ai Comuni, oltre che compiti che direttamente incidono sulla gestione dei soggetto operatori.

I compiti di indirizzo e coordinamento della Regione si esercitano attraverso la determinazione delle linee di intervento e degli obiettivi nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, dei limiti di reddito per l'accesso ai benefici di ERP, la determinazione delle modalità di rilevazione del fabbisogno abitativo, la definizione dei costi massimi ammissibili per la realizzazione degli interventi, l'individuazione dei soggetti incaricati della realizzazione dei programmi edilizi ammessi a finanziamento sulla base delle proposte comunali, la determinazione dei criteri generali per la fissazione dei canoni e per la definizione del sistema di valutazione della situazione reddituale dei nuclei familiari, l'indirizzo e coordinamento degli IACP (ATER), la determinazione dei criteri per la cessione degli alloggi, la fissazione dei limiti di reddito per l'accesso ai benefici di ERP. L'attività relativa alla pianificazione si svolge attraverso l'adozione dei piani annuali di intervento edilizio ed il concorso all'elaborazione di programmi di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale; la ripartizione degli interventi per ambiti territoriali e la determinazione della quota dei fondi da ripartire per gli interventi di nuova edilizia e di recupero del patrimonio edilizio esistente nonché la determinazione delle tipologie di intervento, compresi i programmi integrati, di recupero urbano e di riqualificazione urbana di iniziativa comunale e la definizione delle modalità di incentivazione, definizione dei criteri e adozione del piano di cessione degli alloggi. Riguardo all'attività di controllo, alla Regione sono assegnati compiti di monitoraggio sull'esecuzione dei piani regionali, ivi compreso il controllo sul rispetto, da parte dei soggetti incaricati della realizzazione dei programmi, delle procedure stabilite per la realizzazione dei programmi stessi, la vigilanza sulla gestione amministrativo-finanziaria delle cooperative edilizie fruente di contributi pubblici. Inoltre, la Regione (Giunta regionale) ripartisce interventi e risorse, localizza gli interventi, prevede eventuali requisiti aggiuntivi per l'assegnazione degli alloggi, individua gli alloggi da sottrarre alle finalità dell'ERP.

I Comuni si occupano principalmente della rilevazione del fabbisogno abitativo, della pubblicazione dei bandi, dell'accertamento dei requisiti soggettivi, della gestione del fondo regionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione. Inoltre, Comuni e IACP (ATER) provvedono, limitatamente agli alloggi di cui sono gestori, all'esecuzione del piano annuale di intervento edilizio, alla gestione tecnico-amministrativa ed economica del patrimonio di ERP, alla gestione della mobilità, del rilascio, della vigilanza sugli assegnatari degli alloggi.

Rilevante è la disposizione che prevede termini precisi entro i quali gli interventi finanziati devono avere inizio, decorsi i quali la Regione conclude accordi di programma per concordare le iniziative da assumere per l'avvio degli interventi e fissare un nuovo termine iniziale. Decorsi i termini previsti, i fondi tornano nella disponibilità della Regione.

La normativa in esame prevede un organo consultivo in materia di ERP (Comitato regionale per l'edilizia residenziale pubblica) e una struttura preposta alla rilevazione di tutti i fenomeni attinenti alla situazione abitativa (Osservatorio regionale sulla condizione abitativa nel Lazio)

Anche nella legge in esame non c'è una definizione generale di ERP, mentre c'è quella di alloggio di edilizia residenziale pubblica destinato all'assistenza abitativa (alloggi acquisiti, realizzati o recuperati, a totale carico e con concorso o contributo dello Stato e della Regione, dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali, IACP (ATER) e loro consorzi, alloggi appartenenti al patrimonio degli enti locali ed enti pubblici, case-parcheggio) con esclusione degli alloggi realizzati da cooperative, ovvero realizzati, recuperati o acquisiti con programmi di edilizia agevolata o convenzionata, ovvero di proprietà di enti previdenziali. Sono altresì specificati i requisiti soggettivi per avere diritto all'assistenza abitativa nonché i casi di subentro e decadenza. È espressamente prevista anche la procedura da seguire in caso di decadenza per cessione totale o parziale dell'alloggio e occupazione senza titolo. Per l'assegnatario che cede o occupa abusivamente l'alloggio è prevista la sanzione amministrativa da 45 a 65 mila euro (art. 53 l.r. 27/2006) e l'esclusione dall'assegnazione di altri alloggi di Erp.

Infine, è istituito un fondo regionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione al quale possono accedere gli inquilini che si trovano nelle condizioni stabilite dall'art. 11 della legge n. 431/98.

Con la legge regionale 10 maggio 2001 n. 10, che contiene le disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio regionale per l'esercizio 2001, è stata effettuata, nell'art.284, la rideterminazione dei canoni di locazione degli alloggi di Erp. In tale norma è mutata la modalità di calcolo del requisito del reddito che ha comportato una riduzione nella quantificazione dei canoni stabiliti dalla legge regionale n. 33/1987 successivamente modificata ed in ultimo abrogata con la legge 12/99, ma le cui disposizioni hanno continuato ad avere efficacia fino all'entrata in vigore della delibera G.R. di determinazione dei canoni non ancora emanata.

Con regolamento del C.R. 20 settembre 2000, n.2, ratificato ai sensi dell'art. 20, comma 15, L.r. 2/2004 con regolamento 1/2005, sono state disciplinate le funzioni amministrative relative all'assegnazione ed alla gestione degli alloggi di ERP. In particolare, sono state istituite le Commissioni comunali per la formazione delle graduatorie e commissioni consultive regionali in ogni provincia per l'assegnazione degli alloggi, sono disciplinate le ipotesi di decadenza (per mancato pagamento del canone e per perdita dei requisiti per l'assegnazione), è definita la condizione di morosità che dà luogo a risoluzione del contratto (mancato pagamento superiore a tre mesi) ed è prevista una forma di sanatoria per morosità (pagamento della somma dovuta entro sessanta giorni), è regolamentata l'autogestione dei servizi, degli spazi comuni e della manutenzione ed è prevista presso gli enti gestori la tenuta dell'anagrafe degli assegnatari e dell'inventario del patrimonio di ERP, è regolamentata la mobilità e la procedura di individuazione dei comuni a tensione abitativa.

Con la l.r. 3 settembre 2002, n. 30 e succ. modificazioni, è avvenuta la trasformazione degli IACP in aziende territoriali per l'edilizia residenziale pubblica (ATER), enti pubblici di natura economica, strumentali alla Regione, alle quali è stato dato un nuovo ordinamento con il preciso scopo di garantire l'efficienza, l'efficacia e l'economicità delle funzioni tecnico-amministrative esercitate, agevolare il risanamento delle relative gestioni, e consentire la riqualificazione del patrimonio amministrato. Il loro ambito territoriale di competenza corrisponde al territorio provinciale, fatta eccezione per la provincia di Roma, dove è prevista un'ATER corrispondente al territorio comunale, una a quello provinciale escluso il territorio comunale, e una corrispondente al comprensorio di Civitavecchia (comprensiva dei territori dei comuni di Civitavecchia, Allumiere, Santa Marinella e Tolfa). Oltre alle attività sopra specificate attribuite agli ex IACP, le ATER provvedono anche alla gestione del patrimonio edilizio pubblico non riservato alle finalità di ERP, e di quello affidato da privati destinato all'edilizia agevolata. Ad esse è, inoltre, attribuita una attività di supporto alla Regione, agli enti locali e ai privati per la progettazione e attuazione di interventi di edilizia residenziale pubblica. Le Aziende definiscono le loro attività mediante un programma annuale adottato dal consiglio

d'amministrazione, in coerenza con le linee programmatiche regionali e con le direttive della Giunta. Quest'ultima ha il controllo e la vigilanza sulle Aziende attraverso l'emanazione di direttive per la loro gestione, per la destinazione e la copertura di avanzi e disavanzi di esercizio, per l'assegnazione a riscatto di alloggi di ERP, inoltre verifica l'utilizzazione delle risorse finanziarie assegnate, l'attività complessiva dell'azienda, i risultati conseguiti, può disporre ispezioni e acquisire atti, esercita il potere sostitutivo.

Le aziende sono dotate di autonomia statutaria, regolamentare e finanziaria ed i bilanci, redatti secondo una contabilità di tipo analitico ed economico, tenuta secondo i principi desumibili dal codice civile, sono approvati annualmente dal Consiglio regionale. Spetta, inoltre, alla Giunta regionale il potere di nomina e revoca del Presidente dell'Azienda e del collegio dei revisori dei conti. Oltre allo statuto e regolamento di organizzazione, il Consiglio d'amministrazione adotta la Carta dei servizi, finalizzata a garantire trasparenza, efficienza ed efficacia della gestione ed un corretto rapporto tra azienda e utenti dei servizi.

Nella tabella sottostante è riportato, per ciascuna ATER, al 31/12/05, lo stato di esecuzione delle prescrizioni della legge 30/02 relativamente all'adozione dello Statuto, dei vari regolamenti e della Carta dei servizi.

	Provincia di Roma	Comune di Roma	Civitavecchia	Viterbo	Rieti	Frosinone	Latina
Statuto	NO	SI Set. 2005	SI Mag. 2004	SI Mar. 2004	SI Mar. 2004	SI Dic. 2004	SI Feb 2004
Regolamento di organizzazione	SI Ott. 2004	NO	SI Giu. 2004	SI Mag. 2004	SI Lug. 2004	SI Ott. 2004	SI Lug. 2004
Regolamento di contabilità	SI Mar. 2005	SI Feb. 2005	SI 2004-2006	SI Mag. 2004	SI Apr. 2004	SI Mar. 2004	SI Mar. 2004
Regolamento ex L. n. 241/90	NO	SI Mag. 2005	SI 1994	SI Mag. 2004	SI Apr. 2004	SI Mar. 2005	SI 1996
Carta dei servizi	NO	NO	NO	NO	SI Dic. 2004	NO	SI 1998

Fonte: elaborazioni della Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione regionale di controllo

Va rilevato che nelle disposizioni transitorie della legge in esame è previsto, tra l'altro, che il consiglio d'amministrazione delle aziende, entro il 31 dicembre 2006, debba adottare un piano di risanamento di durata massima quinquennale relativo all'eventuale disavanzo consolidato (verosimilmente conseguente alla riduzione dei canoni stabilita con l'art.284 predetto), alla data del 31 dicembre 2005, che la Giunta approva. Il piano potrà prevedere la cessione di parte del patrimonio aziendale sia di ERP che non, il recupero a titolo transattivo delle somme dovute all'azienda per morosità, il recupero dei crediti e la definizione di contenziosi con enti pubblici e soggetti privati. Inoltre, anche nelle more del piano di risanamento, le aziende possono comunque stabilire modalità di recupero in via transattiva delle somme dovute dagli assegnatari morosi alla data del 31 dicembre 2005, con pagamenti dilazionabili in rate mensili non superiori a sessanta.

Va da ultimo ricordato che, negli artt. da 48 a 54 della legge finanziaria regionale per l'anno 2007 (l.r. 28 dicembre 2006 n.27), sono state apportate rilevanti modifiche alla normativa previdente in materia di ERP. In primo luogo, è stata disciplinata l'alienazione degli alloggi previsti nella legge 560/1993, stabilendo: a) la formulazione di piani di cessione da parte delle ATER in misura non superiore al 15% su base annua e al 30% complessivo del patrimonio posseduto; b) l'individuazione del titolo per l'acquisto; c) il sistema di quantificazione del prezzo di cessione, riduzioni e incrementi da applicare. È inoltre previsto che i proventi rimangano nella disponibilità dei soggetti proprietari e vengano reimpiegati nel reinvestimento in edifici e aree edificabili per la riqualificazione e l'incremento del patrimonio, in opere di urbanizzazione socialmente rilevanti in interventi di edilizia agevolata o autofinanziata con obbligo di assegnazione con patto di futura vendita per almeno il 25% degli alloggi nonché nei limiti del 15% dei proventi per la gestione di contratti di servizio e spese correnti necessarie ad affrontare l'emergenza abitativa. Le ATER, ai fini del risanamento, impiegheranno i proventi,

da versarsi su apposito conto corrente, secondo quanto previsto dall'art.10 comma 3 della l.r. 9/2005. La normativa in questione opera una netta inversione di tendenza rispetto a quanto previsto con il citato art.284 della l.r. 10/2001, in quanto dispone un incremento dei canoni del 20%, fatta eccezione per le due fasce sociali più basse, e l'applicazione del canone di mercato ai sensi dell'art.4 della legge 431/1998 (ridotto dal 20 al 10% in proporzione al reddito) agli assegnatari che abbiano superato per due anni consecutivi il limite di reddito per la permanenza nell'alloggio. Le disposizioni relative alle occupazioni senza titolo sono integrate con la previsione di ipotesi di regolarizzazione dell'alloggio (sanatoria) e di un'indennità di occupazione per il periodo di occupazione pari al canone più elevato previsto dall'art.7, comma e, lett.C, della l.r. 12/1999, da versarsi in un numero massimo di 120 rate mensili. Le sanzioni amministrative per occupazione senza titolo sono, inoltre, state elevate ad un *range* che va da 45 a 65 mila euro. Da ultimo va rilevata l'istituzione di un apposito capitolo di spesa per il finanziamento di 100 milioni di euro per il triennio 2007-2009 da destinarsi al completamento e costruzione di edilizia sovvenzionata delle ATER del Lazio.

Dal punto di vista dell'organizzazione, le attività inerenti all'ERP fanno capo all'Assessorato regionale all'urbanistica e alla casa. Tale struttura provvede alla promozione e sviluppo dell'edilizia residenziale mediante programmi e progetti di intervento riguardanti sia la costruzione di nuove abitazioni che il risanamento e la ristrutturazione del patrimonio edilizio esistente. Elabora proposte di interventi nel territorio sulla base di finanziamenti, obiettivi e provvedimenti europei, nazionali e regionali, di concerto con il bilancio regionale. Elabora inoltre progetti di natura sperimentale, promozionale ed innovativi relativi alla riqualificazione edilizia e dei centri storici. Svolge attività di studio, ricerca e consulenza agli enti locali per l'attuazione di programmi edilizi inseriti negli strumenti di programmazione negoziata; gestisce l'osservatorio regionale sulle politiche dell'edilizia e compie ricerche e studi concernenti l'edilizia residenziale. Svolge attività inerenti l'ordinamento, l'istituzione, la vigilanza ed il controllo delle ATER. Provvede alla programmazione del fondo sociale per l'affitto in collaborazione con gli enti locali. Le attività dell'Assessorato sono coadiuvate dal Comitato regionale per l'Edilizia residenziale pubblica, organo consultivo istituito ai sensi degli articoli 8 e 9 della legge 12/99. Tra i suoi compiti vi è quello di esaminare preventivamente alcuni atti e parametri posti in essere dall'Ente come le linee di intervento e gli obiettivi programmatici nel settore; i limiti di reddito per l'accesso ai benefici concessi dalla normativa; il piano annuale di intervento edilizio; i criteri per la cessione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, destinati all'assistenza abitativa nonché i relativi piani di cessione; i criteri generali per la fissazione dei canoni di locazione, nonché del sistema di valutazione della situazione reddituale dei nuclei familiari; la definizione dei costi massimi ammissibili per la realizzazione degli interventi. Il Comitato, sulla base dei dati acquisiti, predispone annualmente una relazione sullo stato di attuazione dei piani annuali di intervento edilizio e sul rispetto delle procedure prescritte.

Attività regionale

Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse

Il processo di programmazione stabilito dalla normativa regionale coinvolge, a vari livelli e con diverse funzioni, la Regione, i Comuni e le Ater. Tale attività ha inizio con l'adozione da parte della Giunta regionale del Piano annuale degli interventi che, come stabilisce l'art. 7 comma 2 della legge 12/99, suddivide il territorio in aree sovracomunali, stabilisce le diverse tipologie di intervento e le relative risorse finanziarie, la localizzazione degli interventi, i requisiti aggiuntivi per l'assegnazione degli alloggi, la consistenza e le caratteristiche degli interventi, le procedure per la realizzazione degli interventi, l'individuazione dei soggetti incaricati della realizzazione degli interventi.

Relativamente al fabbisogno abitativo, si rileva, in particolare, che, ai sensi dell'art. 3, comma 1 lettera d della legge 12/99 alla Regione è riservata la determinazione delle modalità di rilevazione del fabbisogno abitativo, mentre l'art. 4 comma 1 lettera d della stessa legge riserva

ai Comuni il rilevamento del fabbisogno abitativo nel territorio comunale e la trasmissione dei dati alla Regione.

Infine, la legge 30/02 stabilisce che le Aziende territoriali definiscono la propria attività con l'adozione del Programma annuale. Tale documento deve essere conforme alle linee di programmazione generale regionale e alle direttive specifiche emanate in materia di Erp da parte della Giunta regionale. Il programma deve contenere l'indicazione dei mezzi strumentali e finanziari necessari per lo svolgimento delle diverse attività e deve essere approvato con il Bilancio di previsione da parte del Consiglio regionale. Inoltre, annualmente va redatta una relazione illustrativa che descrive le attività effettivamente svolte ed i risultati conseguiti inclusi anche gli aspetti finanziari da presentare alla Giunta regionale in allegato al Bilancio di esercizio. I due adempimenti garantiscono il controllo preventivo e successivo sull'attività delle Aziende.

Le risorse finanziarie da destinare al settore dell'Erp sono erogate dal Ministero delle infrastrutture e trasporti e dalle ATER che destinano una quota parte dei ricavi derivanti dalla locazione e dalla vendita del patrimonio immobiliare. Va rilevato che la riduzione dei canoni di locazione disposta con l'art.284 della l.r. 10/2001 ha aggravato la costante condizione di disavanzo dei bilanci delle ATER a partire dal 2001 determinando la necessità di destinare risorse regionali al ripiano delle Aziende piuttosto che ad interventi di ERP.

Pertanto, le risorse destinate ad interventi di ERP sono state prevalentemente quelle statali, appostate presso la Cassa Depositi e Prestiti sul c/c c.d. "Fondo Globale Regioni" in esecuzione dell'accordo di programma stipulato dall'ex Ministero dei lavori pubblici con la regione Lazio il 19 aprile 2001. Detto conto presentava un saldo pari a € 345.134.352,29 a chiusura dell'esercizio 2001, ad € 378.478.903,28 a chiusura dell'esercizio 2002, a € 64.701.076,75 a chiusura dell'esercizio 2003, a € 337.659.627,06 a chiusura dell'esercizio 2004, mentre, a chiusura dell'esercizio 2005, presentava un ammontare di € 356.457.606,01.

Dai rendiconti regionali sono stati tratti i dati indicati nella tabella sottostante che indicano lo scostamento tra le risorse finanziarie destinate all'Erp e quelle effettivamente stanziare negli anni considerati.

ANNO	STANZIAMENTO INIZIALE		VARIAZIONI +/-		STANZIAMENTO DEFINITIVO	
	COMPETENZA	CASSA	COMPETENZA	CASSA	COMPETENZA	CASSA
1998	969.748	972.165	31.506	31.506	1.001.254	1.003.671
1999	1.013.128	1.018.086	16.113	16.113	1.029.242	1.034.199
2000	996.882	997.391	13.997	14.497	1.010.879	1.011.887
2001	986.260.350	997.883.638	110.843	-511.076.286	986.371.193	486.807.352
2002	470.023.462	470.235.455	-6.378.948	-6.378.948	463.644.514	463.856.507
2003	408.102.887	408.206.178	-16.933.825	-17.037.112	391.169.062	391.169.066
2004	341.840.178	345.064.901	-35.977.776	-35.977.777	305.862.402	309.087.124

Fonte: elaborazioni della Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione regionale di controllo

Dalla tabella si rileva una drastica riduzione degli stanziamenti a partire dall'esercizio 2002 alla quale corrisponde un aumento della variazione negativa tra i dati di previsione e quelli iscritti nel rendiconto che manifesta una maggiore difficoltà operativa. Va comunque rilevato che, con riferimento alla fase degli stanziamenti, nell'Ambito di intervento E (ambiente, energia e territorio) la Funzione obiettivo 6 – edilizia abitativa, ha assorbito nel 2002 il 48,75% delle risorse complessive destinate all'Ambito di intervento E (ambiente, energia e territorio), nel 2003 il 49,69%, nel 2004 il 44%.

I provvedimenti di programmazione delle risorse finanziarie.

(1992-1995 / 1996-1998 / 2002-2004)

1. Interventi di edilizia sovvenzionata finanziati con le risorse relative al quadriennio 1992/1995
 - Deliberazione G.R. n. 4060 del 1° luglio 1997
 - Deliberazione G.R. n. 1830 del 30 marzo 1999
 - Deliberazione G.R. n. 10 del 12 gennaio 1999
 - Deliberazione G.R. n. 590 del 4 luglio 2003
 - Deliberazione G.R. n. 971 del 22 ottobre 2004
2. Interventi di edilizia sovvenzionata finanziati con le risorse relative al triennio 1996/1998
 - Deliberazione G.R. n. 1281 dell'11 aprile 2000
3. Ulteriori interventi di edilizia sovvenzionata finanziati
 - Deliberazione G.R. n. 9 del 12 gennaio 1999
 - Deliberazione G.R. n. 10 del 12 gennaio 1999
 - Deliberazione G.R. n. 5827 del 14 dicembre 1999
 - Deliberazione G.R. n. 1131 del 29 novembre 2004
 - Deliberazione G.R. n. 1142 del 23 dicembre 2005
4. Interventi di edilizia sovvenzionata finanziati con i rientri della L. n. 560/93
 - Deliberazione G.R. n. 598 del 17 maggio 2002
 - Deliberazione G.R. n. 514 del 20 giugno 2003

Attività di controllo e monitoraggio

La legge 12/99 ha assegnato alla Regione compiti di monitoraggio sull'esecuzione dei piani regionali, ivi compreso il controllo sul rispetto, da parte dei soggetti incaricati della realizzazione dei programmi, delle procedure stabilite per la loro realizzazione, la vigilanza sulla gestione amministrativo-finanziaria delle cooperative edilizie fruente di contributi pubblici.

La legge regionale 30/2002 ha affidato alla Giunta il controllo e la vigilanza sulle ATER attraverso l'emanazione di direttive per la loro gestione, per la destinazione e la copertura di avanzi e disavanzi di esercizio, per l'assegnazione a riscatto di alloggi di ERP; inoltre verifica l'utilizzazione delle risorse finanziarie assegnate, l'attività complessiva dell'azienda, i risultati conseguiti e può disporre ispezioni e acquisire atti nonché esercitare il potere sostitutivo anche attraverso la nomina di un commissario *ad acta*.

Stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata

Lo stato di attuazione degli interventi effettuati nel periodo 1998-2004, con esclusivo riferimento alle leggi nazionali di finanziamento di programmi costruttivi, risulta dalla tabella che segue:

PROV	Tipologia Intervento	Legge di Finanziamento	Importo Concesso	Importo Pagato	Importo Pagato / Importo Concesso %
RM	A	457/78	2.972.209,45	2.563.632,80	86,25
RM	NC	457/78	15.363.721,98	12.616.436,15	82,12
RM	NC	179/92	6.063.731,29	6.004.944,79	99,03
RM	RE	457/78	56.156.876,61	41.130.530,13	73,24
RM	RE	179/92	7.102.299,70	6.724.514,96	94,68
VT	NC	457/78	7.719.386,82	5.185.898,62	67,18
VT	RE	457/78	27.166.840,72	17.713.179,81	65,20
VT	RE	560/93	2.162.018,14	1.801.195,21	83,31
VT	A	457/78	232.405,60	185.277,39	79,72
RI	NC	179/92	6.808.313,06	4.747.354,54	69,73
RI	RE	493/93	1.908.204,43	364.239,49	19,09
RI	RE	457/78	1.931.548,80	605.961,92	31,37
RI	RE	179/92	1.094.888,63	982.793,79	89,76
FR	RE	457/78	49.823.247,72	15.502.114,43	31,11
FR	A	457/78	4.842.624,08	2.181.083,84	45,04
FR	A	493/93	1.176.454,59	345.386,16	29,36
FR	A	560/93	276.364,76	276.364,76	100,00
FR	NC	457/78	12.081.818,41	1.339.189,75	11,08
FR	NC	493/93	9.353.006,90	1.071.957,75	11,46
FR	NC	513/77	3.457.866,22	2.650.064,53	76,64
LT	NC	457/78	19.238.918,76	16.863.876,51	87,66
LT	RE	457/78	11.315.547,85	10.948.007,35	96,75
LT	RE	513/77	1.099.834,82	1.102.834,82	100,27
LT	RE	560/93	5.719.758,29	5.719.758,29	100,00
Totale			255.067.887,63	158.626.597,79	62,19

Fonte: elaborazioni della Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione regionale di controllo

Dall'analisi dei dati, risulta un dato medio di realizzazione degli interventi del 62,19%. La Provincia che ha il tasso di realizzazione più elevato è Latina, mentre quella con il tasso più basso è Frosinone, che sconta due interventi di nuova costruzione realizzati soltanto per l'11%. In valore assoluto la Provincia che ha ricevuto maggiori finanziamenti è quella di Roma con un totale di € 87.658.839,03, di cui sono stati pagati € 69.040.058,83 per una percentuale di realizzazione del 78,76%. Meno attendibile è il dato della Provincia di Frosinone che risulterebbe aver beneficiato di ben €81.011.382,68 concessi e, per i soli interventi di recupero, avrebbe ricevuto €49.823.247,72, pari a più del totale dei finanziamenti di ognuna delle altre Province. Infine, rispetto alla tipologia di intervento, al recupero è stato destinato circa il 67% delle risorse seguito dalla nuova costruzione che ne ha ricevuto il 32%. Quest'ultima tipologia ha conseguito la percentuale di pagamento più elevata con il 63,03%, seguita dagli interventi di recupero che hanno fatto registrare il 62% e da quelli che comprendono le altre tipologie che si sono attestati al 58,44%.

Consistenza e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica

I dati relativi alla consistenza e alla gestione del patrimonio di ERP della regione Lazio che vengono di seguito esposti sono tratti dagli elementi istruttori acquisiti dalla Sezione regionale di controllo per la regione Lazio con esclusivo riferimento alle ATER regionali. Siffatte risultanze costituiscono un allegato alla relazione approvata con deliberazione n. 16/G/2006.

È il caso di tornare a precisare, come sopra già evidenziato, che a seguito dell'entrata in vigore della l.r. 3 settembre 2002, n. 30 gli Istituti autonomi delle case popolari esistenti in regione sono stati trasformati in Aziende territoriali per l'edilizia residenziale (ATER) con i

medesimi ambiti territoriali degli originari IACP, fatta eccezione per l'Istituto di Roma, in luogo del quale sono state istituite tre aziende: l'ATER del Comune di Roma, l'ATER della Provincia di Roma e l'ATER del comprensorio di Civitavecchia. Va tuttavia considerato che l'effettiva conversione degli enti si è realizzata solo a partire dalla fine del 2003 e cioè dalla fine del periodo preso in considerazione ai fini dell'indagine¹⁷¹.

Gli elementi istruttori che sono stati assunti dagli enti non consentono di delineare, per taluni argomenti di indagine, un quadro di riferimento regionale sufficientemente attendibile.

I dati acquisiti consentono di rilevare la presenza sul territorio regionale al 31.12.2003 di 85.818 alloggi di proprietà degli IACP. La maggiore concentrazione degli alloggi si registra presso l'Istituto di Roma che risulta proprietario del 76,24% del totale degli alloggi IACP presenti in regione. Nel triennio considerato il patrimonio di ERP è diminuito dello 0,78%. La situazione rilevata con riferimento al triennio 2001-2003 è riportata nella seguente tabella.

TABELLA 1 - Regione Lazio - IACP. Consistenza del patrimonio immobiliare di ERP nel triennio 2001-2003. Ubicazione egli alloggi in area PEEP al 31.12.2003.

IACP	numero alloggi di ERP proprietà delle IACP			alloggi ubicati nei PEEP	
	2003	2002	2001	numero	% su alloggi di proprietà
IACP ROMA	65.428	65.659	65.959	27.000	41,27
IACP VITERBO	4.427	4.389	4.359	4.427	100,00
IACP RIETI	2.834	2.861	2.929	2.810	99,15
IACP FROSINONE	6.066	6.089	6.126	5.367	88,48
IACP LATINA	7.063	7.073	7.121	n.d.	-
TOTALE	85.818	86.071	86.494	-	-

Fonte: Elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione di controllo Lazio.

L'ubicazione degli alloggi all'interno delle aree PEEP riguarda la totalità o la quasi totalità degli alloggi di ERP degli IACP di Viterbo e di Rieti, mentre si registra una consistenza significativamente minore presso l'IACP di Roma (41,27%).

Gli IACP alla data del 31.12.2003 oltre agli alloggi di loro proprietà gestivano anche altri alloggi di proprietà pubblica (in particolare di proprietà statale) per complessivi 99.393 alloggi nei termini riportati nella seguente tabella.

TABELLA 2 - Regione Lazio - IACP. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Rilevazione al 31.12.2003.

IACP	n. alloggi gestiti
IACP ROMA	76.352
IACP VITERBO	4.427
IACP RIETI	2.855
IACP FROSINONE	7.615
IACP LATINA	8.144
TOTALE	99.393

Fonte: Elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione di controllo Lazio.

Dai dati di bilancio al 31.12.2003 acquisiti dall'indagine si desume che il valore medio degli alloggi di ciascun Istituto è ricompreso tra quello minimo dello IACP di Roma (€15.531) e quello più elevato dello IACP di Frosinone (€ 61.607). Quest'ultimo si differenzia notevolmente dai valori registrati presso gli altri Istituti che sono ricompresi tra i 22.217 euro dell'IACP di Latina e i 26.725 euro dell'IACP di Rieti. La situazione risulta dalla seguente tabella.

¹⁷¹ Ai quesiti istruttori hanno perciò risposto le nuove ATER regionali. I dati e le informazioni relative allo IACP di Roma riportate in questa sintesi sono quelli trasmessi dall'ATER della Provincia di Roma.

TABELLA 3 - Regione Lazio - IACP. Valore del patrimonio immobiliare di ERP. Rilevazione al 31.12.2003.

IACP	numero alloggi al 31.12.2003	valore degli alloggi di ERP	valore medio per alloggio
IACP ROMA	65.428	1.016.133.290	15.531
IACP VITERBO	4.427	106.199.616	23.989
IACP RIETI	2.834	75.740.025	26.725
IACP FROSINONE	6.066	373.709.195	61.607
IACP LATINA	7.063	156.920.824	22.217

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione di controllo Lazio.

La tabella che segue evidenzia in particolare come il 62,22% del totale degli alloggi di proprietà degli enti (52.762) sia stato edificato in epoca precedente al 1981 e che quindi, sulla base dei criteri convenzionali adottati ai fini dell'indagine, può essere considerato vetusto. La più elevata percentuale di alloggi vetusti sussiste presso lo IACP di Roma (72,34% degli alloggi di proprietà).

L'edificazione realizzata nell'ultimo periodo (dopo il 31.12.1990) rappresenta il 18,35% di quella del periodo precedente (tra 1.1.1981 e 31.12.1990)¹⁷².

TABELLA 4 - Regione Lazio - IACP. Vetustà del patrimonio immobiliare di ERP. Rilevazione al 31.12.2003.

IACP	n. alloggi ultimati prima del 1.1.1981	n. alloggi ultimati tra 1.1.1981 e 31.12.1990	n. alloggi ultimati dopo il 31.12.1990
	% sul totale	% sul totale	% sul totale
IACP ROMA	72,34%	25,35%	2,31%
IACP VITERBO	22,48%	43,66%	33,86%
IACP RIETI	40,03%	59,97%	0,00%
IACP FROSINONE	26,14%	59,46%	14,40%
IACP LATINA	30,36%	52,72%	16,92%
TOTALE	62,22%	31,93%	5,86%

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione di controllo Lazio.

I dati relativi alla dimensione (superficie) degli alloggi evidenziano che l'ampia maggioranza di alloggi (68,18%) è compresa nella fascia di dimensioni mediane (tra i 45 e i 95 metri quadri) mentre il 13,20% degli alloggi ha una superficie inferiore a mq 45 e il 18,62% superiore ai 95 metri quadri.

TABELLA 5 - Regione Lazio - IACP. Dimensioni degli alloggi di ERP. Rilevazione al 31.12.2003.

IACP*	alloggi di dimensione inferiore a mq. 45	alloggi di dimensione tra mq. 45 e mq. 95	alloggi di dimensione superiore a mq. 95
	% sul totale	% sul totale	% sul totale
IACP ROMA	15,20%	65,98%	18,81%
IACP RIETI	3,32%	82,09%	14,59%
IACP FROSINONE	5,79%	75,24%	18,97%
IACP LATINA	4,79%	77,15%	18,07%
TOTALE	13,20%	68,18%	18,62%

* la tabella non rappresenta la situazione relativa allo IACP di Viterbo che non ha trasmesso i dati richiesti.

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati acquisiti dalla Sezione di controllo Lazio.

¹⁷² Va segnalata l'apparente anomalia registrata presso lo IACP di Rieti, che non avrebbe edificato alcun alloggio successivamente al 31.12.1990.

Per quanto attiene al classamento catastale del patrimonio immobiliare degli IACP la sottostante tabella evidenzia come si configurino situazioni molto differenziate tra gli enti, presso due dei quali (Viterbo e Latina) sussiste un'ampia maggioranza di alloggi accatastati in categoria A2, mentre presso altri due (Rieti e Frosinone) si configura un quasi totalitario accatastamento in categoria A3. Per lo IACP di Roma invece risultano prevalenti (47,22%) gli alloggi accatastati nella categoria A4 (abitazioni di tipo popolare).

TABELLA 6 - Regione Lazio - IACP Classificazione catastale degli alloggi di ERP. Rilevazione al 31.12.2003.

IACP	categoria A 2	categoria A 3	categoria A 4	categoria A 5
	% sul totale	% sul totale	% sul totale	% sul totale
IACP ROMA *	16,20	36,02	47,22	0,56
IACP VITERBO	85,61	7,54	6,22	0,63
IACP RIETI	0,07	96,63	3,26	0,04
IACP FROSINONE	4,67	94,87	0,43	0,03
IACP LATINA	86,46	10,50	3,03	0,02
TOTALE	23,88	38,88	36,78	0,46

*Le percentuali indicate sono state calcolate sui dati trasmessi dell'azienda che non includono 1.965 alloggi in corso di accatastamento.

Fonte: Elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione di controllo Lazio.

Relativamente ai mezzi a disposizione delle aziende per la conoscenza delle caratteristiche del patrimonio immobiliare ai fini della sua gestione, gli esiti dell'indagine attestano da un lato che presso tutti gli Istituti sussistono archivi informatizzati del patrimonio e dall'altro nessuno di essi dispone di un cd. "fascicolo del fabbricato" e cioè di uno specifico insieme organizzato di informazioni relative alle caratteristiche tecniche e impiantistiche degli edifici.

I dati riguardanti la cessione degli alloggi degli enti sono riportati dalla tabella che segue, dove è rappresentata la situazione del solo periodo 1.1.1998-31.12.2003, poiché non si dispone di sufficienti dati riferiti all'intero arco temporale ordinariamente preso in considerazione ai fini dell'indagine (1.1.1994-31.12.2003).

La tabella evidenzia separatamente, per le vendite avvenute ai sensi della L. 590/93 e di altre leggi che prevedevano la cessione degli alloggi, il numero degli appartamenti ceduti e l'ammontare del ricavato delle vendite. La tabella espone inoltre anche il totale complessivo degli alloggi ceduti e dei ricavi percepiti (ai sensi della L. 590/93 e di altre leggi).

TABELLA 7 - Regione Lazio - IACP. Cessione degli alloggi di ERP nel periodo 1.1.1998-31.12.2003.

IACP	alloggi venduti ex l. 560/93					alloggi venduti ex leggi diverse da l. 560/93				
	n. totale alloggi ceduti	alloggi ceduti in contanti		alloggi ceduti con pagamento rateizzato		n. totale alloggi ceduti	alloggi ceduti in contanti		alloggi ceduti con pagamento rateizzato	
		n. alloggi	ammontare del ricavo di vendita	n. alloggi	ammontare del ricavo a titolo di acconto		n. alloggi	ammontare del ricavo di vendita	n. alloggi	ammontare del ricavo a titolo di acconto
ROMA	503	383	27.774.599	120	2.940.613	2.021	1967	86.022.742	54	1.184.655
VITERBO	128	108	3.940.789	20	220.769	0	0	0	0	0
RIETI	297	229	4.685.229	68	1.027.079	0	0	0	0	0
FROSINONE	434	281	3.827.554	153	968.566	6	5	14.788	1	2391
LATINA	1.059	577	14.111.710	482	4.348.771	5	5	75.390	0	0
TOTALE	2.421	1.578	54.339.881	843	9.505.798	2.032	1.977	86.112.920	55	1.187.046

risultati complessivi della vendita degli alloggi

IACP	n. totale alloggi ceduti	ammontare del ricavo totale	alloggi ceduti in contanti		alloggi ceduti con pagamento rateizzato	
			n. alloggi	ammontare del ricavo di vendita	n. alloggi	ammontare del ricavo a titolo di acconto
IACP ROMA	2.524	117.922.609	2.350	113.797.341	174	4.125.268
IACP VITERBO	128	4.161.558	108	3.940.789	20	220.769
IACP RIETI	297	5.712.308	229	4.685.229	68	1.027.079
IACP FROSINONE	440	4.813.298	286	3.842.341	154	970.957
IACP LATINA	1.064	18.535.871	582	14.187.100	482	4.348.771
TOTALE	4.453	151.145.645	3.555	140.452.801	898	10.692.844

Fonte: Elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione di controllo Lazio.

I dati riportati nella tabella che precede evidenziano che, nel periodo 1998-2003, gli IACP del Lazio hanno venduto complessivamente 4.453 alloggi, di cui 3.555 con pagamento in unica soluzione e con un ricavo di €140.452.801 e ulteriori 898 alloggi con pagamento rateizzato, con un ricavo a titolo di acconto pari a €10.692.844. Gli alloggi venduti in applicazione della L. 560/93 sono 2.421 alloggi e costituiscono il 54,36% del totale degli alloggi venduti.

Si configura pertanto, una sostanziale equivalenza tra le vendite operate ai sensi della L. 560/93 e quelle realizzate sulla base di diverse fonti legislative.

Dalla seguente tabella risulta che le aziende hanno attribuito un'effettiva destinazione a complessivi €182.382.950¹⁷³. Il ricavato delle vendite è stato dagli IACP principalmente destinato ad opere di manutenzione straordinaria (46,55%). Si riscontrano ulteriori utilizzi per ripiano dei deficit degli Istituti (11,11%), per interventi di recupero (7,94%), per nuove costruzioni (3,16%), per acquisto di nuovi edifici (1,49%) e per scopi diversi dai precedenti (29,33%). I ricavi non destinati ammontano a €794.108 (0,44%).

TABELLA 8 - Regione Lazio - IACP Destinazione del ricavato delle vendite. Rilevazione al 31.12.2003.

IACP - destinazione del ricavato delle vendite									
	nuove costruzioni	recupero	manutenzion e straord.	acquisto nuovi edifici	acquist o aree	ripiano deficit	altro	ricavi non destinati	totale
ammontare	5.762.507	14.477.661	84.892.311	2.710.707	0	20.260.129	*53.485.528	794.108	182.382.950
percentuali di incidenza sul totale	3,16	7,94	46,55	1,49	0,00	11,11	29,33	0,44	

*di cui €53.018.269 riferiti allo IACP di Roma e destinati ad opere di manutenzione ordinaria.

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione di controllo Lazio.

I dati a disposizione consentono di comparare per alcuni enti i prezzi medi di vendita e i costi medi delle nuove disponibilità immobiliari. Per quanto concerne lo IACP di Frosinone al prezzo medio di vendita del 2003 di €14.360 corrisponde un costo medio di acquisizione di un nuovo alloggio di €34.634, con un rapporto tra il primo e il secondo del 41,46%. Presso lo stesso ente nel 2001, al prezzo medio di vendita di €10.906 corrisponde un costo medio di acquisizione pari a €27.413 con un rapporto tra i due dati del 39,78%. Lo IACP di Latina nel 2002 registra un prezzo medio di vendita pari a €27.847 e un costo di acquisizione pari a €67.534, con un rapporto del 41,23%.

I dati forniti dagli IACP evidenziano che gli istituti regionali, a seguito delle acquisizioni degli alloggi di proprietà dello Stato (ai sensi dell'art. 2 della legge 449/1997 e dell'art. 3 della legge 388/2000) hanno aumentato il loro patrimonio di complessivi 826 alloggi e che l'Istituto maggiormente interessato dalle acquisizioni è quello di Roma (700 alloggi acquisiti dallo Stato). Dai dati afferenti la gestione trasmessi dagli Istituti si deduce che al 31.12.2003 sussisteva ancora un considerevole numero di alloggi di proprietà statale in gestione agli enti. Si tratta di

¹⁷³ Il dato tiene evidentemente conto anche delle somme incassate sulla base dei pagamenti rateali del prezzo di compravendita degli alloggi non comprese nella tabella precedente

complessivi 12.578 alloggi di cui 10.924 alloggi gestiti dallo IACP di Roma, 105 alloggi gestiti dallo IACP di Rieti e 1.549 alloggi gestiti dallo IACP di Frosinone.

Le notizie acquisite sulla gestione operata dagli IACP consentono di rilevarne il contenuto pressoché uniforme tra gli enti, che si estende alla predisposizione del contratto, alla consegna dell'alloggio all'inquilino, alla cessione dell'alloggio, alla gestione del contenzioso e all'incasso del canone.

Per quanto attiene alla gestione degli alloggi di proprietà di terzi risulta che l'attività degli IACP presenti contenuti differenziati. Va sottolineato che i dati acquisiti depongono per un generale esercizio della manutenzione ordinaria e straordinaria con l'assunzione a carico degli enti gestori dei relativi costi. L'attività di alcuni IACP non comprende la vendita degli alloggi gestiti. Difficoltà si riscontrano in merito alla remunerazione o meno dell'attività svolta e ai sistemi di tale remunerazione, che per alcuni IACP si sostanziano nell'incameramento dei canoni di locazione percepiti.

La seguente tabella evidenzia il numero (2.132) delle assegnazioni degli alloggi gestiti dagli IACP effettuate nel periodo 2001-2003.

TABELLA 9 - Regione Lazio - IACP Gestione degli alloggi di ERP. Assegnazioni alloggi nel triennio 2001-2003.

aziende	numero nuove assegnazioni degli alloggi			
	2003	2002	2001	totale
IACP Roma	40	255	293	588
IACP Viterbo	96	48	51	195
IACP Rieti	78	71	54	203
IACP Frosinone	95	70	146	311
IACP Latina	231	307	297	835
TOTALE	540	751	841	2.132

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione di controllo Lazio.

L'accertamento delle entrate per canoni degli alloggi di ERP nel triennio 2001-2003 risulta dalla seguente tabella che evidenzia un andamento oscillante nel triennio, con un considerevole calo dell'importo delle entrate per canoni tra il 2001 e il 2003 (-13,34%). Siffatta ampia riduzione è la risultante dei significativi decrementi dell'accertamento presso i tre Istituti di Roma, Rieti e Frosinone e degli altrettanto significativi incrementi dell'accertamento registrati presso gli altri due Istituti (Viterbo e Latina).

TABELLA 10 - Regione Lazio. IACP - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Entrate (accertamento) per canoni di locazione di alloggi ERP nel triennio 2001-2003.

IACP	entrata (accertamento) canoni ERP						
	2001	2002	incremento 2002/2001	2003	incremento 2003/2002	incremento 2003/2001	totale triennio
IACP Roma	62.753.696	62.707.200	-0,07	52.596.134	-16,12	-16,19	178.057.030
IACP Viterbo	2.748.158	2.967.179	7,97	3.499.326	17,93	27,33	9.214.663
IACP Rieti	2.161.638	1.983.342	-8,25	1.751.609	-11,68	-18,97	5.896.589
IACP Frosinone	4.566.027	4.152.508	-9,06	3.810.339	-8,24	-16,55	12.528.874
IACP Latina	3.640.672	4.422.083	21,46	4.094.781	-7,40	12,47	12.157.536
TOTALE	75.870.191	76.232.312	0,48	65.752.190	-13,75	-13,34	217.854.692

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione di controllo Lazio.

A fronte di siffatti accertamenti, è stata acquisita anche l'entità dei canoni medi e minimi applicati dagli enti. Va sottolineata l'esistenza generalizzata di canoni minimi pari a € 7,75 adottati ai sensi del primo comma, lett. a), art. 39 della l.r. 26 giugno 1987, n. 33, per situazioni in cui il reddito complessivo del nucleo familiare dell'assegnatario sia costituito esclusivamente da pensione sociale oppure da pensione minima INPS. La legge consente di applicare lo stesso canone anche agli assegnatari che risultino effettivamente disoccupati o totalmente inabili al lavoro.

La tabella che segue mostra che il canone medio mensile che si registra presso gli enti è compreso nell'ampio intervallo tra €86,27 dello IACP di Roma e €37,91 dell'Istituto di Latina.

TABELLA 11 - Regione Lazio - IACP. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Canone minimo e canone medio. Rilevazione al 31.12.2003.

IACP	canone medio	canone minimo
IACP ROMA	86,27	7,75
IACP VITERBO	65,65	7,75
IACP RIETI	51,00	7,75
IACP FROSINONE	41,69	7,75
IACP LATINA	37,91	7,75

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione di controllo Lazio.

La situazione afferente la morosità per canoni di locazione scaduti al 31.12.2003 è riportata nella seguente tabella che espone la morosità annua (quale risultava al 30.6.2004) riferita al triennio 2001, 2002, 2003 e la morosità totale del triennio.

Non è stato possibile esporre gli importi afferenti la morosità complessiva riferita al 31.12.2003 a causa delle difficoltà incontrate nell'attribuire un significato univoco alle risposte fornite da taluni Istituti. Relativamente all'IACP di Roma è stato inoltre precisato che il dato della morosità complessiva al 31.12.2003 (€ 478.638.697,24) è la risultante della differenza algebrica tra i titoli di pagamento emessi e quelli incassati, non tenendo conto delle rettifiche da apportare per legge¹⁷⁴.

TABELLA 12 - Regione Lazio - IACP. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Morosità nel triennio 2001, 2002, 2003.

IACP	morosità 2001		morosità 2002		morosità 2003		totale triennio
	ammontare	% su monte canoni dell'anno	ammontare	% su monte canoni dell'anno	ammontare	% su monte canoni dell'anno	ammontare
IACP Roma	18.420.136	29,35	25.428.180	40,55	13.943.678	26,51	57.791.994
IACP Viterbo	28.202	1,00	349.779	11,00	667.603	19,00	1.045.584
IACP Rieti	202.144	9,00	436.319	23,00	400.933	17,00	1.039.396
IACP Frosinone	2.419.387	53,20	2.128.072	51,25	1.508.649	39,60	6.056.108
IACP Latina	1.288.648	33,56	1.947.560	34,20	1.664.661	40,65	4.900.869
TOTALE	22.358.517		30.289.910		18.185.524		70.833.951

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione di controllo Lazio.

I dati segnalano l'esistenza presso la maggior parte degli enti di elevate percentuali di morosità annua, nel triennio considerato che decrescono con il trascorrere del tempo solo presso gli Istituti di Viterbo e di Latina. Presso lo IACP di Frosinone si riscontrano le percentuali più

¹⁷⁴ È stato più precisamente sottolineato che il dato riportato non tiene conto delle sotto specificate rettifiche da apportare per legge:
 -applicazione dei benefici previsti dalla Legge Regionale n. 36/1996 sul debito maturato al 31.12.1995 per gli utenti che non ne hanno ancora usufruito;
 -abbattimento del canone dall'1.8.2001 per l'introduzione della Legge Regionale 10/2001, art. 284, che dispone il ricalcolo, in diminuzione, di tutti i canoni di locazione già applicati sulla base dei redditi convenzionali anziché di quelli effettivi;
 -conguaglio dei canoni applicati dall'1.7.2001 per l'applicazione del nuovo sistema di calcolo introdotto dall'art. 284 della Legge Regionale 10/2001 che è stato applicato dall'Ente con decorrenza 1.1.2003;
 -ricostruzione dei canoni di locazione in luogo dell'indennità di occupazione senza titolo (in diminuzione), agli occupanti abusivi che hanno beneficiato del provvedimento di assegnazione in sanatoria e per i quali il canone di locazione rapportato al reddito decorre dal maggio 2000 (Legge Regionale n. 18/2000);
 -rettifiche da apportare al canone, su richiesta, con decorrenza retroattiva (es. regolarizzazioni contrattuali, vulture, invalidità, disoccupazione, collocamento in cassa integrazione e/o mobilità diminuzione del reddito, ecc.)
 Con riferimento al solo IACP di Roma è possibile quantificare la morosità antecedente al 1.1.2001 (come tale da considerarsi consolidata) che corrisponde alla differenza tra la morosità complessiva al 31.12.2003 e la morosità relativa al triennio 2001-2003. Siffatta morosità ammonta ad €407.804.746 e rappresenta il 85,20% della morosità complessiva.

elevate (39,60% nel 2003, 51,25% nel 2002 e 53,20% nel 2001). Lo IACP di Roma registra una percentuale di morosità pari al 26,51% nel 2003, del 40,55% nel 2002 e del 29,35% nel 2001.

Il rapporto tra il totale della morosità del triennio considerato (€70.833.951) e il numero degli alloggi gestiti dagli enti al 31.12.2003 (99.393) configura l'esistenza, su base regionale, di una morosità di €712,67 per alloggio gestito.

La tabella successiva espone l'entità delle attività svolte dagli IACP (nello stesso arco temporale triennale, cui si riferiscono i sopra esposti dati relativi alla morosità) per il recupero della stessa. Tra le risultanze più significative si colloca quella che attesta una sostanziale inattività in sede giudiziale dello IACP di Roma (11 azioni intraprese nel triennio).

TABELLA 13 - Regione Lazio - IACP. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Procedimenti per recupero morosità nel triennio 2001 - 2003.

IACP	2003			2002			2001		
	n. procedim. amm.vi avviati	n. azioni giudiziali avviate	n. procedure extragiud. avviate	n.procedi menti amm.vi avviati	n. azioni giudiziali avviate	n. procedure extragiud. avviate	n.procedi menti amm.vi avviati	n. azioni giudiziali avviate	n. procedure extragiud. avviate
IACP Roma	1.496	4	0	1.315	6	0	10.834	1	0
IACP Viterbo	314	68	30	164	55	21	560	39	12
IACP Rieti	0	81	92	0	37	64	0	12	73
IACP Frosinone	0	0	0	0	157	1.231	0	0	893
IACP Latina	0	400	0	0	274	0	0	267	0
TOTALE	1.810	553	122	1.479	529	1.316	11.394	319	978

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione di controllo Lazio.

L'occupazione degli alloggi senza titolo risulta dalla seguente tabella, che espone la situazione complessiva senza scomporre le risultanze tra l'occupazione senza titolo originaria o sopravvenuta, a causa dell'indisponibilità di tali dati relativi alla maggior parte degli IACP.

TABELLA 14 - Regione Lazio - IACP. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Occupazione senza titolo degli alloggi. Rilevazione al 31.12.2003.

IACP	n° complessivo alloggi occupati senza titolo
IACP ROMA	6.139
IACP VITERBO	73
IACP RIETI	33
IACP FROSINONE	153
IACP LATINA	292
TOTALE	6.690

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione di controllo Lazio.

Il numero totale degli alloggi occupati senza titolo, quale risulta dai dati trasmessi dagli enti, è di 6.690 unità. Il 91,76% di tale situazione interessa lo IACP di Roma presso il quale sussistono ulteriori 3.750 utenze già interessate da sanatoria ai sensi della l.r. 4.4.2000, n. 18.

A livello regionale, in termini percentuali l'occupazione senza titolo esistente al 31.12.2003 interessa il 6,73% degli alloggi gestiti.

La tabella che segue indica le azioni attivate dagli IACP nel triennio 2001-2003 per ripristinare la legalità dell'occupazione dell'alloggio nonché gli esiti delle stesse.

TABELLA 15 - Regione Lazio. IACP - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Contestazione dell'occupazione senza titolo e sanatorie. Rilevazione al 31 dicembre del 2001, 2002, 2003.

IACP*	n. procedimenti avviati				n. procedimenti conclusi positivamente				n. sanatorie			
	2003	2002	2001	totale triennio	2003	2002	2001	totale triennio	2003	2002	2001	totale triennio
IACP Roma	520	542	498	1.560	5	0	0	5	899	104	105	1.108
IACP Viterbo	12	25	11	48	3	0	1	4	0	0	0	0
IACP Rieti	36	34	31	101	24	42	23	89	4	3	11	18
IACP Latina	23	56	26	105	0	0	0	0	23	0	216	239
TOTALE	591	657	566	1.814	32	42	24	98	926	107	332	1.365

*la tabella non include i dati dell'Istituto di Frosinone che non ha fornito i dati.

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione di controllo Lazio.

Le risultanze attestano un significativo impegno degli enti gestori (nel triennio complessivamente 1814 procedimenti a livello regionale, di cui 1.560 ad opera dell'IACP di Roma) al quale non corrisponde, ad eccezione dello IACP di Rieti, un altrettanto significativo esito positivo delle azioni intraprese (complessivamente 98 di cui 89 presso l'IACP di Rieti). Ampio è il numero delle sanatorie (1.365), che si registrano soprattutto presso l'Istituto di Roma (1.108 casi corrispondenti al 81,17% del totale).

La situazione degli alloggi non occupati (cd."sfittanza") nella regione Lazio non può essere rappresentata esaurientemente poichè non si dispone dei dati riferiti allo IACP di Roma (che gestisce il 76,81% del totale degli alloggi gestiti dalle IACP). Dai dati disponibili risulta che il totale degli alloggi non occupati (esclusi gli alloggi gestiti dallo IACP di Roma) sono 336 e che i valori più elevati sono ascrivibili all'IACP di Latina (118 alloggi non occupati).

In merito al tema della manutenzione e del riatto del patrimonio immobiliare non è possibile offrire un quadro della situazione complessiva su base regionale in quanto i dati forniti da alcuni IACP non sono completi. Ciò vale anche per i contenuti finanziari dell'attività manutentiva svolta dagli enti. Le tabelle che seguono, riferite al triennio 2001-2003, mostrano, la prima (tab. 16) il numero degli alloggi interessati da interventi di ristrutturazione realizzati dallo IACP di Roma, dallo IACP di Frosinone e dallo IACP di Latina e la seconda (tab. 17) il numero degli alloggi interessati da interventi di riatto realizzati dallo IACP di Viterbo, dallo IACP di Rieti, dallo IACP di Frosinone e dallo IACP di Latina. Il riatto, secondo la definizione convenzionalmente assunta ai fini dell'indagine, comprende gli interventi di manutenzione eseguiti a seguito del rilascio dall'alloggio da parte dell'inquilino e al fine della sua riassegnazione a nuovo avente titolo.

TABELLA 16 - Regione Lazio - IACP. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Ristrutturazione degli alloggi nel triennio 2001-2003.

anno	numero alloggi ristrutturati		
	IACP Roma	IACP Frosinone	IACP Latina
2003	12	109	392
2002	687	88	652
2001	200	8	1.130
totale	899	205	2.174

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione di controllo Lazio.

TABELLA 17 - Regione Lazio - IACP. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Riatto degli alloggi nel triennio 2001-2003.

anno	numero alloggi interessati da riatto			
	IACP Viterbo	IACP Rieti	IACP Frosinone	IACP Latina
2003	9	55	0	66
2002	7	64	0	53
2001	24	46	97	16
totale	40	165	97	135

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione di controllo Lazio.

Le risultanze finanziarie relative agli interventi manutentivi, rappresentate nella seguente tabella, sono riferite al solo periodo 2001-2003 e ai soli IACP di Viterbo, Rieti, Frosinone e Latina.

TABELLA 18 - Regione Lazio - IACP. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Risorse impiegate per la manutenzione nel triennio 2001-2003.

IACP - risorse utilizzate		
anno	risorse proprie	risorse regionali
IACP VITERBO		
anno 2003	224.101	553.413
anno 2002	513.503	0
anno 2001	385.638	2.769.776
TOTALE	1.123.242	3.323.189
IACP RIETI		
anno 2003	460.500	374.861
anno 2002	374.430	660.016
anno 2001	321.707	199.282
TOTALE	1.156.637	1.234.159
IACP FROSINONE		
anno 2003	1.148.724	984.141
anno 2002	1.255.938	1.423.170
anno 2001	901.411	1.785.297
TOTALE	3.306.073	4.192.608
IACP LATINA		
anno 2003	1.893.947	999.710
anno 2002	1.708.612	2.910.960
anno 2001	1.604.082	4.538.309
TOTALE	5.206.640	8.448.979

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione di controllo Lazio.

Regione Liguria

Attività normativa

Con l.r. 29 giugno 2004 n. 10 è stata *ex novo* disciplinata la materia dell'assegnazione e gestione del patrimonio di ERP, attraverso norme applicabili agli alloggi acquistati, realizzati o recuperati da enti pubblici per le finalità sociali proprie dell'E.R.P. e quelli realizzati o recuperati con la totale copertura finanziaria delle risorse derivanti dai proventi delle vendite di cui alla legge n. 560/93 nell'ambito dei piani di investimento, con esplicita esclusione degli alloggi realizzati con contributi di edilizia agevolata e sovvenzionata ove destinata alla locazione ex artt.8 e 9 della legge 179/92.

Detta legge stabilisce, dapprima, i compiti di ciascun livello territoriale, ferma restando l'individuazione della funzioni delle autonomie locali effettuata con la l.r.22 gennaio 1999, n.3, emanata in attuazione del d.lgs.112/1998. Alla Regione spetta la programmazione delle risorse finanziarie, l'approvazione dei requisiti e dei criteri per l'assegnazione e la gestione del patrimonio d'E.R.P., l'individuazione degli ambiti ottimali di utenza, l'emanazione di direttive ed indirizzi relativi all'assegnazione, alla gestione e cessione del patrimonio pubblico e l'approvazione dei programmi di cessione del patrimonio pubblico. Sono invece di competenza dei Comuni l'assegnazione degli alloggi e gli interventi di sostegno economico e sociale. I Comuni possono stipulare apposite convenzioni con le Aziende regionali territoriali per l'edilizia (A.R.T.E) territorialmente competenti per l'esercizio delle proprie funzioni, ivi compresi gli adempimenti connessi all'alienazione del proprio patrimonio.

La legge 10/04 stabilisce anche la procedura e prevede di principi di assegnazione degli alloggi. Uno dei requisiti previsti per la partecipazione all'assegnazione è costituito dai limiti riferiti alla situazione economica del nucleo familiare previsti dal d.lgs. 109/1998, che ha definito i parametri ISE e ISEE.

La gestione del patrimonio pubblico compete alle A.R.T.E. Al riguardo, i Comuni, dopo la stipulazione dell'atto di locazione, redigono una convenzione con le A.R.T.E. per la riscossione e contabilizzazione dei canoni, estesa anche a tutti i compiti di amministrazione e di manutenzione degli alloggi, nonché di autogestione dei servizi accessori.

La norma prevede i casi di annullamento e di decadenza dall'assegnazione tra cui rileva la situazione di morosità del pagamento del canone e delle quote per i servizi accessori protratta oltre tre mesi, salva la possibilità di sanatoria entro il termine previsto dall'ente gestore.

Gli Enti gestori sono tenuti ad istituire un fondo di sostegno economico all'utenza per il pagamento del canone di locazione e per il superamento delle situazioni di morosità pregressa nei confronti dei soggetti meritevoli, al quale contribuiscono anche la Regione e gli Enti locali.

La legge in esame disciplina anche le modalità e la procedura di cessione degli alloggi ai titolari del rapporto di locazione di alloggi di ERP. Al riguardo è previsto che gli Enti proprietari predispongano piani di cessione del patrimonio e di investimento degli introiti secondo gli indirizzi e i criteri stabiliti dalla Regione per favorire l'accesso alla proprietà degli assegnatari, per lo sviluppo e la riqualificazione del patrimonio di Erp e per sostenere i locatari di abitazioni private allo scopo di contenere la domanda di alloggi pubblici.

La citata legge regionale 10/04 ha apportato anche modifiche alla l.r. 12 marzo 1998 n. 9 che ha definito il nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'ERP. Con questa legge i vecchi IACP sono stati trasformati in Aziende regionali territoriali per l'edilizia (A.R.T.E), enti pubblici di natura economica, strumentali della Regione, dotati di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale, patrimoniale e contabile con sede legale in ogni capoluogo di provincia, aventi il ruolo di operatori pubblici dell'edilizia e di gestori del patrimonio pubblico con compiti anche di supporto alla Regione e agli Enti locali per la progettazione e l'attuazione degli interventi sul territorio. La Giunta regionale esercita compiti di controllo preventivo su bilanci, assestamenti, variazioni, rendiconti, piani, piante organiche e regolamenti di organizzazione, ed esercita la vigilanza sull'amministrazione attraverso ispezioni, richieste al

Collegio dei revisori dei conti, esercizio del potere di revoca dell'amministratore unico e sostitutivo attraverso commissari ad acta.

La legge istituisce infine l'Agenzia regionale per il recupero edilizio S.p.A. (ARRED S.p.A.), 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, avente, in particolare, la funzione di provvedere all'aggiornamento degli elementi conoscitivi del sistema abitativo ed edilizio e dei fabbisogni ad esso correlati.

La l.r. 27 del 21 giugno 1996 prevede i criteri di determinazione del canone che sono, fondamentalmente, la redditività degli alloggi ed il reddito complessivo del nucleo familiare, inteso ai sensi della normativa vigente e di quanto previsto dalla Delibera CIPE 13 marzo 1995, modificata nel 1996. Per la determinazione del canone oggettivo deve tenersi presente quanto previsto dalla legge 392/1978, da applicare ad un predeterminato canone convenzionale minimo e massimo, in relazione a tre diverse fasce di reddito

Per quanto riguarda l'organizzazione regionale, la struttura competente alla materia in esame è il Dipartimento Ambiente, Edilizia e Lavori Pubblici.

Non risulta che siano stati utilizzati strumenti di finanza innovativa.

Attività regionale

Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse

L'unica analisi del fabbisogno abitativo risulta essere stata quella posta in essere dalla suddetta soc. ARRED nel 1999, utilizzata per la stima dei bisogni abitativi sottesa al programma quadriennale 2001/2004. Detta analisi si è basata 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.

Lo strumento previsto dalla l.r.6/1983, mediante il quale la Regione affianca i Comuni nell'individuare e nel finanziare specifici programmi di progettazione urbana ed edilizia, è il Programma Quadriennale Regionale (P.Q.R.), emanato per i quadrienni 1992/1995 e 2001/2004.

Dal punto di vista finanziario la normativa che ha preceduto i due Programmi Quadriennali di intervento ha riguardato i mutui agevolati e parte del buono casa.

I mutui agevolati attivati nel corso della programmazione relativa alla legge 457/78, articolata su sette bienni (1978/79 – 1990/91), hanno riguardato 9265 alloggi per un totale di € 276.855.141,28.

I buoni casa sono stati attivati con vari bandi a decorrere dal 1983 a seguito della L. n. 94/82. Il primo bando del 1983 ha riguardato 1193 alloggi per un importo pari a €9.610625,07 relativo ad acquisto, recupero e nuova costruzione. Il successivo bando del 1986, limitato al solo acquisto, ha avuto per oggetto 1468 alloggi per un totale di €11.098.301,77.

Il terzo bando del 1997, rientrante nella prima programmazione regionale 1992/95, ha avuto per oggetto l'acquisto e il contestuale recupero di alloggi per un totale di 446 unità pari a €721.398,66 per un contributo medio di €16.000.

Due bandi minori nel biennio 1997/98 hanno portato all'acquisto di 88 alloggi in zone particolarmente degradate per un impegno finanziario totale di €931.263,42.

I beneficiari finali del buono casa sono stati 3.195 per un totale erogato di €28.843.123.

Altro intervento nato prima del P.Q.R. 1992/95, è quello derivante dalla l.r. n. 25/87, che ha riguardato finanziamenti per interventi di recupero edilizio ad opera di privati proprietari su 1454 alloggi, per un totale di €21.484.398,66.

La L. n. 179/92 ha fatto attivare nel 1996 n.4 bandi per interventi di recupero e nuova costruzione di alloggi sia da parte di privati che di enti, imprese o cooperative al fine di

destinarli alla vendita o alla locazione, che hanno interessato 793 alloggi per un totale di € 16.526.620,78, con 391 domande di contributo accolte.

Inoltre, queste due ultime leggi di finanziamento hanno attivato contributi destinati a privati proprietari per interventi di recupero edilizio nell'ambito di programmi organici di intervento e di programmi complessi per totale di 2193 alloggi, con un impegno di € 15.521.079,19.

Il totale, al 2001, degli alloggi interessati dagli interventi ammonta a 16.900, con un impegno totale di €359.230.362,89.

Relativamente al P.Q.R. 2001/2004 si rilevano finanziamenti per un totale € 39.313.971,92, ripartiti secondo le seguenti modalità:

FINANZIAMENTI P.Q.R 2001/2004		
A.R.T.E. Genova	7.446.852,56	18,94
A.R.T.E. Imperia	1.719.003,42	4,37
A.R.T.E. la Spezia	1.621.701,34	4,12
A.R.T.E. Savona	2.186.053,41	5,56
Totale A.R.T.E.	12.973.610,73	33,00
Totale Comuni	1.965.698,60	5,00
P.O.I. / P.R.U.	8.228.912,88	20,93
Programmi urbani complessi	11.406.467,07	29,01
Regia regionale	4.739.282,64	12,05
Totale P.Q.R	39.313.971,92	100,00

Fonte: programma quadriennale regione 2001/2004 – Regione Liguria

Nel P.Q.R. 2001/2004 sono previsti € 7.746.853,49, quali economie su programmi precedenti, nonché € 7.617.691,71 da economie sui pagamenti di contributi relativi a mutui agevolati.

Sempre sotto il profilo della programmazione, va rilevato che con l.r. 25/87 sono stati previsti i Programmi Organici d'Intervento (P.O.I.) e con la successiva l.r. n. 57/95, relativa ai programmi urbani complessi, sono state semplificate le procedure dei P.O.I.

Altro intervento in materia di edilizia residenziale si è avuto con i Programmi di Riquilificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST) al cui finanziamento ha provveduto il Ministero dei Lavori Pubblici a seguito del bando allegato al D.M. n. 1169/98. La Regione Liguria con decreto della Giunta regionale n. 2683/98 ha definito i punteggi di propria competenza fino a 20 punti, che sono confluiti con i punteggi di cui al bando ministeriale, fino a 80 punti, al fine della formazione della graduatoria definitiva.

Nel filone della riqualificazione dei centri storici unito ad una semplificazione amministrativa per gli interventi, la Regione Liguria ha provveduto ad emanare la l.r. 10/7/02 n. 29, e, sempre al fine di perseguire il recupero dei centri abitati, ha provveduto con l.r. 27/10/03 n. 26 dal titolo "Città a colori" a modificare la l.r. n. 25/87, ad incentivare il decoro degli edifici e degli spazi urbani nell'ottica del miglioramento della qualità della vita.

Inoltre la Giunta regionale con provvedimento n. 1159 del 23/9/03 ha approvato il programma sperimentale di carattere innovativo denominato "Contratto di Quartiere II" avente l'obiettivo di contrastare il degrado e le carenze nei servizi anche in rapporto ai rischi socio-ambientali.

Stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata

Con esclusivo riferimento al grado di utilizzo delle risorse destinati agli interventi previsti dalla normativa di settore, lo stato di attuazione degli interventi effettuati nel periodo considerato è esposto nella tabella che segue:

Provincia	Tipologia intervento	Legge di finanziamento	Interventi avviati(1)	Interventi ultimati(2)	Interventi da ultimare	Importo concesso	Importo pagato(3)	%
GE	RE	457/78	29	15	14	17.852.553,43	17.680.856,65	99,04
GE	NC	457/78	5	3	2	1.350.088,57	456.863,29	33,84
GE	A	457/78	8	2	6	3.656.314,05	2.264.442,62	61,93
Tot GE			42	20	22	22.858.956,05	20.402.162,56	89,25
IM	RE	457/78	14	10	4	5.272.835,58	4.172.540,74	79,13
IM	NC	457/78	9	9	0	4.315.404,97	4.314.659,61	99,98
IM	A	457/78	16	16	0	973.345,65	973.345,65	100,00
Tot IM			39	35	4	10.561.586,20	9.460.546,00	89,58
SP	RE	457/78	29	25	4	7.983.189,00	6.829.857,36	85,55
SP	NC	457/78	6	3	3	5.328.580,90	4.367.661,20	81,97
Tot SP			35	28	7	13.311.769,90	11.197.518,56	84,12
SV	RE	457/78	19	15	4	8.086.640,33	6.776.120,46	83,79
SV	NC	457/78	5	5	0	3.342.254,60	3.306.502,92	98,93
SV	A	457/78	5	5	0	919.809,74	919.809,74	100,00
SV	RE	179/92	1	1	0	558.031,68	558.031,68	100,00
Tot SV			30	26	4	12.906.736,35	11.560.464,80	89,57
TOTALE			146	109	37	59.639.048,50	52.620.691,92	88,23

¹ L'intervento è avviato al momento della redazione del verbale di inizio dei lavori.

² Interventi per i quali è stato redatto il verbale di ultimazione dei lavori.

³ Importo effettivamente pagato dal soggetto finanziatore.

FONTE: Corte dei conti

Dall'analisi dei dati sopra esposti emerge che gli interventi sono stati finanziati nella quasi totalità con fondi *ex lege* 457/78 tranne nel caso di quello di recupero della provincia di Savona per il quale si è proceduto ai sensi della legge 179/92. Il grado medio di realizzazione degli interventi è pari all'88,23% con una percentuale che rimane omogenea in tutte le Province. Il tasso di realizzazione più elevato si riscontra negli interventi di recupero con una percentuale del 90,60%, seguiti da quelli di nuova costruzione che raggiungono l'86,81% ed in ultimo la categoria altro che si attesta al 74,92%. L'intervento che in valore assoluto ha impegnato più risorse è stato quello di recupero effettuato nella provincia di Savona dove sono stati concessi € 8.086.640,33e pagati €6.776.120,46

Attività di controllo e monitoraggio

I controlli avvengono secondo diversi modelli operativi, adattati alle varie tipologie. Nel caso di concessione in locazione di alloggi di E.R.P. il controllo è ad opera dei Comuni e dei singoli enti gestori ai sensi della legge regionale n. 10/2004, che attribuisce alla Regione l'emanazione di direttive e indirizzi in relazione all'assegnazione e gestione del patrimonio di E.R.P. nonché poteri di controllo e vigilanza sulle ARTE.

I Programmi Organici di Intervento (P.O.I.) e i Programmi Complessi sono sottoposti ad un costante monitoraggio sia in relazione agli interventi pubblici che privati; relativamente ai P.O.I. il controllo avviene con rendicontazione attraverso appositi prospetti acquisiti tramite i Comuni.

Il controllo esercitato dalla Regione sulle ARTE, quali enti strumentali in materia, avviene al momento della approvazione dei conti consuntivi, mediante note dirigenziali di richieste di chiarimenti, anche sulla base di indicatori applicati dalla Regione.

Consistenza e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica

Sono stati interessati dall'indagine regionale afferente la consistenza e la gestione degli alloggi di ERP oltre alle quattro Aziende Regionali Territoriali per l'Edilizia (ARTE), l'Agenzia del demanio per quanto concerne gli alloggi di proprietà statale, la Regione e i comuni capoluogo di provincia nonché un comune per ciascuna classe demografica a partire da quelli con popolazione pari o superiore ai tremila abitanti ivi compresi comunque tutti i comuni capoluogo di provincia.

Risultano acquisiti all'indagine elementi informativi provenienti dalle ARTE di Genova, Imperia, La Spezia e Savona, dai comuni capoluogo di provincia e dai seguenti comuni: Chiavari, Cogoleto, Rapallo, Rossiglione, Santa Margherita, Sestri Levante e Levante.

In ordine agli alloggi di proprietà statale la relazione regionale evidenzia come l'Agenzia del Demanio abbia potuto comunicare solo dei dati parziali e comunque inutilizzabili ai fini della relazione.

La consistenza dei dati di cui la Sezione regionale ha potuto disporre attesta la difficoltà degli enti a fornirli con contenuti completi e tra loro coerenti.

Gli alloggi interessati dall'indagine sono quelli di edilizia residenziale pubblica da intendersi, (nel periodo cui si riferisce l'indagine) ai sensi dell'art. 5 della legge regionale 3.3.1994 n.10, come quegli alloggi realizzati o recuperati da enti pubblici a totale carico o con il concorso o contributo dello Stato o della Regione, nonché quelli acquistati a qualunque titolo, realizzati o recuperati da enti locali od enti pubblici non economici per le finalità sociali proprie dell'edilizia residenziale pubblica¹⁷⁵.

La disciplina vigente nel periodo preso in considerazione ai fini dell'indagine relativa ai fenomeni ora in commento è stata innovata dalla sopravvenuta l.r. 29.6.2004 n. 10 che ha ridisciplinato l'assegnazione, la gestione e la cessione degli alloggi di ERP.

Ciò premesso, l'indagine regionale ha riscontrato che al 31.12.2003 la proprietà in capo agli enti suddetti di complessivi 18.993 alloggi di ERP, ripartita tra ARTE e comuni nei termini riportati nella seguente tabella.

TABELLA 1 - Regione Liguria - Consistenza del patrimonio immobiliare di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31 dicembre del 2001, 2002, 2003.

enti	numero alloggi di ERP di proprietà degli enti rilevati dall'indagine		
	2003	2002	2001
ARTE	13.327	12.961	13.202
COMUNI	5.666	5.693	5.686
TOTALE	18.993	18.654	18.888

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Liguria

Dalla tabella si deduce che nel triennio si è verificato un andamento oscillante della consistenza del patrimonio immobiliare di ERP delle ARTE, che tra il 2001 e il 2003 è stata interessata da un lieve aumento (0,95%).

Per quanto attiene alla gestione del patrimonio di ERP, la relazione della Sezione regionale precisa che essa, sulla base dei rapporti convenzionali all'uopo stipulati con gli enti proprietari, è prevalentemente concentrata in capo alle quattro ARTE regionali. Per tale motivo un'analisi della gestione delle stesse consente di acquisire una visione globale del fenomeno a livello regionale.

La tabella che segue evidenzia la situazione rilevata dall'indagine regionale al 31.12.2003 in ordine alla gestione degli alloggi di ERP; con riferimento al patrimonio immobiliare dei comuni interessati dall'indagine si può dedurre che sussiste un quasi totale affidamento della amministrazione degli alloggi alle ARTE.

¹⁷⁵ La sopravvenuta legge regionale 29. 6. 2004 n. 10 intitolata "Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12. 3.1998 n. 9" all'articolo 2 stabilisce che siano considerati alloggi di edilizia residenziale pubblica quelli acquistati, realizzati o recuperati da enti pubblici per le finalità sociali proprie dell'edilizia residenziale pubblica nonché quelli realizzati o recuperati con la totale copertura finanziaria delle risorse derivanti dai proventi delle vendite di cui alla legge 24. 12. 1993 n. 560 nell'ambito dei piani di investimento.

TABELLA 2 - Regione Liguria - Proprietà e gestione del patrimonio immobiliare di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	n. alloggi ERP in proprietà	n. alloggi di proprietà gestiti direttamente	n° alloggi di proprietà di altri enti pubblici gestiti	n° alloggi di proprietà privata gestiti	n° totale alloggi gestiti
ARTE	13.327	13.327	7.250	0	20.577
Comuni capoluogo	5.446	51	0	0	51
Altri comuni	220	20	0	7	27

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Liguria

Le tabelle allegate alla relazione regionale evidenziano i seguenti dati relativamente al valore del patrimonio delle aziende regionali.

TABELLA 3 - Regione Liguria - ARTE. Valore del patrimonio immobiliare di ERP. Rilevazione al 31.12.2003.

aziende	valore del patrimonio
ARTE GENOVA	237.580.998
ARTE IMPERIA	33.206.387
ARTE LA SPEZIA	63.026.591
ARTE SAVONA	54.338.724

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Liguria.

Dividendo i predetti importi per il numero degli alloggi in proprietà delle aziende si ottiene un valore medio ad alloggio compreso tra un massimo di €33.011 dell'ARTE di Genova e un minimo di €20.996 dell'ARTE di Savona. I valori medi registrati presso le aziende di Imperia e di La Spezia ammontano rispettivamente a 27.999 e a 27.132 euro.

Gli unici ulteriori dati trasmessi alla Sezione in ordine alle caratteristiche del patrimonio immobiliare attengono alla sua ubicazione in area PEEP che interessa 7.499 alloggi di proprietà delle ARTE pari al 56,26% del numero complessivo dei loro alloggi¹⁷⁶ e alla vetustà degli alloggi.

Con riferimento a quest'ultima caratteristica del patrimonio immobiliare, la seguente tabella espone i risultati dell'indagine relativi alla suddivisione del patrimonio immobiliare in tre fasce d'età in funzione della data di ultimazione dei lavori di costruzione degli alloggi.

TABELLA 4 - Regione Liguria - Vetustà degli alloggi di ERP delle ARTE. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	n. alloggi ultimati prima del 1.1.1981	n. alloggi ultimati tra 1.1.1981 e 31.12.1990	n. alloggi ultimati dopo il 31.12.1990
	% sul totale	% sul totale	% sul totale
ARTE	61,63	29,35	9,02

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Liguria

La tabella evidenzia che il 61,63% degli alloggi di ERP delle ARTE risulta ultimato nella fascia d'età più lontana nel tempo. L'edificazione realizzata nell'ultimo periodo (dopo il 31.12.90) rappresenta solo il 9,02% del patrimonio immobiliare esistente al 31.12.2003 e il 30,75% di quella del periodo precedente (1.1.81-31.12.90).

Le informazioni trasmesse in ordine agli strumenti in uso per una adeguata conoscenza e gestione del patrimonio immobiliare attestano in generale l'esistenza presso le ARTE di procedure automatizzate per l'utilizzo di archivi del patrimonio, mentre non sussistono, al momento, specifici strumenti di conoscenza delle caratteristiche tecnologiche ed impiantistiche degli immobili, strutturati secondo le logiche del cosiddetto "fascicolo del fabbricato"¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Una concentrazione in area PEEP di grande rilevanza si riscontra in relazione agli alloggi di ERP di proprietà del Comune di Genova (3.405 alloggi su 3.988 pari al 85,38%).

¹⁷⁷ L'azienda di Genova ha precisato che per la quasi totalità degli edifici non esiste uno specifico "fascicolo dell'edificio" sussistendo invece un fascicolo contenente gran parte della documentazione tecnico amministrativa, essendo anche prevista a breve la costituzione di una banca dati informatizzata contenente i dati mancanti. Analogamente, presso l'azienda di Imperia al 2004 era in allestimento una procedura elettronica per la gestione dell'archivio del patrimonio mentre l'ente non disponeva

Per quanto attiene alla cessione degli alloggi nel periodo 1994-2003 risultano ceduti dalle aziende complessivamente 3.683 alloggi come dettagliato nella seguente tabella¹⁷⁸.

TABELLA 5 - Regione Liguria - ARTE. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Cessione degli alloggi ERP nel periodo 1.1.1993-31.12.2004.

enti	n.alloggi venduti	prezzo medio di vendita 2003	prezzo medio di vendita 2002	prezzo medio di vendita 2001
ARTE GENOVA	2.642	42.171	48.539	36.375
ARTE IMPERIA	386	35.888	28.371	24.774
ARTE LA SPEZIA	483	50.836	47.443	40.753
ARTE SAVONA	172	25.403	28.135	20.961
TOTALE	3.683			

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Liguria.

Al riguardo va precisato che la cospicua cessione realizzata dall'ARTE di Genova trova origine in tre distinti piani di vendita, il primo dei quali approvato con delibera della Giunta regionale n. 1208/90, il secondo con delibera della Giunta Regionale 1188/94 in base a quanto previsto dalla legge 560/93 e dalla l.r. 10/94¹⁷⁹ ed il terzo, afferente il patrimonio di esclusiva proprietà dell'ARTE, con delibera 1293/99. I tre piani di vendita hanno interessato complessivamente 7.312 alloggi, dei quali 2.358¹⁸⁰ sono stati venduti.

Se, al fine di esprimere il significato che la cessione degli alloggi di ERP intervenuta nel periodo 1.1.1994-31.12.2003 ha esercitato nei confronti dell'insieme del patrimonio immobiliare delle ARTE regionali, si rapporta al numero degli alloggi di proprietà degli enti nel periodo di vendita¹⁸¹ il numero complessivo degli alloggi venduti dalle ARTE, si ottiene un valore di (una vendita ogni) 4,62 alloggi.

Le assegnazioni di alloggi di ERP operate dalle aziende nel triennio risultano dalla seguente tabella che attesta come nel triennio 2001-2003 siano state disposte complessivamente 1.024 nuove assegnazioni.

TABELLA 6 - Regione Liguria - ARTE. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Assegnazione degli alloggi nel triennio 2001 - 2003.

enti	n. alloggi assegnati			
	2003	2002	2001	Totale
ARTE GENOVA	236	304	247	787
ARTE IMPERIA	19	5	1	25
ARTE LA SPEZIA	-	-	-	-
ARTE SAVONA	75	120	17	212
TOTALE REGIONE	330	429	265	1.024

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Liguria.

di un fascicolo del fabbricato o documento equivalente in cui riportare le caratteristiche tecniche del fabbricato, la descrizione degli impianti tecnologici esistenti, gli interventi manutentivi eseguiti e le altre informazioni utili.

¹⁷⁸ I dati sono quelli comunicati dagli enti ai fini dell'individuazione del rapporto tra il numero degli alloggi dimessi nel periodo 1994-2003 ed il numero delle nuove realtà immobiliari acquisite nello stesso periodo.

¹⁷⁹ Ai sensi dell'articolo 41 della legge regionale 3.3.1994 n.10 (abrogato dall'articolo 31 della L.R. 29.6.2004 n.10) il prezzo degli alloggi era costituito dal valore che risultava applicando un moltiplicatore pari a 100 alle rendite catastali determinate dalla Direzione generale del catasto e dei servizi tecnici erariali e con una decurtazione del 1% per ogni anno di anzianità di costruzione dell'immobile fino limite massimo del 20%. La nuova disciplina della cessione di ERP è attualmente prevista dagli artt. 21 e seguenti della L.R. 10/2004.

¹⁸⁰ Il dato comprende anche gli alloggi di proprietà dello Stato e sale a 2.719 se si considerano anche gli alloggi ceduti di proprietà dei comuni convenzionati con l'azienda genovese.

¹⁸¹ Il dato viene calcolato sommando agli alloggi in proprietà alla data del 31.12.2003 (13.327) il numero degli alloggi venduti nel periodo 1994-2003.

La tabella che segue evidenzia l'ammontare nel triennio 2001-2003 dell'accertamento per canoni di locazione di ERP¹⁸² presso le quattro ARTE regionali mentre quella successiva si riferisce ai canoni medi e ai canoni minimi rilevati nel 2003 presso le stesse aziende.

TABELLA 7 - Regione Liguria - ARTE. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Accertamento canoni di locazione. Rilevazione al 31 dicembre degli anni 2001, 2002, 2003.

enti	entrata (accertamento) canoni 2001	entrata (accertamento) canoni 2002	entrata (accertamento) canoni 2003	TOTALE
ARTE GENOVA	12.751.434	12.313.500	12.198.611	37.263.545
ARTE IMPERIA	1.885.872	1.699.832	1.752.438	5.338.142
ARTE LA SPEZIA	4.765.337	4.775.992	4.841.087	14.382.416
ARTE SAVONA	2.669.996	2.753.823	2.449.204	10.264.906
TOTALE	22.072.639	21.543.147	21.243.343	64.859.129

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Liguria.

La tabella evidenzia che l'accertamento complessivo del triennio ammonta ad €64.859.129 e che lo stesso risulta nel triennio in costante diminuzione (tra il 2001 e il 2003 -3,76%).

I dati acquisiti in ordine ai canoni medi e minimi mensili relativi al 2003 sono riportati nella seguente tabella, che attesta la forte disomogeneità del dato relativo all'ARTE di Imperia rispetto a quelli rilevati presso le altre aziende regionali.

TABELLA 8 - Regione Liguria - ARTE. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Canone minimo e canone medio. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	canone medio	canone minimo
ARTE GENOVA	92,96	24,85
ARTE IMPERIA	240,77	16,73
ARTE LA SPEZIA	102,00	35,48
ARTE SAVONA	83,00	33,61

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Liguria.

L'entità della morosità per canoni di locazione degli alloggi di ERP esistente presso le ARTE alla data del 31.12.2003¹⁸³ è riportata nella seguente tabella.

TABELLA 9 - Regione Liguria - ARTE. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Morosità complessiva per canoni di locazione scaduti il 31.12.2003. Rilevazione al 30.6.2004.

enti	Morosità complessiva al 31.12.2003
ARTE GENOVA	3.999.077
ARTE IMPERIA	157.794
ARTE LA SPEZIA	1.086.446
ARTE SAVONA	1.015.876
TOTALE	6.259.193

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Liguria.

La morosità complessiva al 31.12.2003 ammonta ad € 6.259.193; se si rapporta tale importo al numero complessivo degli alloggi in gestione alle ARTE alla stessa data (20.577) si

¹⁸² La relazione della Sezione regionale ha evidenziato che i criteri di quantificazione dei canoni di locazione, fissati dalla L.R. 21.6.1996 n.27, possono essere sinteticamente individuati nell'applicazione di meccanismi che graduano il canone, calcolato sulla base del valore locativo dell'alloggio, determinato ai sensi dei criteri posti dalla L.392/78, in relazione alle condizioni reddituali dell'assegnatario. Tali situazioni reddituali sono determinate annualmente e provocano l'inserimento degli assegnatari in fasce di reddito che prevedono l'applicazione di coefficienti di abbattimento del canone oggettivo ovvero l'incremento nel caso in cui il reddito risulti superiore ai limiti fissati dalla normativa di ERP.

¹⁸³ Il questionario inviato agli enti chiedeva la trasmissione del dato riferito alla data del 31.12.2003 quale risultava alla data del 30.6.2004.

deduce che a livello regionale sussiste una morosità di € 304,18 ad alloggio gestito (dalle ARTE).

La tabella che segue rappresenta invece la situazione della morosità in ciascun anno del triennio 2001-2003 con evidenza del rapporto percentuale che sussiste tra la morosità di ciascun anno e il corrispondente accertamento annuo. Va evidenziato che l'azienda di Genova non ha trasmesso i dati afferenti la morosità dell'anno 2001 e che nessun dato relativo alla morosità del triennio è pervenuto dall'ARTE di Imperia.

TABELLA 10 - Regione Liguria - ARTE. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Morosità al 31.12.2003 e nel triennio 2001-2003. Rilevazione al 30.6.2004.

Enti	Morosità 2003		Morosità 2002		Morosità 2001		Morosità del triennio
	Importo e % su monte canoni dell'anno		Importo e % su monte canoni dell'anno		Importo e % su monte canoni dell'anno		
ARTE GENOVA	770.040	6,31%	536.835	4,36%	-	-	-
ARTE IMPERIA	-	-	-	-	-	-	-
ARTE LA SPEZIA	350.592	6,92%	325.941	6,85%	350.592	7,36%	1.027.125
ARTE SAVONA	289.885	10,56%	261.640	8,38%	180.431	6,02%	731.956

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Liguria.

I dati acquisiti testimoniano che il fenomeno della morosità presenta negli anni contenuti rilevanti presso tutte le aziende, con valori annui quasi sempre superiori al 6%. Va peraltro evidenziato che i dati raccolti evidenziano che con il trascorrere del tempo decrescono i livelli annui di morosità sia presso l'azienda di Genova che quella di Savona.

A fronte di siffatte situazioni di morosità le azioni esperite dalle ARTE per il recupero dei crediti hanno avuto i contenuti riportati nella seguente tabella.

TABELLA 11 - Regione Liguria - ARTE. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Procedimenti per recupero morosità nel triennio 2001-2003.

enti	2003			2002			2001		
	procedim. amm.vi	azioni giudiziali	procedim. extrag.li	procedim. amm.vi	azioni giudiziali	procedim. extrag.li	procedim. amm.vi	azioni giudiziali	procedim. extrag.li
ARTE Genova	551	235	0	667	202	0	665	375	300
ARTE Imperia	149	21	0	123	21	0	138	23	0
ARTE La Spezia	5	191	0	0	122	0	0	189	0
ARTE Savona	90	1	30	80	3	25	85	7	35

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Liguria.

La tabella evidenzia che tutte le ARTE si sono attivate sia con rimedi di natura amministrativa sia attraverso l'avvio di iniziative giudiziali; queste ultime hanno caratterizzato soprattutto l'azione delle aziende di Genova e di Savona.

Per quanto attiene alla illegalità dell'occupazione degli alloggi di ERP, la tabella sotto riportata evidenzia come a livello regionale essa risulti assai modesta¹⁸⁴.

TABELLA 12 - Regione Liguria - ARTE. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Occupazione senza titolo. Rilevazione al 31.12.2003.

	ARTE Genova	ARTE Imperia	ARTE La Spezia	ARTE Savona
n° complessivo alloggi occupati senza titolo	95	38	0	11
n° alloggi occupati senza titolo per assenza originaria del titolo	63	38	0	-
n° alloggi occupati senza titolo per assenza sopravvenuta del titolo (per perdita dei requisiti soggettivi, per impossibilità al subentro o alla voltura del contratto o altro)	32	0	0	-

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Liguria.

¹⁸⁴ Va considerato che i dati acquisiti dall'indagine regionale attesterebbero l'inesistenza del fenomeno ora in esame come pure di quello concernente la "sfitanza" di alloggi in capo all'ARTE di La Spezia.

Dalla tabella si desume che sono 144 le occupazioni senza titolo rilevate al 31.12.2003 e che è prevalente la situazione in cui esse dipendono da un'assenza originaria del titolo. Il fenomeno ora in commento interessa lo 0,70% del patrimonio immobiliare di ERP gestito dalle ARTE.

Al fine di prevenire e/o contenere le situazioni di illegalità nell'occupazione degli alloggi, tre delle quattro aziende regionali hanno segnalato l'attivazione, anche in sinergia con i competenti uffici comunali, di sistematiche procedure finalizzate alla vigilanza sulla regolarità dell'occupazione degli alloggi in gestione. Tre aziende hanno attivato in ogni anno del triennio procedimenti volti alla contestazione delle occupazioni senza titolo e al recupero della disponibilità dell'alloggio (nel triennio presso l'ARTE di Genova risultano avviati 110 procedimenti e conclusi positivamente 70 casi oltre a 40 casi di sanatoria).

Relativamente alla mancata occupazione degli alloggi (cd."sfittanza") i dati acquisiti alla relazione regionale attestano che essa interessa alla data del 31.12.2003 complessivamente 1.226 alloggi di ERP che costituiscono il 5,96% degli alloggi gestiti (20.577). Il dettaglio dei motivi che provocano la mancata occupazione è riportato nella tabella che segue.

TABELLA 13 - Regione Liguria - ARTE. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Alloggi non occupati. Rilevazione al 31.12.2003.

	ARTE GENOVA	ARTE IMPERIA	ARTE LA SPEZIA	ARTE SAVONA
n° complessivo alloggi non occupati	1090	76	0	60
n° alloggi non occupati perché dichiarati inabitabili	192	-	0	1
n° alloggi non occupati perché in attesa di manutenzione	498	16	0	5
n° alloggi non occupati perché è in corso intervento di manutenzione	144	-	0	0
n° alloggi non occupati perché in attesa di assegnazione	132	18	0	54
n° alloggi non occupati per altri motivi	124	-	0	0

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Liguria.

L'entità della manutenzione di maggior significato tecnico e finanziario come pure di quella (definita di riatto) ordinariamente finalizzata al ripristino della funzionalità dell'alloggio ai fini di nuove assegnazioni sono riportati nella seguente tabella.

TABELLA 14 - Regione Liguria - ARTE. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Ristrutturazione e riatto degli alloggi nel quinquennio 1999-2003.

anno	ARTE GENOVA		ARTE IMPERIA		ARTE LA SPEZIA		ARTE SAVONA	
	ristrutturazione risanamento	riatto	.ristrutturazione risanamento	riatto	ristrutturazione risanamento	riatto	.ristrutturazione risanamento	riatto
2003	18	139	16	0	12	48	9	60
2002	28	168	16	0	14	30	4	110
2001	3	175	2	0	15	9	0	12
2000	18	162	2	0	6	85	0	54
1999	24	110	5	0	14	31	0	33
TOTALE	91	754	41	0	61	203	13	269

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Liguria.

Dalla tabella si può desumere che gli interventi di manutenzione più importanti (ristrutturazione e risanamento conservativo degli alloggi) hanno interessato tutte le aziende regionali (che hanno realizzato complessivamente 206 interventi nel periodo considerato) mentre l'esecuzione di interventi di riatto degli alloggi (intendendo con tale espressione la manutenzione di minore rilevanza, ordinariamente eseguita in occasione dell'ingresso

nell'alloggio di un nuovo inquilino) costituisce una prassi consolidata presso tre delle quattro aziende della regione (che hanno eseguito complessivamente 1.226 interventi).

Per quanto attiene agli aspetti finanziari inerenti alla manutenzione, un dato significativo che emerge dall'indagine regionale è l'assenza di specifici mezzi finanziari all'uopo destinati dalla Regione. Solo l'ARTE di Imperia risulta destinataria di finanziamenti regionali destinati ed effettivamente utilizzati ai fini manutentivi. La tabella che segue rappresenta la situazione rilevata in ordine alle risorse utilizzate dalle ARTE per interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria degli alloggi di ERP nel quinquennio 1999-2003.

TABELLA 15 - Regione Liguria - ARTE. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Risorse impiegate per la manutenzione ordinaria e straordinaria nel quinquennio 1999-2003.

anno	ARTE GENOVA		ARTE IMPERIA		ARTE LA SPEZIA		ARTE SAVONA	
	proprie	regionali	proprie	regionali	proprie	regionali	proprie	regionali
	2003	4.789.175	0	185.924	1.018.078	2.300.671	0	715.000
2002	4.942.581	0	693.895	247.052	1.951.094	0	750.000	0
2001	6.276.389	0	435.289	206.697	2.416.166	0	650.000	0
2000	5.085.804	0	893.665	298.833	1.345.378	0	615.000	0
1999	3.925.020	0	981.498	343.296	1.304.464	0	600.000	0
TOTALE	25.018.969	0	3.190.271	2.113.956	9.317.773	0	3.330.000	0

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Liguria

Il totale dei mezzi finanziari utilizzati nel quinquennio dall'insieme delle ARTE liguri ammonta ad €42.970.969. Se, al fine di attribuire un significato unitario a siffatto impegno finanziario profuso la manutenzione, si rapporta tale importo al numero complessivo degli alloggi in proprietà delle aziende alla data del 31.12.2003 (13.327), si individua un valore di siffatto impegno di circa €3.224 ad alloggio.

I dati relativi alla movimentazioni del rapporto locativo acquisiti dall'indagine regionale attengono ai cambi di alloggio e alle cessazioni d'utenza, mentre nessun dato è stato fornito in relazione alle modifiche delle intestazioni dei rapporti contrattuali con l'utenza.

TABELLA 16 - Regione Liguria - ARTE. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Cambi alloggio. Numero domande e numeri cambi alloggio concessi nel triennio 2001-2003.

anno	ARTE GENOVA		ARTE IMPERIA		ARTE LA SPEZIA		ARTE SAVONA	
	richiesti	accolti	richiesti	accolti	richiesti	accolti	richiesti	accolti
2003	144	62	16	3	84	23	70	22
2002	180	67	18	6	94	32	55	18
2001	149	92	21	4	94	29	40	17
TOTALE	473	221	55	13	272	84	165	57

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Liguria.

Le domande di cambio nel triennio complessivamente pervenute alle ARTE regionali sono 965, mentre nello stesso periodo sono stati concessi 375 cambi di alloggio.

Il valore unitario del fenomeno gestionale di cui sopra derivante dal rapporto tra il numero complessivo (20.577) degli alloggi in gestione alle ARTE alla data del 31.12.2003 e il numero delle domande di cambio presentate nel triennio 2001-2003, si riassume nell'esistenza di una domanda di cambio ogni 21,32 alloggi gestiti

Relativamente alle cessazioni d'utenza, le casistiche riscontrate presso le ARTE sono riprodotte nella seguente tabella.

TABELLA 17 - Regione Liguria - ARTE. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Cessazioni dell'utenza nel triennio 2001-2003.

	anno	disdetta	decesso inquilino senza voltura	sfratto	altro	totale cessazione utenza ad ogni titolo
ARTE GENOVA	2003	137	118	42	29	326
	2002	120	101	58	44	323
	2001	142	114	110	15	381
	totale	399	333	210	88	1.030
ARTE IMPERIA	2003	4	9	1	4	18
	2002	6	17	0	9	32
	2001	1	8	1	2	12
	totale	11	34	2	15	62
ARTE LA SPEZIA	2003	1	43	2	5	51
	2002	6	59	6	5	76
	2001	11	148	14	15	188
	totale	18	250	22	25	315
ARTE SAVONA	2003	7	30	8	0	45
	2002	15	55	5	0	75
	2001	20	67	12	0	99
	totale	42	152	25	0	219

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Liguria.

Le cessazioni d'utenza registrate dalle ARTE regionali nel triennio preso in considerazione sono complessivamente 1.626. Se per la stessa finalità sopra indicata con riferimento alle domande di cambio, si rapporta tale risultanza numerica al numero degli alloggi in gestione alle ARTE al 31.12. 2003 si rileva una cessazione d'utenza ogni 12,65 alloggi gestiti.

L'ultimo tema affrontato dall'indagine riguarda le caratteristiche soggettive dell'utenza di ERP. A tale proposito tre delle quattro aziende regionali hanno precisato di disporre di archivi dell'utenza e di procedure informatizzate per la rilevazione delle variazioni rilevanti ai fini della gestione¹⁸⁵.

La consistenza quantitativa dell'utenza delle ARTE è stata rilevata nei seguenti termini.

TABELLA 18 - Regione Liguria - ARTE. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Rapporto tra il numero degli occupanti e degli assegnatari. Rilevazione al 31 dicembre 2000, 2001, 2002.

enti	anno 2000			2001			2002		
	n. assegn.ri	n. occupanti	rapporto tra n. occupanti e n. assegnatari	n. assegn.ri	n. occupanti	rapporto tra n. occupanti e n. assegnatari	n. assegn.ri	n. occupanti	rapporto tra n. occupanti e n. assegnatari
ARTE Genova	10.991	25.492	2,32	10.744	24.315	2,26	10.678	23.809	2,23
ARTE Imperia	1.623	4.058	2,50	1.377	3.443	2,50	1.360	3.400	2,50
ARTE La Spezia	3.937	9.168	2,33	3.820	8.761	2,29	3.803	8.734	2,30
ARTE Savona	2.389	6.198	2,59	2.418	5.947	2,46	2.453	5.867	2,39
TOTALE	18.940	44.916	2,37	18.359	42.466	2,31	18.294	41.810	2,29

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Liguria.

¹⁸⁵ L'ARTE di Genova in particolare ha rappresentato che dal 2005 è attivata, in collaborazione con il comune di Genova, una procedura per l'aggiornamento automatico mensile dei dati anagrafici degli assegnatari e che è operante mediante apposite convenzioni già stipulate con l'INPS, l'Anagrafe tributaria e la Conservatoria dei registri immobiliari un sistema di trasferimento diretto dei dati relativi ai redditi percepiti dagli utenti, nonché di quelli riferiti ed eventuali proprietà non dichiarate dagli stessi.

Dalla tabella sopra riportata emerge che alla data del 31.12.2002 la popolazione occupante alloggi ERP delle aziende regionali contava 41.810 unità a fronte di 18.294 assegnatari con un rapporto occupanti/assegnatari di 2,29. Al riguardo, se si considera che il provvedimento di assegnazione dell'alloggio è di regola unipersonale (e riguarda ovviamente un solo alloggio) si deduce che l'occupazione media per alloggio ERP su base regionale è di 2,29 persone ad alloggio.

Le ulteriori richieste istruttorie relative alle caratteristiche soggettive dell'utenza (articolazione del numero degli occupanti per fonte di reddito e per età) hanno ottenuto risposte non totalmente esaustive da parte degli enti coinvolti nell'indagine.

Le risultanze afferenti la ripartizione per fonte di reddito possono essere riassunte come nella seguente tabella, che espone, relativamente ai redditi 2002, le percentuali complessive degli occupanti degli alloggi delle ARTE regionali¹⁸⁶ in rapporto al totale degli occupanti all'uopo presi in considerazione.

TABELLA 19 - Regione Liguria - ARTE - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Situazione reddituale degli occupanti. Rilevazione al 31.12.2003.

	% reddito da lavoro dipendente	% reddito da pensione	% reddito da lavoro autonomo	% reddito diverso da quelli precedenti	% senza reddito
ARTE regionali	21,27%	34,50%	2,28%	4,67%	37,28%

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Liguria.

La tabella evidenzia come la situazione reddituale derivante da lavoro dipendente e da pensione interessi complessivamente il 55,77% (21,27 + 34,50) degli occupanti. Il 37,28% degli occupanti si caratterizza invece per l'assenza di reddito.

¹⁸⁶ La tabella non comprende l'A.R.T.E. di Imperia che non ha fornito i dati ora in esame.

Regione Lombardia

Si fa presente che la Sezione regionale della Lombardia, pur non avendo programmato indagini in materia di edilizia residenziale pubblica, ha collaborato in ordine all'acquisizione dei dati istruttori necessari per la definizione di un quadro normativo, programmatico e gestionale nella materia *de qua*, consentendo, così, di integrare la relazione nazionale con i necessari elementi caratterizzanti la realtà regionale lombarda, che di seguito si espongono.

Attività normativa

Oltre a copiosa normativa relativa a vari aspetti di dettaglio dell'edilizia residenziale pubblica, una tappa fondamentale in materia è rappresentata dall'approvazione della l.r. 13/1996 che disciplina la trasformazione degli enti operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica (IACP) in Aziende Lombarde per l'Edilizia Residenziale (ALER), e stabilisce le funzioni della Regione in materia. Le ALER sono enti pubblici di natura economica, dotati di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e organizzativa, patrimoniale e contabile e di un proprio statuto approvato dal Consiglio regionale. Hanno il compito di soddisfare il fabbisogno di edilizia residenziale pubblica, nel quadro della programmazione regionale, provinciale e comunale, soprattutto attuando gli interventi di edilizia pubblica di recupero e di nuova costruzione, anche mediante l'acquisizione di immobili, e gestendo il patrimonio di edilizia residenziale pubblica. Le ALER provvedono al raggiungimento dei loro scopi attraverso fondi statali, regionali o di enti locali, attraverso i canoni di locazione degli immobili di proprietà, i fondi integrativi previsti dalla Regione e i proventi delle attività svolte. La vigilanza ed il controllo sugli organi (consiglio d'amministrazione) e sugli atti (bilanci di previsione e d'esercizio) delle ALER sono esercitati dalla Giunta regionale.

Il processo di riforma della disciplina in materia di Erp si realizza, comunque, con l'emanazione della l.r. 5 gennaio 2000, n. 1 che riordina il sistema delle autonomie in Lombardia in attuazione del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, individuando, tra l'altro, le competenze degli organi ai diversi livelli territoriali¹⁸⁷. La legge definisce anche gli strumenti di pianificazione e programmazione dell'edilizia residenziale pubblica. In primo luogo, il programma regionale per l'edilizia residenziale pubblica (PRERP) che ha cadenza triennale, costituisce il documento di riferimento per il coordinamento degli interventi e della spesa, nel quale sono contenute le linee di intervento, è quantificato l'impegno finanziario per il raggiungimento degli obiettivi e sono indicati i criteri generali per la ripartizione delle risorse finanziarie. Strumento attuativo del PRERP è il programma annuale di attuazione, approvato dalla Giunta regionale, che individua gli interventi ammessi a finanziamento, i criteri per la localizzazione degli stessi e per la scelta dei soggetti attuatori e determina altresì l'entità delle risorse finanziarie disponibili.

¹⁸⁷ In particolare, è, tra l'altro, attribuita alla Regione la determinazione del fabbisogno abitativo e la conseguente determinazione delle linee di intervento e degli obiettivi di settore attraverso il programma regionale per l'edilizia residenziale (PRERP) e la predisposizione dei programmi annuali di attuazione del PRERP, la determinazione dei criteri generali per l'assegnazione e la gestione degli alloggi e quelli per la fissazione dei canoni, quella dei limiti di reddito per l'accesso ai finanziamenti ed i requisiti soggettivi dei beneficiari ed oggettivi degli interventi. Esercita inoltre l'attività di vigilanza e controllo sulle ALER e sulle cooperative edilizie comunque fruente di contributi pubblici.

Le Province concorrono all'individuazione del fabbisogno abitativo ed alla programmazione degli interventi di manutenzione, recupero e nuova costruzione predisponendo e gestendo un sottosistema informativo a livello provinciale sulla base dei dati forniti dai comuni.

I Comuni concorrono alla predisposizione e gestione del suddetto sistema rilevando per il proprio ambito territoriale il fabbisogno di alloggi, individuano il livello di servizio ottimale per il rispettivo territorio e concorrono, insieme alle ALER territorialmente competenti, alla individuazione delle tipologie di intervento atte a soddisfare i bisogni rilevati, alla localizzazione degli interventi da proporre nei programmi attuativi dei programmi regionali di edilizia residenziale pubblica ed alla selezione degli operatori privati per la realizzazione degli interventi.

Le ALER si occupano della gestione del patrimonio di Erp, della sua implementazione e della manutenzione e riqualificazione di quello esistente.

In attuazione della legge 1/2000 è stato emanato il Regolamento regionale 3 febbraio 2004, n. 1, sostitutivo del precedente Reg. 4/2003, sulla disciplina dei criteri per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, approvato dal Consiglio regionale in attuazione dell'art. 3, comma 41, lett. m) della l.r. 1/2000.

Nel citato regolamento è data la definizione di edilizia residenziale pubblica quale servizio di interesse economico generale rivolto alle famiglie in condizioni di disagio familiare, abitativo ed economico, per il periodo di permanenza del disagio stesso. In essa vanno considerati gli alloggi realizzati o recuperati da enti pubblici a totale carico o con il concorso o il contributo dello Stato o della Regione, nonché quelli acquisiti a qualunque titolo, realizzati o recuperati dagli enti locali o da enti pubblici, per le finalità sociali proprie dell'ERP, con esclusione degli alloggi realizzati o recuperati con programmi di edilizia agevolata o convenzionata.

Il regolamento definisce le funzioni dei Comuni con riferimento alla procedura di presentazione delle domande e degli atti relativi ed all'assegnazione e accertamento dei requisiti per l'accesso. Tra i requisiti soggettivi, elemento essenziale è costituito dall'indicatore della situazione economica equivalente (ISEEerp), introdotto nell'ordinamento dal d.lgs. 109/1998.

Alla Regione è assegnato il compito di rilevare in tempo reale, con proprie procedure informatiche, lo stato di bisogno abitativo dei cittadini concorrenti al bando d'assegnazione in tutti i comuni, mediante un "Indicatore dello Stato di Bisogno Abitativo" (ISBA).

Per ciascuna delle condizioni familiari e abitative, 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 a 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, nel quale acquista rilevanza la residenza. La graduatoria comunale così formata è unica ed è aggiornata ed integrata con cadenza semestrale, in base ai bandi successivi.

In allegato al regolamento sono previsti i punteggi da attribuire alle differenti condizioni familiari e abitative e le modalità di calcolo dell'ISEEerp, dell'ISBARC e dell'ISBARC/R.

Inoltre, il regolamento prevede i casi di annullamento e di decadenza dall'assegnazione ed attribuisce ai Comuni detentori di patrimonio di ERP gestito direttamente, alle ALER ed agli altri gestori di alloggi di ERP, il compito di provvedere alla realizzazione dell'anagrafe dell'utenza e del patrimonio, ne curino l'aggiornamento almeno biennale e, la trasmissione dei dati alla Regione.

Per quanto riguarda la determinazione dei canoni, si rileva che non risulta a tutt'oggi emanato il regolamento regionale previsto dall'art.3, comma 41 lett.n avente ad oggetto la determinazione dei criteri di determinazione del canone stesso.

Dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa le competenze in materia sono affidate all'Unità Organizzativa Politiche per la casa che fa parte della Direzione generale Casa ed Opere Pubbliche. L'Unità organizzativa ha compiti di supervisione, coordinamento e verifica delle azioni adottate per incrementare l'offerta di alloggi e si divide sua volta in quattro strutture: Programmi per l'Edilizia residenziale e sociale, Contributo alle famiglie per la casa, Norme e procedure per il governo dell'edilizia residenziale pubblica, Attuazione interventi di Edilizia Residenziale Sociale.

Attività regionale

Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse

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.

Relativamente agli atti di programmazione regionale il Programma Regionale di Sviluppo (PRS) della settima legislatura ha individuato, quali obiettivi programmatici di riferimento, la "Qualificazione del patrimonio ERP" e il "Sostegno alla riqualificazione del patrimonio immobiliare privato" e quali obiettivi specifici, rispettivamente il "Riuso e rivitalizzazione del patrimonio ERP" e le "Azioni innovatrici per il patrimonio immobiliare privato". Questi ultimi sono stati accorpati dai DPEFR degli ultimi 4 anni (dal 2001 al 2004) nell'unico obiettivo "Realizzazione di un sistema integrato domanda/offerta".

Il Programma Regionale di Edilizia Residenziale Pubblica (PRERP 2002 -2004) relativo al triennio 2002-2004 è stato approvato con DCR 7/605 nella seduta dell'8 ottobre 2002. Il documento provvede innanzitutto ad individuare le aree di bisogno abitativo (area della marginalità sociale, area del disagio grave, area del disagio diffuso, area della difficoltà) e le linee di azione regionale, anche con riferimento alle aree dove il disagio abitativo è particolarmente concentrato.

Le specifiche misure adottate attengono alla locazione temporanea, all'istituzione del fondo sostegno affitti con risorse derivanti dal "Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione" di cui alla legge 431/1998 e risorse regionali, alla concessione di mutui prima casa ex l.r. 23/1999.

Sono state inoltre emanate delibere di attuazione dei decreti attuativi della legge 8 febbraio 2001, n. 21 che ha previsto un programma innovativo in ambito urbano finalizzato ad incrementare la dotazione infrastrutturale dei quartieri degradati di comuni e città a più forte disagio abitativo ed occupazionale nonché misure sperimentali per la riduzione del disagio abitativo. Si tratta del programma "Contratti di quartiere II" (DM 27 dicembre 2001), per il quale è prevista l'emanazione di un bando regionale con l'obiettivo di finanziare l'infrastrutturazione dei quartieri di edilizia residenziale pubblica, "20.000 abitazioni in affitto" (DM. 27 dicembre 2001) che ha previsto la realizzazione di alloggi da destinare all'affitto secondo "canoni concordati" e "Alloggi in affitto per gli anziani degli anni 2000" (DM 27 dicembre 2001) che ha previsto la realizzazione ed il recupero di alloggi da concedere in locazione permanente a canone agevolato ad utenti anziani in ambienti urbani strutturati e sostenuti da un sistema di supporti sociali ed assistenziali. Inoltre, nell'ambito dell'"Edilizia residenziale universitaria", in attuazione della legge n. 338/2000 e del D.M. del Ministro dell'Università n. 116/2001, la Regione Lombardia ha approvato il relativo schema di Piano di Attuazione con uno stanziamento per cofinanziamento pari ad €4.704.542.

Per l'attivazione di tutte le misure il PRERP 2002 - 2004 ha individuato le risorse finanziarie indicate nella tabella che segue.

Risorse trasferite in base d.lgs 112/1998 - art. 63:

ACCORDO DI PROGRAMMA SOTTOSCRITTO IN DATA 26/10/2000 PER L'EDILIZIA EX AGEVOLATA				
	importi (*) trasferiti lire	importi (**) per obbligazioni in essere lire	importi (***) programmabili lire	euro
Annualita' Al 31/12/98	873.233.403.437	798.233.403.437	75.000.000.000	38.734.267,43
Annualita' 1999	188.026.300.000	183.899.804.475	4.126.495.525	2.131.157,08
Annualita' 2000	188.026.300.000	71.316.547.308	116.709.752.692	60.275.556,97
Annualita' 2001	188.026.300.000	88.026.300.000	100.000.000.000	51.645.689,91
Annualita' 2002	188.026.300.000	88.026.300.000	100.000.000.000	51.645.689,91
Annualita' 2003	188.026.300.000	88.026.300.000	100.000.000.000	51.645.689,91
Annualita' 2004	188.026.300.000	88.026.300.000	100.000.000.000	51.645.689,91
TOTALE			595.836.248.217	307.723.741,12
(*) Si tratta di annualità che il Ministero del Tesoro deve versare alla Regione ogni anno per abbattere gli interessi dei mutui in essere fino alla loro estinzione. Tale importo dal 2006 andrà progressivamente riducendosi per effetto della scadenza (annualità 25ennali). Tali fondi transitano nel bilancio regionale				
(**) Si tratta delle annualità arretrate, fino al 31/12/1998, a copertura delle erogazioni già effettuate alle banche e anticipate in termini di cassa alla Regione Lombardia.				
(***) economie sulle annualità disponibili				
ACCORDO DI PROGRAMMA SOTTOSCRITTO IN DATA 9/4/2001 PER L'EDILIZIA EX SOVVENZIONATA				
A queste risorse si aggiungono le altre provenienti o da residui di stanziamento o dal bilancio regionale o da provvedimenti nazionali.	importi trasferiti lire (*)	importi per obbligazioni in essere (lire)	importi programmabili (lire)	(euro)
	1.023.291.386.295	489.291.386.295	534.000.000.000	275.787.984,11
(*) si tratta di fondi derivanti dalla contribuzione ex GESCAL che comprendono anche la ripartizione delle risorse non ancora programmate dalla Regione. Le obbligazioni in essere si riferiscono ai cantieri finanziati nei bienni precedenti, per i quali non è ancora avvenuto il saldo. Con il 31/12/1998 sono cessati i contributi ex GESCAL, pertanto tale canale finanziario è esaurito.				
Tali fondi non transitano dal bilancio regionale, ma sono giacenti presso la Cassa DD.PP. in un fondo comune con le altre regioni.				
TOTALE euro			583.511.725,23	
ALTRE RISORSE in euro				
➤ L. 431/1998 FSA 2002				54.339.012
L. 431/1998 FSA 2002				4.441.529
392/1978 FSA 1999				12.772.000
RESIDUI FSA 1999				10.329.138
BILANCIO 2002 cap. 9696				2.840.512
BILANCIO 2002 cap. 1491				25.822
L. 21/2001 (stima)				64.557.112
L. 21/2001 CONTRATTI DI QUARTIERE II (stima)				34.912.486
BILANCIO 2002 cap. 5385				1.549.371
ECONOMIE DGR VI/48739 del 29/02/2000				3.408.616
ECONOMIE DGR VII/8242 del 01/03/2002				1.295.926
TOTALE				190.471.524
Per un totale complessivo di €773.983.249,00				

Fonte: elaborazioni Corte dei conti

Nella tabella che segue si evidenzia la suddivisione per misure di intervento e tipologia di canone del totale delle risorse:

Misure di intervento	Risorse in euro	Tipologia canone
FONDO SOSTEGNO AFFITTI	72.303.966	Mercato
MUTUI PRIMA CASA LR 23/1999 – III, IV, V BANDO	72.303.966	
LOCAZIONE TEMPORANEA	25.967.472	Convenzionato
OSSERVATORIO REGIONALE SULLA CASA	6.213.020	
DM 20000 abitazioni in affitto–POR Regionale	64.557.112 (stima)	Concordato
DM CONTRATTI DI QUARTIERE II - Bando regionale	34.912.486 (stima)	Sociale
QUOTA REG.LE PER CONTRATTI DI QUARTIERE II	34.912.486 (stima)	Sociale
DM ANZIANI 2000	Da quantificare	Sociale e convenzionato
PROGETTO QUARTIERE SICURO	1.549.371	
EDILIZIA RESIDENZIALE UNIVERSITARIA	4.704.542	Convenzionato
PROGRAMMI REGIONALI PER L'ERS	456.558.827 238.117.618 218.441.209	Sociale Moderato
TOTALE	773.983.248	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti

Il PRERP 2002-2004 è realizzato attraverso il piano attuativo annuale il quale, di anno in anno, integra le risorse programmate triennialmente con altre risorse eventualmente resesi disponibili.

Nel periodo antecedente alla l.r. 1/2000 i programmi di Erp che attuavano la legislazione nazionale sono stati principalmente due: il Programma quadriennale '92-'95 di Edilizia sovvenzionata approvato con DCR V/1136 del 20/09/1994 ed il Programma di Edilizia residenziale pubblica approvato con DCR VI/853 del 22 aprile 1998.

Per l'attuazione del primo, sono state attribuite alla Regione con delibera CIPE 16 marzo 1994 risorse per € 731.752.389,90 La ripartizione è stata fatta per provincia e il criterio di ripartizione è stato per il 50% in base alla popolazione residente al 1991 e per il 50% in base alle domande per edilizia sovvenzionata nelle varie province.

Le tipologie di intervento finanziate sono state il recupero edilizio, la nuova costruzione, la manutenzione straordinaria, l'adeguamento impianti alle norme di sicurezza L. 46/90 e D.P.R. 447/91, l'eliminazione di barriere architettoniche e infine l'acquisizioni di aree e fabbricati.

	TOTALE PROGRAMMA	SOLO PERIODO 1998-2004 ^(a)
Interventi finanziati	626	395
Interventi avviati	245	32
Interventi conclusi	381	362
Importo concesso (per lavori)	€597.916.564,94	€349.083.392,92
N. alloggi E.R.P. oggetto di intervento ^(*) :	17.242	7.705

Il Programma di Edilizia residenziale pubblica comprende invece tre distinti programmi finanziati sia con fondi destinati all'edilizia sovvenzionata che agevolata: il programma ex art. 2, comma 63 lettera d) legge 28 dicembre 1996, n. 662 ha riguardato i "Programmi di Recupero Urbano" ed "Interventi di Edilizia sovvenzionata in locazione" per complessivi € 58.239.398,43; il programma quadriennale 1992-1995 di edilizia agevolata (Programma 2000) che ha messo a disposizione risorse per € 43.056.754,36 ed il programma ex art. 5 legge 179/1992 – Fondo speciale per acquisizione aree e urbanizzazioni - per il quale è stata concessa alla Regione Lombardia la somma complessiva di €26.327.381,47.

Stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata

La tabella che segue descrive lo stato di attuazione degli interventi effettuati con i finanziamenti del Programma quadriennale 1992-1995 e del Programma di Edilizia residenziale pubblica approvato con DCR VI/853 del 22 aprile 1998.

PROV	Tipologia Intervento	Legge di Finanziamento	Interventi Ultimati	Alloggi	Interventi da Ultimare	Alloggi	Importo Concesso	Importo Pagato	Pagato/ Concesso
BG	NC	L. 179/92	8	160	1	18	11.725.046,78	10.425.279,70	88,91
BS	NC	L. 179/92	6	86	1	6	6.318.957,50	5.905.903,20	93,46
BS	NC	L. 179/92	3	112	0	0	2.887.364,78	2.887.364,78	100,00
BS	NC	L. 483/93	0	0	1	15	1.113.894,24	ND (**)	
CO	NC	L. 179/92	3	92	0	0	6.891.084,40	6.891.084,40	100,00
CO	NC	L. 179/92	0	0	1	16	981.268,11	ND (**)	
CR	NC	L. 179/92	1	14	1	36	3.473.818,83	617.295,72	17,77
CR	NC	L. 179/92	0	0	2	31	3.052.412,63	ND (**)	
CR	NC	L. 483/93	0	0	1	4	526.786,04	ND (**)	
LC	NC	L. 179/92	7	93	0	0	6.313.436,45	6.313.436,45	100,00
LO	NC	L. 179/92	9	179		0	11.337.147,90	11.337.147,90	100,00
MI	NC	L. 179/92	13	292	5	97	28.077.477,05	17.382.050,24	61,91
MI	NC	L. 179/92	3	272	1	n.d.	10.557.265,32	7.217.338,55	68,36
MI	NC	L. 483/93	0	0	1	21	1.139.662,80	ND (**)	
MN	NC	L. 179/92	4	111	1	46	9.607.731,70	6.699.769,48	69,73
SO	NC	L. 179/92	3	58	0	0	4.395.920,56	4.395.920,56	100,00
VA	NC	L. 179/92	1	20	0	0	1.236.015,79	1.236.015,79	100,00
VA	NC	L. 179/92	1	186	0	0	5.681.025,89	5.681.025,89	100,00
PV	NC	L. 179/92	7	347	0	0	14.841.579,56	14.841.579,56	100,00
TOT	NC		69	1.105	16	243	92.156.980,04	71.203.903,44	77,26
BS	EDU	L. 179/92	3	112	0	0	2.887.364,78	2.887.364,78	100,00
CO	EDU	L. 179/92	0	0	1	16	981.268,11	ND (**)	
CR	EDU	L. 179/92	0	0	2	31	3.052.412,63	ND (**)	
MI	EDU	L. 179/92	3	272	1	n.d.	10.557.265,32	7.217.338,55	68,36
PV	EDU	L. 179/92	7	347	0	0	14.841.579,56	14.841.579,56	100,00
VA	EDU	L. 179/92	1	186	0	0	5.681.025,89	5.681.025,89	100,00
TOT	EDU		14	917	4	31	37.019.648,18	30.627.308,78	82,73
BG	RE	L. 179/92	19	380	2	21	25.577.342,23	23.690.671,17	92,62
BG	RE	L. 179/92	16	622	0	0	318.226,15	318.226,15	100,00
BG	RE	L. 483/93	0	0	2	22	1.825.582,17	ND (**)	
BS	RE	L. 179/92	29	283	3	11	24.140.550,18	23.288.860,46	96,47
BS	RE	L. 483/93	0	0	3	30	2.240.438,97	ND (**)	
CO	RE	L. 179/92	7	59	0	0	4.381.125,49	4.381.125,49	100,00
CO	RE	L. 483/93	0	0	3	27	2.117.473,29	ND (**)	
CR	RE	L. 179/92	11	102	1	4	8.633.734,09	8.285.905,02	95,97
CR	RE	L. 483/93	1	n.d.	2	74	1.919.637,24	86.248,30	4,49
LC	RE	L. 179/92	5	35	1	7	3.061.165,11	2.666.085,39	87,09
LO	RE	L. 179/92	1	13	0	0	685.472,56	685.472,56	100,00
MI	RE	L. 179/92	25	351	6	155	52.190.895,54	24.643.430,87	47,22
MI	RE	L. 179/92	21	1.089	1	87	5.794.847,74	3.995.615,96	68,95
MI	RE	L. 483/93	0	0	6	66	6.898.617,38	ND (**)	
MN	RE	L. 179/92	2	10	0	0	688.528,46	688.528,46	100,00
MN	RE	L. 483/93	0	0	2	9	1.116.657,80	ND (**)	
PV	RE	L. 179/92	6	32	0	0	2.076.998,30	2.076.998,30	100,00
SO	RE	L. 179/92	9	50	0	0	3.853.217,79	3.853.217,79	100,00
VA	RE	L. 179/92	20	287	1	7	12.326.496,63	11.057.506,48	89,71
VA	RE	L. 483/93	0	0	2	28	1.563.498,65	ND (**)	
TOT	RE		172	1.602	35	461	155.297.431,88	104.718.577,73	67,43

Segue=>

<=segue

BG	BA	L. 179/92	1	6	0	0	20.925,80	20.925,80	100,00
MI	BA	L. 179/92	6	337	0	0	1.028.398,93	1.028.398,93	100,00
TOT	BA		7	343	0	0	1.049.324,73	1.049.324,73	100,00
BG	AL 1	L. 179/92	7	36	1	2	2.913.606,48	2.840.800,04	97,50
BG	AL 1	L. 179/92	1	6	0	0	20.925,80	20.925,80	100,00
BG	AL 1	L. 179/92	5	97	1	12	6.631.582,16	6.043.540,20	91,13
BS	AL 1	L. 179/92	6	33	0	0	2.081.662,27	2.081.662,27	100,00
BS	AL 1	L. 179/92	5	100	0	0	6.164.216,49	6.164.216,49	100,00
BS	AL 1	L. 483/93	0	0	1	16	1.136.205,18	ND (**)	
CO	AL 1	L. 179/92	3	11	0	0	255.416,85	255.416,85	100,00
CO	AL 1	L. 179/92	9	292	0	0	15.168.394,39	15.168.394,39	100,00
CO	AL 1	L. 483/93	0	0	1	n.d.	361.519,83	ND (**)	
CO	AL 1	L. 483/93	0	0	1	50	2.788.867,26	ND (**)	
CR	AL 1	L. 179/92	0	0	1	n.d.	284.051,29	ND (**)	
CR	AL 1	L. 179/92	2	28	1	4	1.200.546,41	949.506,01	79,09
CR	AL 1	L. 483/93	0	0	2	n.d.	539.912,08	ND (**)	
CR	AL 1	L. 483/93	0	0	1	16	659.557,01	ND (**)	
LC	AL 1	L. 179/92	2	4	0	0	160.101,64	160.101,64	100,00
LC	AL 1	L. 179/92	4	55	0	0	3.123.882,73	3.123.882,73	100,00
LO	AL 1	L. 179/92	1	16	0	0	511.679,67	511.679,67	100,00
MI	AL 1	L. 179/92	13	79	0	0	5.887.731,82	5.887.731,82	100,00
MI	AL 1	L. 179/92	19	424	1	10	18.926.656,48	18.606.935,44	98,31
MI	AL 1	L. 179/92	6	337	0	0	1.028.398,93	1.028.398,93	100,00
MI	AL 1	L. 483/93	0	0	1	n.d.	1.296.306,82	ND (**)	
MN	AL 1	L. 179/92	8	52	0	0	3.174.149,31	3.174.149,31	100,00
MN	AL 1	L. 179/92	7	66	0	0	2.402.965,32	2.402.965,32	100,00
MN	AL 1	L. 483/93	0	0	1	8	114.653,43	ND (**)	
PV	AL 1	L. 179/92	7	36	0	0	1.456.327,48	1.456.327,48	100,00
PV	AL 1	L. 179/92	3	11	0	0	2.587.840,54	2.587.840,54	100,00
SO	AL 1	L. 179/92	1	1	0	0	22.579,50	22.579,50	100,00
VA	AL 1	L. 179/92	11	127	0	0	4.692.547,69	4.692.547,69	100,00
VA	AL 1	L. 179/92	2	6	0	0	263.244,26	263.244,26	100,00
VA	AL 1	L. 483/93	0	0	1	14	427.280,44	ND (**)	
TOT	AL 1		122	257	14	2	18.696.609,63	16.142.013,17	86,34
BG	AL 2	L. 179/92	5	97	1	12	6.631.582,16	6.043.540,20	91,13
BS	AL 2	L. 179/92	5	100	0	0	6.164.216,49	6.164.216,49	100,00
BS	AL 2	L. 483/93	0	0	1	16	1.136.205,18	ND (**)	
CO	AL 2	L. 179/92	9	292	0	0	15.168.394,39	15.168.394,39	100,00
CO	AL 2	L. 483/93	0	0	1	50	2.788.867,26	ND (**)	
CR	AL 2	L. 179/92	2	28	1	4	1.200.546,41	949.506,01	79,09
CR	AL 2	L. 483/93	0	0	1	16	659.557,01	ND (**)	
LC	AL 2	L. 179/92	4	55	0	0	3.123.882,73	3.123.882,73	100,00
LO	AL 2	L. 179/92	1	16	0	0	511.679,67	511.679,67	100,00
MI	AL 2	L. 179/92	19	424	1	10	18.926.656,48	18.606.935,44	98,31
MN	AL 2	L. 179/92	7	66	0	0	2.402.965,32	2.402.965,32	100,00
MN	AL 2	L. 483/93	0	0	1	8	114.653,43	ND (**)	
PV	AL 2	L. 179/92	3	11	0	0	2.587.840,54	2.587.840,54	100,00
VA	AL 2	L. 179/92	11	127	0	0	4.692.547,69	4.692.547,69	100,00
VA	AL 2	L. 483/93	0	0	1	14	427.280,44	ND (**)	
TOT	AL 2		66	1.216	8	130	66.536.875,20	60.251.508,48	90,55
TOT			450	5.440	77	867	370.756.869,66	283.992.636,33	76,60

NC: nuova costruzione, RE: recupero; EDU: edilizia universitaria; BA eliminazione barriere architettoniche; AL 1: spese per acquisizione di aree edificabili, oneri di esproprio e di urbanizzazione; AL 2: spese per interventi destinati alla soluzione di problemi abitativi di particolari categorie sociali .

Fonte: elaborazioni Corte dei conti

Complessivamente il grado di realizzazione degli interventi risulta del 76,60% con percentuali per singola tipologia piuttosto omogenee: oscillano infatti tra il 67,43% degli interventi di recupero ed il 77,26 di quelli di nuova costruzione, che sono i due più bassi, ed il 90,55% degli interventi per gli alloggi per lavoratori dipendenti e addirittura il 100% per l'eliminazione di barriere architettoniche.

La tipologia di intervento che in valore assoluto ha assorbito più risorse è stata quella del recupero che rappresenta quasi il 42% del totale delle risorse concesse e quasi il 37% di quelle erogate, seguita da quella di nuova costruzione che ha impiegato il 25% del totale concesso e di quello pagato.

Consistenza e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica

Anche i dati che vengono di seguito esposti sui temi della consistenza e della gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica sono desunti da quelli acquisiti dalla Sezione regionale di controllo nell'ambito di un'attività finalizzata esclusivamente ad una collaborazione con la Sezione delle Autonomie per la disamina dei fenomeni gestionali in un'ottica nazionale. Come sopra già anticipato, la Sezione regionale non ha infatti trattato gli argomenti ora in esame in una specifica relazione. Gli elementi istruttori che sono stati assunti dagli enti non hanno consentito di delineare, per taluni argomenti di indagine, un quadro di riferimento regionale sufficientemente attendibile.

L'attività istruttoria è stata indirizzata nei confronti delle 12 aziende lombarde per l'edilizia residenziale (ALER Bergamo, ALER Brescia, ALER Como, ALER Cremona, ALER Lecco, ALER Lodi, ALER Mantova, ALER Milano, ALER Pavia, ALER Sondrio, ALER Varese e ALER Busto Arsizio), di 11 comuni capoluogo (Bergamo, Brescia, Como, Cremona, Lecco, Lodi, Mantova, Milano, Pavia, Sondrio e Varese) e dei comuni di Asola e Melzo.

Ciò premesso, l'analisi dei dati raccolti consente di rilevare al 31.12.2003 la proprietà in capo agli enti suddetti di complessivi 138.898 alloggi di ERP ripartita per categoria di enti come risulta dalla seguente tabella.

TABELLA 1 - Regione Lombardia - Consistenza del patrimonio immobiliare di ERP per tipologia di ente proprietario nel triennio 2001-2003.

numero alloggi di ERP di proprietà degli enti rilevati dall'indagine			
enti	2.003	2.002	2.001
ALER	101.648	102.419	104.782
COMUNI CAPOLUOGO	37.104	37.683	38.399
ALTRI COMUNI	146	146	146
TOTALE	138.898	140.248	143.327

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti da Sezione di controllo Lombardia.

La maggiore concentrazione di alloggi si riscontra presso l'ALER di Milano, che risulta proprietaria al 31.12.2003 di 64.981 alloggi (63,92% degli alloggi di proprietà delle ALER regionali) e, per quanto attiene ai comuni, al Comune di Milano, che alla stessa data risulta proprietario di 30.147 alloggi (80,93% degli alloggi di proprietà dei comuni). Nel triennio considerato il patrimonio immobiliare di ERP del complesso degli enti campionati è diminuito del 3,09%. Un analogo andamento caratterizza anche il solo patrimonio immobiliare delle ALER presso le quali, nello stesso periodo, il numero degli alloggi in proprietà decresce del 2,99%.

Al 31.12.2003 l'ubicazione in area PEEP interessa il 32,75% degli alloggi di ERP di proprietà delle ALER.

Per quanto attiene alla gestione del patrimonio immobiliare di ERP, alla data del 31.12.2003 le ALER provvedevano alla gestione di complessivi 114.501 alloggi di ERP comprendenti oltre che gli alloggi di loro proprietà anche immobili di proprietà pubblica, prevalentemente statale e comunale. A ciò deve aggiungersi la gestione di 2.360 alloggi (nella

quasi totalità) di proprietà pubblica, ma esclusi dalla disciplina regionale dell'ERP e di 175 alloggi di proprietà privata. In generale è da notare tuttavia che, con riferimento al campione di comuni preso in considerazione, è prevalente l'assetto organizzatorio secondo il quale gli enti provvedono alla gestione diretta degli alloggi di proprietà; risulta peraltro che il Comune di Milano abbia affidato la gestione di 21.595 alloggi di ERP (pari al 71.63% degli alloggi di proprietà) a tre società di gestione. La situazione complessiva regionale riferita al solo patrimonio di ERP, quale si desume dai dati acquisiti all'indagine, può riassumersi nei termini di cui alla seguente tabella.

TABELLA 2 - Regione Lombardia - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	n° totale alloggi gestiti
ALER	114.501
COMUNI CAPOLUOGO	11.586
ALTRI COMUNI	124
TOTALE	126.211

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti da Sezione di controllo Lombardia.

Il valore complessivo del patrimonio di ERP rappresentato in bilancio alla data del 31.12.2003 dalle ALER è di € 1.566.075.085. Il valore medio ad alloggio di ciascuna ALER regionale, che si ottiene dividendo il valore iscritto a bilancio per il numero degli alloggi di ERP di proprietà di ogni azienda, è compreso tra i 28.841 euro dell'ALER di Busto Arsizio e i 13.233 euro dell'ALER di Milano. La tabella che segue espone i valori complessivi risultanti dai bilanci degli enti assoggettati all'indagine. Le risultanze evidenziano la significativa differenza che si configura tra il valore riferito alla proprietà ALER rispetto a quello inerente alla proprietà comunale, che nei valori monetari è ampiamente superiore, pur a fronte di un numero di alloggi in proprietà sensibilmente inferiore.

TABELLA 3 - Regione Lombardia - Valore del patrimonio immobiliare di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	numero alloggi al 31.12.2003	valore del patrimonio
ALER	101.648	*1.566.075.085
COMUNI CAPOLUOGO	37.104	1.728.413.083
ALTRI COMUNI	146	6.874.978
TOTALE	138.898	3.301.363.146

*Nel valore del patrimonio delle ALER è stato conteggiato anche quello comunicato dall'ALER di Busto Arsizio che è comprensivo anche di locali adibiti ad uso commerciale.

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti da Sezione di controllo Lombardia.

I dati rilevati dalla Sezione in ordine alla vetustà del patrimonio immobiliare di ERP sono riportati nella seguente tabella, che evidenzia in particolare come il 79,41% (110.417 alloggi) del patrimonio complessivo sia stato edificato in epoca precedente al 1.1.1981. Percentuali particolarmente elevate di vetustà si riscontrano per il patrimonio dei comuni capoluogo (81,65%) e delle ALER (78,66%). Solo il 4,57% degli alloggi di proprietà delle ALER risulta edificato in epoca successiva al 31.12.1990. Tale edificazione rappresenta il 27,45% di quella del periodo precedente (1.1.1981-31.12.1990).

TABELLA 4 - Regione Lombardia - Vetustà del patrimonio immobiliare di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	alloggi ultimati prima del 1.1.1981	alloggi ultimati tra 1.1.1981 e 31.12.1990	alloggi ultimati dopo il 31.12.1990
	% sul totale	% sul totale	% sul totale
ALER	78,66	16,78	4,57
Comuni Capoluogo	81,65	13,08	5,27
Altri Comuni	28,08	6,16	65,75
TOTALE	79,41	15,77	4,82

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti da Sezione di controllo Lombardia.

I dati trasmessi dagli enti consentono di esporre le risultanze afferenti la dimensione degli alloggi solamente con riferimento al patrimonio immobiliare delle ALER. Tali risultanze sono rappresentate nella tabella seguente, che evidenzia non solo l'ampia prevalenza (75,39%) degli alloggi presenti nella fascia dimensionale mediana compresa tra i 45 e i 95 metri quadri, ma anche la significativa consistenza (19,39%) degli alloggi di minore dimensione. Per contro solo il 5,22% degli appartamenti ha una superficie maggiore di mq 95.

TABELLA 5 - Regione Lombardia - ALER Dimensione degli alloggi di ERP. Rilevazione al 31.12.2003.

ALER	alloggi di dimensione inferiore a mq. 45	alloggi di dimensione tra mq. 45 e mq. 95	alloggi di dimensione superiore a mq. 95
	% sul totale	% sul totale	% sul totale
	19,39	75,39	5,22

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti da Sezione di controllo Lombardia.

Per quanto attiene al classamento catastale del patrimonio di proprietà delle ALER, il dato caratterizzante la realtà regionale è l'ampia prevalenza degli alloggi inclusi nella categoria catastale A3 (abitazioni di tipo economico) che racchiude il 64,59% di tutti gli alloggi rilevati.

TABELLA 6 - Regione Lombardia - ALER. Classificazione catastale degli alloggi di ERP. Rilevazione al 31.12.2003.

ALER	categoria A 2	categoria A 3	categoria A 4	categoria A 5
	% sul totale	% sul totale	% sul totale	% sul totale
	10,53	64,59	24,87	0,00

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti da Sezione di controllo Lombardia.

Le notizie acquisite dalla Sezione in merito ai mezzi a disposizione degli enti proprietari per la conoscenza e la gestione del patrimonio immobiliare attestano la generale sussistenza in capo alle ALER di archivi del patrimonio che vengono gestiti con procedure elettroniche¹⁸⁸. Risulta inoltre, che le ALER, ad eccezione delle aziende di Bergamo e Brescia, siano anche dotate di un cd. "fascicolo del fabbricato" deputato a contenere le fondamentali informazioni sulle caratteristiche tecniche e impiantistiche degli edifici. In questo contesto peraltro solamente l'ALER di Lodi ha precisato di essere dotata di strumenti elettronici per la gestione del fascicolo del fabbricato¹⁸⁹. Per quanto riguarda i comuni, si evidenzia che i comuni di Bergamo, Milano e

¹⁸⁸ L'ALER di Cremona risulta utilizzare accurati sistemi capaci di gestire il dettaglio di ogni singolo vano, di integrare i dati manutentivi, di gestire il libretto del fabbricato e le planimetrie catastali e di calcolare automaticamente le quote millesimali. Dai dati disponibili risulta che le altre ALER hanno adottato procedure che danno evidenza dei dati fiscali, contabili e catastali del patrimonio ERP di proprietà. Da notare tuttavia, che non sono stati acquisiti i dati dell'ALER di Lecco.

¹⁸⁹ Il "fascicolo" in uso presso l'ALER di Lodi contiene per ogni fabbricato e per ogni unità immobiliare le informazioni catastali (foglio mappale, rendita, categoria), le superfici, il numero dei vani e le principali tipologie impiantistiche del sistema di riscaldamento ambientale e dell'acqua sanitaria; contiene inoltre, tutti gli interventi manutentivi eseguiti dal novembre 1998 e la relativa contabilità associata agli interventi, altre informazioni relative agli impianti ascensori, agli impianti di riscaldamento centralizzati, alle centrali autoclave, alla manutenzione del verde e degli spurghi delle fosse biologiche.

Mantova sono dotati di fascicoli informatizzati, mentre i comuni di Brescia, Cremona, Lodi, Pavia e Sondrio non hanno adottato tale strumento gestionale¹⁹⁰.

I dati relativi alla cessione degli alloggi degli enti analizzati sono rappresentati dalla tabella seguente che evidenzia separatamente, per le vendite avvenute ai sensi della L. 590/93 e di altre leggi, il numero degli alloggi ceduti nel periodo 1994-2003 e l'ammontare del ricavato dalle vendite. La tabella espone anche il totale degli alloggi complessivamente ceduti e dei ricavi (ai sensi della L. 590/93 e di altre leggi).

TABELLA 7 - Regione Lombardia - Cessione degli alloggi di ERP per tipologia di ente proprietario nel periodo 1.1.1994 - 31.12.2003.

enti	alloggi venduti ex L. 560/93					alloggi venduti ex leggi diverse dalla 560/93				
	n. totale alloggi ceduti	alloggi ceduti in contanti		alloggi ceduti con pagamento rateizzato		n. totale alloggi ceduti	alloggi ceduti in contanti		alloggi ceduti con pagamento rateizzato	
		n. alloggi	ammontare del ricavo di vendita	n. alloggi	ammontare del ricavo a titolo di acconto		n. alloggi	ammontare del ricavo di vendita	n. alloggi	ammontare del ricavo a titolo di acconto
ALER	9.976	8.966	290.566.844	1.010	9.965.242	809	781	28.778.732	28	533.301
Comuni Capoluogo	3.648	3.587	147.473.580	61	880.996	22	22	1.117.288	0	0
Altri Comuni	0	0	0	0	0	2	2	28.405	0	0
TOTALE	13.624	12.553	438.040.424	1.071	10.846.238	833	805	29.924.425	28	533.301

risultati complessivi della vendita degli alloggi

enti	n. totale alloggi ceduti	ammontare del ricavo totale	alloggi ceduti in contanti		alloggi ceduti con pagamento rateizzato	
			n. alloggi	ammontare del ricavo di vendita	n. alloggi	ammontare del ricavo di vendita
ALER	10.785	329.844.119	9.747	319.345.576	1.038	10.498.543
COMUNI CAPOLUOGO	3.670	149.471.864	3.609	148.590.868	61	880.996
ALTRI COMUNI	2	28.405	2	28.405	0	0
TOTALE	14.457	479.344.388	13.358	467.964.849	1.099	11.379.539

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti da Sezione di controllo Lombardia.

Dalla tabella emerge che gli enti esaminati hanno proceduto all'alienazione nel periodo 1994-2003 di complessivi 14.457 alloggi, di cui 13.358 con pagamento in unica soluzione e 1.099 alloggi con pagamento rateizzato. Il ricavo complessivo per gli enti campionati ammonta ad €479.344.388. Il ricavo complessivo riferito al patrimonio immobiliare delle sole ALER è di €329.844.119.

Se, al fine di esprimere il significato che la cessione degli alloggi di ERP, intervenuta nel periodo 1.1.1994-31.12.2003, ha esercitato nei confronti dell'insieme del patrimonio immobiliare delle ALER regionali, si rapporta al numero degli alloggi di proprietà degli enti nel periodo di vendita ¹⁹¹ il numero complessivo degli alloggi venduti dalle ALER, si ottiene un valore di una vendita ogni 10,42 alloggi.

La tabella seguente (non comprensiva della situazione dell'ALER di Brescia che non ha fornito i relativi dati) espone l'effettiva destinazione attribuita dalle ALER a detti ricavi. A fronte di un ricavo complessivo, considerato al netto di quello afferente all'ALER di Brescia, pari a €302.593.672, le aziende hanno attribuito un'effettiva destinazione (intendendo con tale espressione anche l'evidenza contabile delle somme ancora prive di destinazione) ad €271.416.714.

¹⁹⁰ Presso gli altri comuni rilevati esistono fascicoli cartacei di raccolta delle pratiche amministrative, dei progetti esecuti delle opere realizzate e della relativa documentazione contabile.

¹⁹¹ Il dato viene calcolato sommando agli alloggi di proprietà alla data del 31.12.2003 (101.648) il numero degli alloggi venduti nel periodo 1994-2003.

Il ricavato delle vendite è stato dalle ALER destinato ad opere di manutenzione straordinaria (39,31%), al ripiano deficit ¹⁹²(16,33%), ad interventi di recupero (11,61%), alla realizzazione di nuove costruzioni (5,38%), all'acquisto di nuovi edifici (0,71%), all'acquisto di aree (0,49%) e a finalità diverse dalle precedenti (4,20%). Consistente è l'entità dei ricavi non ancora destinati che ammontano a €59.628.687 (21,97%).

TABELLA 8 - Regione Lombardia - Cessione degli alloggi di ERP operata dalle ALER nel periodo 1.1.1994-31.12.2003. Destinazione del ricavato dalle vendite.

ALER - destinazioni del ricavato delle vendite									
destinazioni	nuove costruzioni	recupero	manutenzione straod.	acquisto nuovi edifici	acquisto aree	ripiano deficit	altro	ricavi non destinati	totale
ammontare	14.610.681	31.509.653	106.702.279	1.923.944	1.329.406	44.314.994	11.397.070	59.628.687	271.416.714
percentuali di incidenza sul totale	5,38%	11,61%	39,31%	0,71%	0,49%	16,33%	4,20%	21,97%	

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti da Sezione di controllo Lombardia.

I prezzi medi delle vendite operate dalle aziende nel triennio 2001-2003 sono riportati nella seguente tabella¹⁹³ che rappresenta esiti anche significativamente differenziati tra gli enti e negli anni.

TABELLA 9 - Regione Lombardia - Prezzi medi di cessione degli alloggi ERP delle ALER nel triennio 2001-2003

ALER Prezzi medi di cessione di alloggi ERP nel triennio 2001-2003			
ALER	2001	2002	2003
Bergamo	36.721	24.011	15.790
Busto Arsizio	32.220	48.712	46.853
Como	41.926	38.516	71.503
Cremona	21.720	32.559	22.791
Milano	38.030	35.535	42.941
Mantova	23.926	31.751	nd
Pavia	24.417	25.099	36.400
Sondrio	19.484	24.021	17.711
Varese	29.547	33.980	31.600

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti da Sezione di controllo Lombardia.

Le acquisizioni istruttorie consentono per talune aziende di rapportare i prezzi medi di vendita ai costi medi sostenuti nei corrispondenti anni per la realizzazione di nuove disponibilità immobiliari di ERP. Per il 2003 tale rapporto è del 17,77% presso l'azienda di Bergamo¹⁹⁴, del 49,63% presso quella di Busto Arsizio, del 64% presso l'ALER di Como¹⁹⁵, del 32,72% presso l'azienda di Cremona, del 40,09% presso l'ALER di Mantova, del 18,16% presso l'azienda di Sondrio¹⁹⁶, del 39,75% presso quella di Varese.

Con riferimento alle acquisizioni degli alloggi di proprietà statale eseguita ai sensi dell'art. 2 della L. 449/1997 e dell'art. 3 della L. 388/2000, i dati acquisiti evidenziano che al 31.12.2003 la quasi totalità delle cessioni ha interessato le ALER (2.879 alloggi, che costituiscono il 95,87% dei trasferimenti complessivamente rilevati) e soprattutto l'ALER di Milano, che ha accresciuto la consistenza del suo patrimonio di 1.387 alloggi. I comuni

¹⁹² I ricavi destinati al ripiani del deficit interessano quasi esclusivamente l'ALER di Milano che ha destinato €40.625.283 a tale finalità.

¹⁹³ La tabella non include le aziende che hanno comunicato dati riferiti ad un solo anno del triennio.

¹⁹⁴ Per il 2002 il rapporto è del 32,91%.

¹⁹⁵ Va considerato che il prezzo medio di vendita dell'anno (71.503 euro) è ampiamente superiore ad ogni altro registrato nel triennio. Nel 2001 e nel 2002 il rapporto di cui ora si tratta è rispettivamente del 60,38% e del 43,48%.

¹⁹⁶ Nel 2001 il rapporto è del 26,32% e nel 2002 del 28,94%.

campionati hanno acquisito dallo Stato 124 alloggi (pari 4,13% del totale degli alloggi statali trasferiti).

I dati forniti relativamente ai contenuti della gestione del patrimonio immobiliare di ERP consentono di rilevare che il rapporto tra l'ente gestore e l'ente proprietario si fonda principalmente su atti di natura convenzionale. Al riguardo l'indagine ha evidenziato che l'attività gestoria delle singole ALER ha un contenuto non omogeneo tra le aziende, in particolare per quanto attiene alla sopportazione dei costi della manutenzione ordinaria e/o a quella straordinaria degli alloggi gestiti e alle attività propedeutiche alla vendita degli alloggi. Difformità di riscontrano anche in merito ai criteri di remunerazione dell'attività gestionale.

Il sottostante rapporto con l'utenza avviene con contenuti pressoché uniformi tra gli enti (ALER e comuni) che comprendono generalmente la predisposizione e la sottoscrizione del contratto di locazione, la consegna dell'alloggio all'inquilino, la gestione amministrativa e contabile della locazione, l'incasso del canone, l'anticipo delle spese per i servizi di uso comune, la rendicontazione delle spese, la gestione del contenzioso e la cessione dell'alloggio.

L'attività delle ALER si caratterizza anche per la gestione delle situazioni condominiali che risultano maggiormente presenti presso le aziende di Bergamo e Brescia, ove rispettivamente il 47,50% e il 40,63% degli edifici in gestione è interessata da tali situazioni. Presso l'ALER di Milano, a fronte di 4.427 edifici gestiti, si configurano 887 condomini formalmente costituiti. Valori elevati si riscontrano nel rapporto percentuale tra il numero delle situazioni di minoranza condominiale in capo alle aziende e quello dei condomini formalmente costituiti. Se si esclude l'ALER di Brescia, ove la percentuale delle situazioni di minoranza condominiale rispetto ai condomini formalmente costituiti è del 40,41%, presso tutte le altre aziende siffatta percentuale è sempre superiore al 50%, con i valori più significativi che si registrano presso l'ALER di Lecco (100%), l'ALER di Como (91,89%) e l'ALER di Sondrio (90%).

Le funzioni di amministrazione condominiale risultano svolte da sette delle dodici aziende esistenti in regione.

L'assegnazione degli alloggi di ERP rientra nelle competenze dei comuni. La seguente tabella evidenzia il numero delle assegnazioni (7.827) degli alloggi gestiti dalle ALER effettuate nel periodo 2001-2003 .

TABELLA 10 - Regione Lombardia - ALER Gestione degli alloggi di ERP. Assegnazioni alloggi nel triennio 2001-2003.

anno	ALER*
2003	2.337
2002	2.855
2001	2.635
totale	7.827

*I dati indicati nella tabella non sono comprensivi del numero delle assegnazioni effettuate dall'ALER di Lodi che non ha fornito i dati.

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti da Sezione di controllo Lombardia.

I dati acquisiti dalla Sezione della Lombardia con riferimento all'entrata (accertamento) per canoni di locazione di ERP degli alloggi gestiti dalle ALER sono rappresentati nella seguente tabella.

TABELLA 11 - Regione Lombardia - ALER Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Accertamento canoni di locazione nel triennio 2001-2003.

ALER	entrata (accertamento) canoni 2001	entrata (accertamento) canoni 2002	entrata (accertamento) canoni 2003	totale
	111.060.281	110.291.210	118.928.313	340.279.804

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti da Sezione di controllo Lombardia.

La tabella evidenzia che l'ammontare degli accertamenti annui ha avuto un andamento oscillante nel triennio, che registra (tra il 2003 e il 2001) un aumento del 7,08%.

I dati acquisiti in ordine ai canoni medi e minimi mensili relativi al 2003 sono riportati nella seguente tabella, che evidenzia l'eterogeneità della situazione delle ALER a livello regionale. Il canone di locazione è determinato ai sensi della L. 392/1978 (equo canone) ed è applicato con decrementi o incrementi secondo le classi di reddito individuate dalla l.r. 91/1983 e dalla deliberazione del Consiglio regionale n. 677/1997.

TABELLA 12 - Regione Lombardia - ALER Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Canone minimo e canone medio mensile dell'anno 2003.

ALER	canone medio	canone minimo
ALER BERGAMO	62,96	10,33
ALER BRESCIA	110,15	10,33
ALER BUSTO ARSIZIO	90,83	15,00
ALER COMO	99,72	10,33
ALER CREMONA	82,06	20,00
ALER LECCO	148,01	20,00
ALER LODI	102,03	14,07
ALER MILANO	87,50	6,41
ALER MANTOVA	85,61	15,49
ALER PAVIA	89,19	22,29
ALER SONDRIO	97,87	10,33
ALER VARESE	98,05	6,46

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti da Sezione di controllo Lombardia.

La tabella dimostra che il canone medio applicato dalle ALER regionali è compreso nell'intervallo tra €148,01 dell'ALER di Lecco e €62,96 dell'azienda di Bergamo. Questi due valori estremi si differenziano notevolmente dagli altri che permangono tra il valore di 82,06 e quello di 110,15 euro al mese. L'ente di maggiore dimensione (ALER di Milano) registra un canone medio pari ad €87,50.

Il canone minimo mensile è determinato sulla base delle disposizioni di cui al titolo IV della l.r. 5.12.1983 n. 91, come successivamente modificate e integrate (in particolare dalla L:R. 4.5.1990 n. 28) e della deliberazione del Consiglio regionale 29.7.1997 n. 677. Al riguardo è stato precisato che il canone non può essere inferiore a 6,46 euro. I valori dei canoni minimi comunicati dagli enti sono ricompresi nell'intervallo che va dai 22,29 euro dell'ALER di Pavia ai 6,41 euro dell'ALER di Milano.

La situazione afferente la morosità per canoni di locazione scaduti al 31.12.2003 è riportata nella seguente tabella, che espone (con riferimento alla situazione risultante al 30.6.2004) la morosità complessivamente esistente per i canoni scaduti al 31.12.2003, la morosità annua riferita al triennio 2001, 2002 e 2003 (con l'indicazione del rapporto percentuale tra la morosità dell'anno e il corrispondente accertamento annuo) nonché la morosità del triennio. La tabella evidenzia anche il rapporto, espresso in termini monetari e percentuali, tra la morosità pregressa al 1.1.2001 (come tale da considerarsi consolidata) e il totale della morosità al 31.12.2003. Va sottolineato che la tabella non riporta l'ammontare della morosità complessiva e triennale dell'azienda di maggiori dimensioni (ALER di Milano) che ha comunicato, in luogo dell'ammontare della morosità di ciascun anno del triennio, quello delle variazioni rispetto all'anno precedente¹⁹⁷.

¹⁹⁷ I dati forniti dall'ALER di Pavia deporrebbero per l'inesistenza di morosità precedente all'1.1.2001.

TABELLA 13 - Regione Lombardia - ALER Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Morosità al 31.12.2003 e nel triennio 2001-2003. Rilevazione al 30.6.2004.

ALER	A - morosità per canoni scaduti il 31.12.2003.	morosità 2001		morosità 2002		morosità 2003		morosità totale del triennio	A-B morosità precedente al triennio 2001-2003	
		ammontare	% su monte canoni dell'anno	ammontare	% su monte canoni dell'anno	ammontare	% su monte canoni dell'anno	B - ammontare	in termini monetari	in termini % sulla morosità complessiva
aler BG	852.887	177.342	2,87	164.083	2,75	230.506	3,69	571.932	280.956	32,94%
aler BS	1.852.524	310.526	4,17	405.230	5,73	480.215	6,23	1.195.971	656.553	35,44%
aler Busto Arsizio	116.575	17.081	1,14	37.129	2,32	37.972	2,33	92.182	24.393	20,92%
aler CO	402.602	60.912	1,82	87.974	2,74	206.266	6,40	355.152	47.450	11,79%
aler CR	592.264	93.507	2,51	107.266	2,85	160.262	4,07	361.035	231.229	39,04%
aler LC	428.994	31.370	0,70	52.190	1,16	47.050	0,90	130.610	298.384	69,55%
aler LO	530.601	118.027	5,00	127.902	5,00	213.177	8,00	459.106	71.495	13,47%
aler MN	214.841	30.495	0,84	22.559	0,63	101.072	2,83	154.126	60.715	28,26%
aler PV	420.994	146.410	0,70	51.719	1,39	222.865	4,79	420.994	0	0,00%
aler SO	48.234	4.092	0,25	8.454	0,53	31.991	1,90	44.537	3.697	7,67%
aler VA	735.504	96.284	1,29	161.393	2,14	256.030	3,44	513.707	221.797	30,16%
TOTALE	6.196.021	1.086.046		1.225.900		1.987.406		4.299.352	1.896.669	30,61%

*non è riportata la situazione della morosità del triennio riferita all'ALER di Milano che ha comunicato, in luogo dell'ammontare della morosità annuale, quello della variazione rispetto all'anno precedente.

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti da Sezione di controllo Lombardia.

La morosità consolidata (€1.896.669) rappresenta il 30,61% della morosità complessiva esistente al 31.12.2003. Come sopra riferito il dato non tiene però conto della situazione assolutamente più significativa e cioè di quella dell'ALER di Milano.

Le risultanze riferite alle percentuali di morosità annua rispetto al dato dell'accertamento dello stesso anno solo presso tre aziende espongono valori superiori al 5% e sono nella grande maggioranza dei casi caratterizzate dal decrescere della percentuale in relazione al trascorrere del tempo, quale probabile frutto delle azioni intraprese dalle aziende ai fini del recupero dei crediti, la cui consistenza è rappresentata nella tabella successiva.

L'ALER di Milano ha comunicato l'ammontare della morosità complessiva che ammonta a €67.982.965 e che porta l'ammontare della morosità esistente in capo all'insieme delle ALER regionali da €6.196.021 a €74.178.986.

Il suddetto importo della morosità complessiva (€74.178.986) rapportato al numero degli alloggi in gestione alle ALER alla data del 31.12.2003 (114.501) portano all'individuazione di una morosità per alloggio gestito pari a €647,84. Gli importi concernenti la morosità totale del triennio (che non includono la situazione dell'ALER di Milano) consentono di rilevare una morosità triennale per alloggio gestito pari a €87,48.

TABELLA 14 - Regione Lombardia - ALER Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Azioni avviate per il recupero della morosità. Rilevazione al 31.12.2003.

ALER	2001			2002			2003		
	n.proc.ti amm.vi avviati	n. azioni giudiz.li avviate	procedure extrag.li avviate	n.proc.ti amm.vi avviati	n. azioni giudiz.li avviate	procedure extrag.li avviate	n.proc.ti amm.vi avviati	n. azioni giudiz.li avviate	procedure extrag.li avviate
ALER Bergamo	1	63	1277	0	27	1283	1	25	1484
ALER Brescia	598	52	546	807	75	732	946	75	871
ALER B.Arsizio	n.d.	n.d.	n.d.	64	3	3	47	6	5
ALER Como	328	73	101	348	40	131	281	64	144
ALER Cremona	315	0	126	275	314	132	269	0	107
ALER Lecco	350	95	0	420	135	2	460	156	1
ALER Lodi	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ALER Milano	2865	520	1151	1839	582	0	1762	416	665
ALER Mantova	605	141	73	712	203	108	1744	117	220
ALER Pavia	1392	275	121	937	121	75	1315	80	139
ALER Sondrio	63	11	31	44	10	22	38	12	19
ALER Varese	2617	216	303	2705	179	203	2486	181	290
TOTALE	9.134	1.446	3.729	8.151	1.689	2.691	9.349	1.132	3.945

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti da Sezione di controllo Lombardia.

I dati acquisiti in ordine alle occupazioni senza titolo degli alloggi, che quantificherebbero l'entità complessiva del fenomeno in 60 situazioni, sono del tutto incoerenti con quelli relativi alle azioni intraprese (dall'ALER di Milano) per contrastarlo e che depongono per un'intensa attività a tale fine esercitata dall'azienda.

A questo proposito è stato rilevato che l'attività di vigilanza¹⁹⁸ delle ALER è svolta soprattutto in occasione dell'aggiornamento almeno biennale dell'anagrafe dell'utenza ove si verifica tra l'altro il titolo di occupazione dell'alloggio.

La situazione al 31.12.2003 afferente il fenomeno della mancata occupazione degli alloggi (cd."sfittanza") è indicata nella tabella che segue.

TABELLA 15 - Regione Lombardia - ALER. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Alloggi non occupati. Rilevazione al 31.12.2003.

aziende	alloggi non occupati					
	totale	perché dichiarati inabitabili	perché in attesa di manutenzione	perché è in corso intervento di manutenzione	perché in attesa di assegnazione	per altri motivi
ALER Bergamo	457	0	27	85	84	261
ALER Brescia	194	134	5	13	26	16
ALER Busto Arsizio	106	55	15	0	36	0
ALER Como	231	4	12	38	177	0
ALER Cremona	69	0	10	0	40	19
ALER Lecco	15	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
ALER Lodi	100	0	10	10	80	0
ALER Milano	24	1	22	0	1	0
ALER Mantova	137	51	15	4	65	2
ALER Pavia	242	85	62	24	66	5
ALER Sondrio	45	0	0	5	40	0
ALER Varese	126	0	23	52	51	0
TOTALE	1.731	330	190	242	666	303

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti da Sezione di controllo Lombardia.

La tabella attesta che gli alloggi non occupati gestiti dalle ALER sono 1.731; il fenomeno ora in parola interessa cioè il 1,51% del totale degli alloggi gestiti dalle aziende alla data del 31.12.2003. Va segnalata anche l'esiguità dei casi registrati presso l'ALER di Milano (24).

¹⁹⁸ Sull'argomento è stato rilevato che presso l'ALER di Milano sussiste uno specifico ufficio (Ispettorato Sorveglianza Quartieri) che si occupa principalmente del controllo delle segnalazioni che pervengono circa possibili occupazioni abusive e che partecipa inoltre, insieme alle Forze dell'Ordine, alle azioni forzose di rilascio degli immobili.

Sul tema della manutenzione del patrimonio immobiliare di ERP sono stati acquisiti dati sia per quanto attiene alla tipologia degli interventi eseguiti sia per quanto attiene ai mezzi finanziari impiegati. Gli esiti di siffatte acquisizioni risultano dalle tabelle che seguono dalle quali si può desumere che gli interventi con maggiore significato tecnico edilizio (ristrutturazione e risanamento conservativo) assommano, nel quinquennio 1999-2003, a 17.924 unità. Gli interventi di riatto, intendendo con tale termine la manutenzione eseguita al fine della riassegnazione di un alloggio a nuovo avente titolo, risultano 2.037.

TABELLA 16 - Regione Lombardia - ALER Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Ristrutturazione e riatto degli alloggi nel periodo 1999-2003.

ALER	alloggi interessati da risanamento conservativo e ristrutturazione						alloggi interessati da riatto			
	totale	2.003	2.002	2.001	2.000	1.999	totale	2.003	2.002	2.001
TOTALE	17.924	1.816	3.404	3.296	4.063	5.345	2.037	690	704	643

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti da Sezione di controllo Lombardia.

L'indagine ha inoltre, acquisito i dati afferenti l'impegno finanziario delle ALER nei confronti della manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio di ERP sia con riferimento alle risorse provenienti dai bilanci degli enti sia in relazione a quelle derivanti da risorse regionali. La situazione, riferita al quinquennio 1999-2003, è riportata nella seguente tabella.

TABELLA 17 - Regione Lombardia - ALER Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Risorse destinate e impiegate per la manutenzione nel periodo 1999-2003.

anno	ALER - risorse utilizzate	
	risorse proprie	risorse regionali
2003	51.988.092	22.692.216
2002	43.485.525	21.981.454
2001	41.737.921	22.849.251
2000	39.820.310	28.723.268
1999	36.217.239	35.395.169
totale	213.249.087	131.641.358

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti da Sezione di controllo Lombardia.

Le risorse utilizzate per finalità manutentive nel quinquennio 1999-2003 ammontano a complessivi € 344.890.445. Quelle provenienti da fondi di bilancio delle aziende ammontano complessivamente a €213.249.087 e rappresentano il 61,83% del totale dei mezzi finanziari utilizzati. Il finanziamento regionale corrisponde invece al 38,17% delle risorse complessive impiegate.

Se al fine di attribuire un significato unitario all'impegno finanziario profuso in regione per le finalità manutentive, si rapporta al totale delle risorse effettivamente utilizzate dagli enti il numero complessivo (101.648) degli alloggi in proprietà delle ALER alla data del 31.12.2003, si individua un valore di siffatto impegno di circa €3.393 ad alloggio.

Per quanto attiene alle movimentazioni del rapporto locativo l'indagine ha rilevato le seguenti situazioni inerenti ai cambi di alloggi, alle volture delle intestazioni contrattuali e alle cessazioni d'utenza.

La tabella che segue evidenzia la concessione da parte delle ALER regionali di 1.841 cambi di alloggio a fronte di 4.346 richieste.

TABELLA 18 - Regione Lombardia - ALER Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Cambi di alloggio. Numero domande e numero cambi concessi nel triennio 2001-2003.

ALER	cambi alloggio					
	2.003		2.002		2.001	
	n. richieste	n. accolti	n. richieste	n. accolti	n. richieste	n. accolti
totale	972	663	1.647	656	1.727	522

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti da Sezione di controllo Lombardia.

Se, al fini di individuare il valore unitario del fenomeno gestionale in argomento, si rapporta il numero complessivo delle domande di cambio alloggio pervenute nel triennio (4.346) al numero complessivo degli alloggi in gestione agli enti alla data del 31.12.2003 (114.501), si ricava che tale rapporto consiste in una domanda di cambio ogni 26,35 alloggi gestiti.

Gli omologhi rapporti riferiti al numero complessivo delle volture (7.575) e delle cessazioni d'utenza (11.642) sono di una voltura ogni 15,12 alloggi gestiti e di una cessazione ogni 9,84 alloggi gestiti.

Le tabelle che seguono espongono nel dettaglio gli aspetti gestionali ora in esame che sono stati acquisiti dalle ALER in esito alle richieste istruttorie all'uopo inoltrate.

TABELLA 19 - Regione Lombardia - ALER Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Volture contrattuali nel triennio 2001-2003.

ALER	numero volture a seguito di modificazione del titolare del rapporto locativo		
	2.003	2.002	2.001
ALER BERGAMO	84	37	45
ALER BRESCIA	158	136	158
ALER BUSTO ARSIZIO	0	0	0
ALER COMO	50	74	19
ALER CREMONA	non vengono effettuate volture		
ALER LECCO	38	18	25
ALER LODI	35	32	32
ALER MILANO	2508	1881	1548
ALER MANTOVA	45	42	40
ALER PAVIA	59	75	40
ALER SONDRIO	19	17	34
ALER VARESE	109	124	93
totale	3.105	2.436	2.034

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti da Sezione di controllo Lombardia.

TABELLA 20 - Regione Lombardia - ALER Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Cessazioni dell'utenza nel triennio 2001-2003.

ALER	2.003					2.002					2.001				
	disdetta	decesso senza voltura	sfratto	altro	totale	disdetta	decesso senza voltura	sfratto	altro	totale	disdetta	decesso senza voltura	sfratto	altro	totale
ALER Bergamo	0	68	5	0	73	0	68	7	0	75	0	69	7	0	76
ALER Brescia	222	0	25	0	247	177	0	26	0	203	196	0	10	0	206
ALER Busto Arsizio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	00	0	0	0	0	0
ALER Como	102	31	6	0	139	132	30	4	40	206	206	33	6	14	149
ALER Cremona	231	7	7	13	258	201	4	15	12	232	232	0	8	0	81
ALER Lecco	57	1	3	0	61	47	1	7	0	55	55	3	4	0	53
ALER Lodi	132	0	4	0	136	100	0	3	0	103	103	0	0	0	71
ALER Milano	648	550	100	100	1.398	1023	637	140	156	1956	1956	648	131	128	1.728
ALER Mantova	76	29	4	43	152	69	25	7	41	142	142	28	3	37	145
ALER Pavia	129	47	15	18	209	119	43	12	51	225	225	40	6	7	210
ALER Sondrio	52	5	0	0	57	49	4	0	0	53	53	6	0	0	41
ALER Varese	118	56	3	0	177	103	47	3	0	327	153	38	9	0	174
totale	1.767	794	172	174	2.907	2.020	859	224	300	5.801	3.403	865	184	186	2.934

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati forniti da Sezione di controllo Lombardia.

Regione Marche

Attività normativa

In epoca successiva alla pubblicazione della relazione della Sezione regionale, la Regione Marche ha emanato la l.r. 16 dicembre 2005 n.36 recante norme di “Riordino del sistema regionale delle politiche abitative”, in attuazione dell’art.117 della Costituzione e del d.lgs.112/1998. La legge disciplina, in particolare, la programmazione regionale, l’utilizzo e la gestione del patrimonio di ERP ed il riordino degli IACP attraverso la previsione degli Enti regionali per l’abitazione pubblica (ERAP)

Oltre alla definizione dei concetti di alloggio di edilizia sovvenzionata e di edilizia agevolata¹⁹⁹, di nucleo familiare e di operatore, la legge definisce lo standard di abitazione adeguata, rapportando la metratura della superficie al numero dei componenti del nucleo familiare. Le funzioni della Regione delle province e dei comuni sono quelle già previste dalla l.r. 10/1999 di attuazione al d.lgs.112/1998, modificata *in parte qua* dalla suddetta normativa del 2005. In sintesi, la Regione approva il piano regionale di edilizia residenziale, determina i limiti di costo, i requisiti prestazionali e di standard di qualità abitativa, verifica l’attuazione dei programmi e l’utilizzo delle risorse, definisce i criteri per la determinazione della quota del canone locativo da imputare ai costi di gestione, provvede al funzionamento dell’Osservatorio regionale della condizione abitativa. Le province provvedono al rilevamento del fabbisogno abitativo in collaborazione con i comuni, individuano le tipologie di intervento correlate ai fabbisogni rilevati ed i comuni dove localizzarle, provvedono alla concessione di speciali tipologie di contributi. I comuni formulano proposte di intervento alle province e individuano le aree adeguate all’insediamento di ERP; inoltre, accertano i requisiti oggettivi e soggettivi dei beneficiari degli interventi di ERP agevolata, concedono contributi per l’ERP agevolata, assegnano gli alloggi di ERP sovvenzionata, vigilano sulla gestione amministrativa e finanziaria delle cooperative edilizie fruente di contributi pubblici. Il piano regionale di edilizia residenziale, di validità triennale, detta gli indirizzi di politica abitativa ed i criteri per il raggiungimento delle finalità della l.r.36/2005; è finanziato attraverso il Fondo regionale per le politiche abitative, alimentato con risorse statali, regionali, comunitarie, provenienti dal monte canoni locativi e dalle sanzioni amministrative previste dalla l.r. 44/1997, di cui innanzi; è attuato attraverso i programmi provinciali in cui vengono localizzati gli interventi e destinate le risorse. L’accertamento dei fabbisogni, l’elaborazione delle politiche abitative ed il monitoraggio della loro efficacia avvengono attraverso l’Osservatorio regionale della condizione abitativa che si raccorda con l’Osservatorio nazionale. Il censimento del patrimonio residenziale e l’anagrafe degli assegnatari in locazione sono di competenza della Regione. Individuati i vari ambiti di intervento della Regione, la legge prevede e disciplina gli Enti regionali per l’abitazione pubblica (ERAP) a cui si intendono riferite tutte le disposizioni regionali relative agli ex IACP. Si tratta pertanto di enti pubblici a cui compete la realizzazione degli interventi di ERP sovvenzionata e agevolata e la gestione del patrimonio immobiliare e proprio di ERP.

La precedente l.r. 22 luglio 1997 n.44 è stata applicabile fino all’emanazione della l.r. 27 dicembre 2006 n.22, per la parte non incompatibile con la citata l.r. 36/2005 . Detta l.r. 22/2006 ha introdotto il titolo III-bis della l.r. 36/2005 che ha disciplinato l’intera materia dell’assegnazione e gestione degli alloggi di ERP sovvenzionata (gestione, destinazione degli alloggi, requisiti per l’accesso, disciplina delle assegnazioni e durata del contratto di locazione, regolamento gestionale, subentro, ospitalità temporanea e ampliamento, mobilità,

¹⁹⁹ La legge ha introdotto la distinzione fra gli alloggi di edilizia sovvenzionata, da intendersi quali alloggi di proprietà dello Stato, dei Comuni e degli ERAP, recuperati, acquistati o realizzati, in tutto o in parte, con fondi statali o regionali, ad eccezione di quelli destinati alla locazione ai sensi dell’articolo 11 della legge o realizzati ai sensi dell’articolo 8 della legge 17.2.1992 n.179 e gli alloggi di edilizia agevolata, da intendersi quali alloggi di proprietà pubblica o privata recuperati, acquistati o realizzati con contributi pubblici di cui agli articoli 11, 13 e 14, comma 2, della legge stessa.

annullamento, decadenza, morosità, occupazione illegale, sanzioni amministrative, determinazione del canone di locazione, destinazione dei proventi, alienazione). In particolare, va rilevato che la recente normativa: a) individua nella convenzione lo strumento tipico di regolamentazione dei rapporti tra enti proprietari del patrimonio ed ERAP; b) prevede, tra i requisiti per l'accesso, il possesso di un reddito calcolato secondo i criteri individuati dal d.lgs 109/1998, c) dispone l'applicazione del canone massimo maggiorato per il periodo che va dalla dichiarazione di annullamento o di decadenza o dalla data di occupazione senza titolo al rilascio dell'alloggio; d) prevede sanzioni amministrative in caso di violazione del regolamento di gestione, di mancata comunicazione dell'ospitalità temporanea e di mancato rilascio successivo alla decadenza, i cui proventi sono destinati per il 30% a coprire le spese di accertamento e riscossione e per il 70% a finanziare il fondo regionale per le politiche abitative; e) individua, per la determinazione del canone, una fascia di protezione sociale per la quale è definita l'incidenza massima sul reddito, e commisura il canone al valore dell'immobile e al reddito del nucleo familiare, valutato secondo i criteri di cui al d.lgs.109/1998; f) dispone che l'alienazione degli immobili sia dettata solo da esigenze di razionale ed economica gestione del patrimonio e per reinvestimento in ERP.

Attività regionale

Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse

In attuazione dell'art. 12 della legge n. 431 del 1998, la Regione Marche, con deliberazione della Giunta regionale n. 2304 del 2001, ha aderito all'iniziativa di sperimentazione del prototipo di osservatorio regionale, approvando lo schema di protocollo d'intesa fra le Regioni partecipanti alla relativa sperimentazione. L'osservatorio mira a costruire un sistema in grado di monitorare i fenomeni riguardanti la situazione abitativa nel suo complesso. Dell'osservatorio regionale fa parte l'anagrafe dell'utenza e del patrimonio abitativo pubblico previsti dalla legge n. 457 del 1978, dalla non più vigente legge regionale n. 44 del 1997 e dalla l.r.36/2005. A tal fine, la Regione il 23/12/2004 ha stipulato con gli Iacp un protocollo di intesa, approvato dalla Giunta con D.G.R. 1519/2004 con cui disciplinare le modalità di trasmissione, gestione ed aggiornamento delle banche dati tramite l'utilizzo di un sistema applicativo informatico appositamente predisposto.

In attesa della sua entrata in funzione, la Regione Marche si avvale dei sistemi informativi degli Iacp per la stima del patrimonio abitativo e l'analisi degli utenti.

Premesso che compete ai Comuni (sulla base del prima ricordato art. 40 della legge regionale n. 10 del 1999) accertare i requisiti soggettivi per l'accesso ai finanziamenti e quelli oggettivi degli interventi, la Regione provvede a verificare lo stato di attuazione del programma. La puntuale e tempestiva verifica dell'attuazione degli obiettivi che la Regione si è posta sarà compiutamente possibile solo in presenza di un osservatorio efficiente ed efficace e ad un maggiore coinvolgimento dei Comuni. In mancanza, occorre far ricorso agli Iacp e al Servizio edilizia pubblica della Regione.

Con delibera del Consiglio regionale n.227 del 1994 la regione Marche ha approvato il Programma quadriennale di edilizia residenziale pubblica 1992-1995, finanziato con fondi prevalentemente statali provenienti dalle entrate ex GESCAL e ripartiti con Delibera CIPE 16 marzo 1994, programma non ancora completato.

Con successiva deliberazione del Consiglio regionale n. 304 del 29 febbraio 2000 è stato approvato il "Programma di erp per l'utilizzo dei fondi di edilizia sovvenzionata ed agevolata (triennio 1996-1998 e risorse residue degli anni 1978-1995) e del Fondo nazionale per il sostegno alla locazione (anni 1999-2001)", tuttora in fase attuativa.

Per quanto concerne l'edilizia sovvenzionata, le tipologie di intervento previste nel programma sono le seguenti: a) recupero, acquisto nuove costruzioni, per cui è disponibile il 25% dei fondi; b) recupero, acquisto nuove costruzioni per particolari categorie sociali per cui è disponibile il 20% dei fondi; c) recupero, acquisto nuove costruzioni per differenti categorie sociali per cui è disponibile il 10% dei fondi; d) recupero, nuove costruzioni per locazione, per

cui è disponibile il 15% dei fondi ; e) interventi nell'ambito di programmi di recupero urbano ex art. 1 della legge n. 493 del 1993, per cui è disponibile il 20% dei fondi; f) completamento interventi di cui al programma 1992-1995, per cui è disponibile il 10% dei fondi.

Per quel che invece riguarda l'edilizia agevolata, le tipologie di intervento sono le seguenti: a) recupero o costruzione di alloggi per la locazione, per cui è disponibile il 25% dei fondi; b) recupero o costruzione di alloggi in locazione a studenti universitari, per cui è disponibile il 10% dei fondi; c) opere di risanamento delle parti comuni d'immobili destinati a residenza, per cui è disponibile il 5% dei fondi; d) recupero o costruzione di alloggi da destinare alla vendita o all'assegnazione di proprietà, per cui è disponibile il 10% dei fondi; e) contributi buoni casa per acquisto-recupero della prima abitazione, per cui è disponibile il 30% dei fondi; f) interventi edilizi nei programmi di recupero urbano o nei programmi integrati d'intervento, per cui è disponibile il 20% dei fondi.

Le risorse complessivamente disponibili destinate all'edilizia sovvenzionata dal presente programma sono costituite –oltre a quelle attribuite alla Regione con la delibera CIPE del 22 dicembre 1998 di riparto delle entrate ex GESCAL 1996/1998 (€22.004.554,05)– da fondi non utilizzati per i precedenti programmi, ammontanti a circa € 10.329.137,98, da assegnazioni disposte con decreto del ministero dei Lavori pubblici da destinare al finanziamento di programmi di recupero urbano (art. 11, legge n. 493 del 1993) e alla realizzazione di alloggi da cedere in locazione per uso abitativo a lavoratori dipendenti (art. 9, legge n. 493 del 1993) per un importo di € 4.257.877,25. All'edilizia agevolata sono invece destinati, oltre ai fondi assegnati con la suddetta deliberazione CIPE del 22 dicembre 1998 (€105.221,89), €93.272,11 provenienti da fondi non utilizzati in precedenza e fondi giacenti presso la Cassa depositi e prestiti disponibili per i nuovi programmi, pari a €17.559.534,56.

Successivamente, con decreto dirigenziale Servizio edilizia pubblica n. 37 del 27 febbraio 2001 è stato rideterminato l'esatto ammontare delle risorse disponibili per l'edilizia sovvenzionata in €43.472.789,80. Con lo stesso decreto dirigenziale è stato determinato anche l'esatto ammontare delle risorse disponibili per l'edilizia agevolata in €17.783.434,30

Successivamente all'entrata in vigore del d.lgs.112/1998 sono state intraprese dalla Regione altre linee di intervento, tra cui il cofinanziamento regionale del programma sperimentale "Contratti di quartiere II"; il riparto dei fondi ex art. 5 della legge n. 179 del 1992 per l'acquisizione e l'urbanizzazione delle aree; l'approvazione delle linee d'indirizzo relative al fondo nazionale di sostegno alla locazione; la conclusione degli accordi di programma sull'edilizia agevolata e sull'edilizia sovvenzionata con il Ministero dei Lavori pubblici per il trasferimento delle competenze in attuazione dell'art. 63 del citato decreto Bassanini; l'adozione del bando di concorso per i "Contratti di quartiere II"; l'approvazione delle procedure per la presentazione delle proposte d'intervento concernenti il programma sperimentale "20.000 abitazioni in affitto".

Stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata

Le tabelle che seguono danno conto dello stato di attuazione dei programmi regionali ERP 1992-1995 e 1996-1998 finanziati con fondi statali ripartiti rispettivamente con Delibere CIPE 16 marzo 1994 e 22 dicembre 1998.

**L.179/92, Delibera CIPE 16 marzo 1994 , Delibera Amministrativa C.R. delle Marche n° 227/1994
Programma quadriennale 1992-1995 di Edilizia Residenziale Pubblica**

		Programmato				% Avviato			Ultimato		Da ultimare	
		Interventi	Alloggi	Importo concesso	Importo pagato	pagato / concesso	Interventi	Alloggi	Interventi	Alloggi	Interventi	Alloggi
Nuova costruzione	<i>Ancona</i>	11	104	5.389.225,80	5.546.361,30	102,92	8	72	8	72	0	0
	<i>Ascoli P.</i>	12	123	5.960.799,15	4.383.465,63	73,54	12	123	9	70	3	53
	<i>Macerata</i>	11	83	5.132.616,40	2.542.083,37	49,53	10	77	7	53	3	24
	<i>Pesaro Urbino</i>	13	102	6.493.550,30	6.299.053,90	97,00	13	102	4	45	9	57
	<i>Totale regionale</i>	47	412	22.976.191,65	18.770.964,20	81,70	43	374	28	240	15	134
Recupero	<i>Ancona</i>	92	6764	16.113.125,63	15.896.334,65	98,65	92	6764	87	6751	5	13
	<i>Ascoli P.</i>	77	596	13.658.293,04	13.026.367,67	95,37	77	596	71	561	6	35
	<i>Macerata</i>	38	135	10.544.749,19	10.077.200,88	95,57	38	135	36	126	2	9
	<i>Pesaro Urbino</i>	72	311	11.799.071,77	10.946.766,32	92,78	72	311	48	206	24	105
	<i>Totale regionale</i>	279	7806	52.115.239,63	49.946.669,52	95,84	279	7806	242	7644	37	162
Riqualificazione urbana	<i>Ancona</i>										0	0
	<i>Ascoli P.</i>	3		678366,13	552.350,65	81,42	2		1		1	0
	<i>Macerata</i>	7	0	1.554.789,24	1.487.603,58	95,68	7		7		0	0
	<i>Pesaro Urbino</i>	1	0	93.158,50	93.158,50	100,00	1		1		0	0
	<i>Totale regionale</i>	11	0	2.326.313,87	2.133.112,73	91,69	10	0	9	0	1	0
Totali provinciali	<i>Ancona</i>	103	6868	21.502.351,43	21.442.695,95	99,72	100	6836	95	6823	5	13
	<i>Ascoli P.</i>	92	719	20.297.458,32	17.962.183,95	88,49	91	719	81	631	10	88
	<i>Macerata</i>	56	218	17.232.154,83	14.106.887,83	81,86	55	212	50	179	5	33
	<i>Pesaro Urbino</i>	86	413	18.385.780,57	17.338.978,72	94,31	86	413	53	251	33	162
	<i>Totale regionale</i>	337	8218	77.417.745,15	70.850.746,45	91,52	332	8180	279	7884	53	296

Fonte: elaborazioni della Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione regionale di controllo

Il programma 1992-1995, con riferimento al rapporto concesso/pagato, presenta un elevato grado medio di attuazione, pari al 91,52%, in ovvia considerazione del lungo tempo trascorso. Sotto il profilo, però, del rapporto interventi avviati/ultimati vengono in evidenza realtà provinciali ancora particolarmente arretrate, quali quella di Pesaro Urbino, e di Ascoli Piceno con percentuali di realizzazione rispettivamente del 63% e dell'89%. La tipologia di intervento più frequente è quella del recupero abitativo, che presenta una percentuale di realizzazione di quasi l'87%, mentre quella delle nuove costruzioni è pari al 65%

L.179/92, Delibera CIPE 22 dicembre 1998, Delibera Amministrativa C.R. delle Marche n° 304/2000*
Programma di Edilizia Residenziale Pubblica - Triennio 1996-98

	Programmato				% Avviato			Ultimato		Da ultimare		
	Interventi	Allo ggi	Importo concesso	Importo pagato	pagato/ conces so	Interve nti	Allo ggi	Interve nti	Allo ggi	Intervent i	Allo ggi	
Nuova costruzione												
	Ancona	14	153	6.619.930,07	2.817.163,26	42,56	8	94	3	28	5	66
	Ascoli P.	15	177	5.217.216,43	155.204,21	2,97	2	48	0	0	2	48
	Macerata	12	110	3.458.945,44	229.110,85	6,62	4	36	2	12	2	24
	Pesaro Urbino	11	165	7.708.863,78	854.992,44	11,09	3	23	0	0	3	23
	Totale regionale	52	605	23.004.955,72	4056470,76	17,63	17	201	5	40	12	161
Recupero												
	Ancona	27	101	7.363.972,57	65.173,77	0,89	6	35	2	14	4	21
	Ascoli P.	37	126	4.904.719,89	41316,55	0,84	3	11	1	6	2	5
	Macerata	21	92	5.178.775,63	1.920.067,77	37,08	8	54	2	20	6	34
	Pesaro Urbino	31	107	6.991.677,12	2.296.865,88	32,85	15	39	4	6	11	33
	Totale regionale	116	426	24.439.145,21	4323423,97	17,69	32	139	9	46	23	93
Riqualificazione urbana												
	Ancona	3	0	486.916,16	0	-	0		0		0	0
	Ascoli P.	3	0	946256,87		-	1				1	0
	Macerata	8	0	2.319.714,33	574961,31	24,79	5		2		3	0
	Pesaro Urbino	4	0	713.684,00	0	-	0		0		0	0
	Totale regionale	18	0	4.466.571,36	574961,31	12,87	6	0	2	0	4	0
Totali provinciali												
	Ancona	44	254	14.470.818,80	2.882.337,03	19,92	14	129	5	42	9	87
	Ascoli P.	55	303	11.068.193,19	196.520,76	1,78	6	59	1	6	5	53
	Macerata	41	202	10.957.435,40	2.724.139,93	24,86	17	90	6	32	11	58
	Pesaro Urbino	46	272	15.414.224,90	3.164.198,13	20,53	18	62	4	6	14	56
	Totale regionale	186	1031	51.910.672,29	8.967.195,85	17,27	55	340	16	86	39	254

Fonte: elaborazioni della Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione regionale di controllo

Il programma 1996-1998 risulta scarsamente attuato. Sotto il profilo finanziario, il rapporto concesso/pagato espone una percentuale media di realizzazione del 17,27%, mentre gli interventi risultano ultimati, a livello medio, per il 29%, ad indicare un'attività in corso d'opera di rimodulazione degli importi concessi. La tipologia di interventi più frequente rimane il recupero urbano seguita dalle nuove costruzioni. I primi risultano attuati complessivamente per circa il 28% ed i secondi per il 29%. La provincia a più basso tasso di realizzazione degli interventi appare Ascoli Piceno con il 16%, seguita da Pesaro Urbino con il 22%.

Consistenza e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica

L'indagine che la Sezione regionale ha svolto relativamente alla consistenza e alla gestione degli alloggi di ERP ha interessato i cinque IACP presenti sul territorio regionale nei comuni capoluogo di provincia (di Ancona, Ascoli Piceno, Pesaro Urbino, Macerata e Fermo) e un campione di comuni costituito da quelli capoluogo di provincia e da un comune per ciascuna classe demografica di popolazione, a partire dagli enti con popolazione pari o superiore a 3.000 abitanti (Camerino, Castel Raimondo, San Severino Marche). L'indagine è stata inoltre estesa a tutti i restanti comuni della regione solo ai fini dell'acquisizione di alcune fondamentali conoscenze delle caratteristiche del patrimonio immobiliare di ERP presente sul territorio (consistenza, valore, vetustà, soggetto gestore, titolo della gestione)²⁰⁰.

Ciò premesso, dalla documentazione acquisita dall'indagine regionale e allegata alla relazione della Sezione regionale, si rileva che al 31.12.2003 la proprietà di alloggi di ERP in capo agli enti suddetti è di complessivi 13.413 alloggi di ERP, ripartita come risulta dalla seguente tabella. Si precisa che alla data del 31.12.2003 la proprietà degli alloggi di ERP in capo ai soli comuni capoluogo di provincia assomma a 2.376 unità immobiliari.

TABELLA 1 - Regione Marche - Proprietà del patrimonio immobiliare di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31 dicembre del 2001, 2002, 2003.

enti	numero alloggi di ERP di proprietà degli enti rilevati dall'indagine		
	2003	2002	2001
IACP	10.926	11.209	10.797
COMUNI	2.487	2.567	2.026
TOTALE	13.413	13.776	12.823

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Marche.

La concentrazione maggiore di alloggi si ha in capo all'IACP (ora ERAP) di Ancona che al 31.12.2003 risulta proprietario di 4.119 alloggi e, per quanto attiene ai comuni, in capo al Comune di Ancona, che alla stessa data è proprietario di 1.882 alloggi.

Nel triennio preso in considerazione il patrimonio regionale di ERP interessato dal campionamento si è incrementato del 4,60%. Limitatamente al patrimonio immobiliare di proprietà degli IACP l'incremento è stato del 1,19%.

Gli alloggi di ERP di proprietà comunale al 31.12.2003 salgono complessivamente a 4.857 unità²⁰¹ se si prendono in considerazione anche le 2.370 unità immobiliari di proprietà dei comuni non interessati da campionamento (ma ai quali, ai fini sopra ricordati, si è estesa l'indagine regionale), cosicché le percentuali della proprietà IACP e di quella comunale sono rispettivamente il 69,22% e il 30,78% rispetto al totale degli alloggi di ERP.

Tutti i comuni costituenti il campione d'indagine hanno affidato la gestione degli alloggi di ERP di loro proprietà al competente IACP. Complessivamente gli IACP al 31.12.2003 gestiscono circa l'87% dell'intero patrimonio di ERP di proprietà comunale.

La seguente tabella dà evidenza alla consistenza complessiva della gestione degli alloggi di ERP che fa capo a ciascun IACP regionale.

²⁰⁰ Come sopra già messo in evidenza, la disciplina dei fenomeni ora in esame si rinviene a livello regionale e per il periodo preso in considerazione dall'indagine (di regola il triennio 2001-2003) nella L.R. 22.7.1997 n. 44, recante norme in materia di assegnazione e gestione degli alloggi di ERP che è stata recentemente abrogata dalla L.R. 27.12.2006 n. 22. Quest'ultima legge non solo ha previsto innovativi principi di regolazione di diversi fenomeni gestionali rilevanti ai fini ora in esame, quali la determinazione dei canoni di locazione, l'alienazione e la destinazione degli alloggi, ma ha anche riservato ad un'attività normativa di carattere generale e di livello regionale la disciplina di specifici aspetti gestionali quali le modalità d'uso degli alloggi e delle parti comuni e la ripartizione degli oneri connessi alla manutenzione e all'uso delle parti comuni tra ente gestore e assegnatari.

Una disciplina di siffatte tematiche non era invece contenuta nella precedente legge regionale 16.12.2005 n.36 intitolata "Riordino del sistema regionale della politica abitativa", che aveva tra l'altro modificato la denominazione degli IACP in ERAP (Ente regionale per l'edilizia abitativa) e ai cui statuti aveva demandato anche la fissazione delle norme di organizzazione e di funzionamento in conformità alle disposizioni della legge regionale..

²⁰¹ Il dato non comprende gli alloggi di proprietà del Comune di Fano. Nel 2001 la proprietà comunale contava 4.251 alloggi.

TABELLA 2 - Regione Marche - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Gestione degli IACP. Rilevazione al 31.12.2003.

IACP	n. alloggi di proprietà gestiti direttamente	n° alloggi di proprietà di altri enti pubblici gestiti	n° totale alloggi gestiti
PESARO URBINO	2.046	905	2.951
ANCONA	4.119	1.865	5.984
ASCOLI PICENO	2.467	797	3.264
FERMO	236	168	404
MACERATA	2.058	526	2.584
TOTALE	10.926	4.261	15.187

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Marche.

Le risultanze dell'indagine attestano che al 31.12.2003 gli IACP gestori amministrano in regione 15.187 alloggi di ERP, il 28,06% dei quali sono di proprietà di altri enti pubblici.

La gestione degli IACP si estende inoltre ad ulteriori 179 alloggi non propriamente rientranti nella definizione di alloggi di ERP, ma sostanzialmente assoggettati ai medesimi contenuti gestionali.

Il valore medio del patrimonio rappresentato a bilancio al 31.12.2003 da ciascun IACP regionale che si ottiene dividendo il valore rilevato dalla Sezione per il numero degli alloggi di ERP di proprietà di ciascun ente²⁰² è compreso tra i 19.274 euro dell'IACP di Ancona e i 27.921 euro dell'IACP di Fermo. Sussiste un'omogeneità tra gli enti in ordine al criterio di determinazione del valore patrimoniale, fondato sul costo storico di costruzione o di acquisto.

I dati relativi alla vetustà del patrimonio immobiliare di ERP sono riportati nella seguente tabella che espone relativamente al patrimonio degli IACP la percentuale degli alloggi di ciascuna classe d'età in relazione al numero complessivo degli alloggi a tale fine rilevati.

TABELLA 3 - Regione Marche - Vetustà degli alloggi di ERP degli IACP. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	n. alloggi ultimati prima del 1.1.1981	n. alloggi ultimati tra 1.1.1981 e 31.12.1990	n. alloggi ultimati dopo il 31.12.1990
	% sul totale	% sul totale	% sul totale
IACP	56,71%	32,87%	10,42%

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Marche.

La tabella dimostra come oltre la metà (56,71%) del patrimonio immobiliare di ERP degli IACP sia inclusa nella fascia d'età più lontana nel tempo. L'edificazione di alloggi ERP dell'ultimo periodo (1.1.1991-31.12.2003) (10,42% del totale) è circa un terzo (31,70%) di quella (32,87% del totale) realizzata nel più ristretto arco temporale compreso tra il 1.1.1981 e il 31.12.1990.

I risultati dell'indagine relativi agli alloggi di proprietà del Comune di Ancona evidenziano che la percentuale degli alloggi vetusti è del 38,67% mentre è maggioritaria la quota di alloggi ultimati nel periodo intermedio (57,55%). Di più recente edificazione è solo il 3,78% del patrimonio di ERP.

La dimensione (superficie) degli alloggi oggetto di rilevazione è riportata nella seguente tabella che evidenzia, in rapporto al totale degli alloggi presi in considerazione ai fini *de quibus*, come l'ampia maggioranza percentuale del patrimonio IACP (86,46%) si allochi nella fascia dimensionale mediana compresa tra i 45 e i 95 metri quadri. Gli alloggi di più ridotte dimensioni costituiscono solo il 6,08% del totale degli alloggi, mentre gli alloggi superiori ai 95mq sono il 7,46% degli alloggi IACP.

²⁰² Non è preso in considerazione il valore medio degli alloggi dell'IACP di Ascoli Piceno perché il valore complessivo del patrimonio è stato comunicato al lordo degli ammortamenti.

**TABELLA 4 - Regione Marche - Dimensione degli alloggi di ERP degli IACP e dei comuni.
Rilevazione al 31.12.2003.**

enti	alloggi di dimensione inferiore a mq. 45	alloggi di dimensione tra mq. 45 e mq. 95	alloggi di dimensione superiore a mq. 95
	% sul totale	% sul totale	% sul totale
IACP	6,08	86,46	7,46
COMUNI	10,46	83,00	6,54

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Marche.

Per quanto attiene al classamento catastale, gli esiti dell'indagine attestano che il 34,30% del patrimonio di ERP regionale degli IACP è accatastato in categoria A2 (abitazioni di tipo civile)²⁰³, mentre il 60,25% del patrimonio è accatastato in A3 (abitazioni di tipo economico). Il 5,44% degli alloggi IACP è accatastato in categoria in A4 (abitazioni di tipo popolare). Pressoché inesistente è il classamento catastale in A5 (abitazioni di tipo ultrapopolare). Le risultanze dell'indagine regionale relative al patrimonio degli IACP regionali e dei comuni campionati sono sintetizzate nella seguente tabella.

TABELLA 5 - Regione Marche - Classificazione catastale degli alloggi di ERP degli IACP e dei comuni. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	categoria A 2	categoria A 3	categoria A 4	categoria A 5
IACP	34,30%	60,25%	5,44%	0,009%
COMUNI	22,69%	50,53%	23,74%	3,04%

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Marche.

L'approfondimento relativo alla presenza degli alloggi all'interno delle aree PEEP ha evidenziato che il 71,15% del patrimonio degli IACP è incluso in tali zone. Con riferimento all'Istituto di maggiori dimensioni e cioè a quello anconetano siffatto rapporto è del 88,10%. Gli alloggi del Comune di Ancona ubicati in area PEEP rappresentano il 35,71% del patrimonio immobiliare di ERP comunale.

I risultati dell'attività cognitiva svolta al fine di accertare l'esistenza in capo agli enti di idonei strumenti di conoscenza delle caratteristiche tecniche degli immobili (archivio del patrimonio e cd. "fascicolo del fabbricato") depongono per l'esistenza presso gli IACP di adeguate procedure informatiche di gestione dell'archivio del patrimonio²⁰⁴, mentre non ha carattere generale la disponibilità di specifici strumenti elettronici che consentano l'individuazione delle caratteristiche tecnico impiantistiche degli edifici e degli alloggi²⁰⁵.

²⁰³ Una significativa concentrazione di siffatto classamento si registra presso l'IACP di Ancona (62,73% del totale degli alloggi di ERP dell'Istituto).

²⁰⁴ L'istituto di Ancona dispone di un apposito software che consente agli uffici l'identificazione di ciascun fabbricato sulla base di un codice alfanumerico univoco. Risultano subordinati al fabbricato e sono censiti e gestibili le tipologie immobiliari di abitazione, locali accessori, unità immobiliari adibite ad uso diverso dall'abitazione, locali di servizio, lastrici e terrazzi. Sono inoltre codificate le aree e i terreni di proprietà dell'ente. L'IACP di Macerata ha precisato che l'archivio patrimoniale di cui dispone è idoneo a fornire informazioni di tipo patrimoniale, catastale, fiscale e contabile. IACP di Pesaro Urbino ha precisato di disporre di procedure per la gestione dell'archivio del patrimonio che viene alimentato in occasione dell'ultimazione o dell'acquisizione alla gestione di ogni singolo fabbricato. L'archivio viene inoltre arricchito con le risultanze dell'anagrafe dell'utenza rilevata sulla base di un modello unico regionale di cui alla legge regionale 44/97. L'archivio patrimoniale, più specificamente, è strutturato in moduli integrati tra loro che evidenziano le attività afferenti la gestione e l'inventario dei dati patrimoniali (ai fini del quale ogni bene è suddiviso in fabbricati, vani scala, unità immobiliari che si articolano a loro volta nelle quattro tipologie di "alloggi", "locali non abitativi", "terreni" e "altri non specificati"), la gestione dei dati dell'anagrafe dell'utenza, la gestione dei contratti di assegnazione, la gestione dei calcoli per la determinazione dei canoni di locazione, la gestione delle bollette/fatture e la registrazione degli incassi.

²⁰⁵ Relativamente al fascicolo del fabbricato, l'IACP di Macerata ha precisato il disporre di un sistema informatico per la rappresentazione delle caratteristiche generale di ogni singolo fabbricato e/o unità immobiliare con evidenza dei principali dati gestionali, catastali, identificativi, progettuali. È anche possibile consultare tutto il materiale cartaceo relativo alla progettazione ed esecuzione in quanto individuabile in base ad un codice identificativo del sistema informatico. Un apposito software consente poi di gestire informaticamente la manutenzione e le richieste di intervento, i sopralluoghi, gli ordinativi, le

Sussistono in alcuni casi applicativi limitati alla rilevazione degli interventi manutentivi e altri idonei alla ricerca e consultazione della documentazione tecnica conservata in forma cartacea. Presso i comuni non è stata rilevata l'esistenza di specifiche procedure del genere di cui ora si tratta.

La cessione degli alloggi intervenuta nel periodo 1994-2003 risulta attuata dagli IACP ai sensi della L. 560/93 e ha comportato la cessione di complessivi 3.969 alloggi di ERP, di cui 1.647 ad opera dell'IACP di Ancona²⁰⁶. Gli alloggi venduti nello stesso periodo dai comuni campionati sono stati 364, di cui 223 di proprietà del Comune di Ancona. Il totale degli alloggi venduti da parte degli enti assoggettati all'indagine è pertanto di 4.333 unità.

Le vendite eseguite ai sensi della L. 560/93 sono state eseguite dagli IACP sulla base di 5 piani di vendita che hanno avuto decorrenza fin dal marzo del 1994 e che hanno posto in vendita complessivamente 9.059 alloggi.

Se, al fine di esprimere il significato che la cessione degli alloggi di ERP intervenuta nel periodo 1.1.1994 - 31.12.2003 ha esercitato nei confronti dell'insieme del patrimonio immobiliare degli IACP regionali, si rapporta al numero degli alloggi di proprietà degli enti nel periodo di vendita²⁰⁷ il numero complessivo degli alloggi venduti dagli IACP, si ottiene un valore di (una vendita ogni) 3,75 alloggi.

I ricavi conseguiti dall'attività di cessione degli alloggi operata dalle ATER nel periodo considerato ammontano a circa 106,5 milioni di euro.

A fronte del suddetto ricavo complessivo, gli enti hanno attribuito una effettiva destinazione (intendendo con tale espressione anche l'evidenza contabile delle somme ancora prive di destinazione) ad € 101.249.278 che sono stati impiegati in misura assolutamente prevalente (71,09%) per la realizzazione di nuove costruzioni e in misura minore, ma significativa (20,75%), per il recupero del patrimonio edilizio. Le altre destinazioni rilevate dall'indagine regionale configurano un impiego delle risorse per manutenzione straordinaria (1,84%), per acquisto di aree edificabili (0,28%) e per altre finalità non previste dal questionario istruttorio (0,10%). Il 5,94% delle somme per le quali gli enti hanno dato un'evidenza contabile corrispondente all'importo di €6.014.489, non è ancora stato destinato.

Per quanto attiene alla destinazione dei ricavi operata dai comuni campionati (per complessivi € 10.838.326), l'indagine ha rilevato che il comune di Ancona ha rimesso la contabilizzazione e l'utilizzazione dei proventi delle alienazioni ex L.560/93 all'ente gestore e cioè all'IACP di Ancona. Gli altri comuni che hanno operato cessioni di alloggi o non hanno dato destinazione ai ricavi (Fermo, Pesaro) ovvero li hanno destinati al recupero (Ascoli Piceno) o, in maniera ampiamente prevalente, alla manutenzione straordinaria (S. Severino Marche).

I prezzi medi di vendita conseguiti nel triennio dagli IACP e i corrispondenti costi medi di realizzazione di nuove disponibilità immobiliari raccolti dall'indagine regionale relativamente al triennio 2001-2003 sono esposti nella seguente tabella.

interrogazioni analitiche sintetiche degli eventi sopraccitati per fabbricato/unità immobiliare al fine di monitorare lo stato manutentivo del patrimonio gestito.

L'IACP di Pesaro Urbino ha specificato che, pur non disponendo di un unitario "fascicolo del fabbricato", dispone di un sistema coordinato di archivi tra i quali si configura un archivio impiantistico che contiene l'indicazione degli impianti termici e delle centrali termiche centralizzate, un archivio degli impianti termici singoli a gas metano, suddiviso per codice alloggio e utenza comprendente anche le relative dichiarazioni di conformità, un archivio degli impianti ascensori, un archivio delle dichiarazioni di conformità alla legge 46/90 per impianti elettrici catalogato per codice utenza.

²⁰⁶ Le nuove disponibilità immobiliari acquisite dagli IACP regionali nel periodo 1994-2003 assommano a 921 unità. La differenza rispetto al numero degli alloggi ceduti nello stesso periodo (3.969) è di 3.048 alloggi.

²⁰⁷ Il dato viene calcolato sommando agli alloggi in proprietà alla data del 31.12.2003 (10.926) il numero degli alloggi venduti nel periodo 1994-2003.

TABELLA 6 - Regione Marche - Prezzo medio di vendita degli alloggi di ERP e costo medio di acquisizione di nuove disponibilità immobiliari di ERP nel triennio 2001-2003.

IACP	prezzo medio di vendita degli alloggi			costo medio delle nuove disponibilità immobiliari		
	2003	2002	2001	2003	2002	2001
Pesaro Urbino	31.821	29.914	34.214	71.171	72.446	56.620
Ancona	45.653	39.085	36.952	81.000	83.000	80.000
Ascoli Piceno	19.338	21.880	23.636	86.000	83.000	80.000
Fermo	34.367	25.819	20.078	-	-	-
Macerata	26.729	32.737	32.022	-	95.745	91.349

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Marche.

La tabella attesta che il prezzo medio di vendita più consistente si registra presso l'IACP di Ancona e che limitatamente al 2003 tale prezzo corrisponde al 56,36% del costo medio di acquisizione delle nuove disponibilità immobiliari. La percentuale è del 44,09% presso l'IACP di Pesaro Urbino che, con 979 alloggi venduti nel periodo 1994-2003, segue nell'entità delle cessioni l'Istituto di Ancona.

Per quanto attiene al trasferimento della proprietà degli alloggi dello Stato ai sensi delle leggi 449/97 e 388/00 risultano acquisiti 1.579 alloggi di cui 711 dagli IACP e 868 dai comuni, con una concentrazione di 455 alloggi in capo al Comune di Ancona e di 181 alloggi in capo al Comune di Ascoli Piceno. Per quanto riguarda gli IACP il maggior numero di alloggi è stato acquisito dall'Istituto di Pesaro Urbino (220 alloggi).

In ordine ai contenuti della gestione, l'art 76 della l.r. 44/97 stabilisce che i comuni e gli enti locali si avvalgano degli IACP per la gestione e la manutenzione del loro patrimonio sulla base di una convenzione il cui schema tipo è demandato all'approvazione della Giunta regionale. L'indagine ha rilevato quindi i contenuti della gestione operata dagli IACP.

Il rapporto con l'utenza avviene con contenuti sostanzialmente (ma non totalmente) omogenei tra gli enti gestori e di regola si estende agli ordinari aspetti afferenti le fasi della costituzione, della gestione contabile amministrativa e della cessazione di un rapporto locativo quali la predisposizione e la sottoscrizione del contratto di locazione, la consegna dell'alloggio all'inquilino, la predisposizione e il recapito dei mezzi di pagamento del canone o altro, la gestione amministrativa e contabile della locazione, l'incasso dei canoni e degli oneri accessori alla locazione.

Una difformità gestionale si riscontra con riferimento all'anticipo delle spese per i servizi accessori alla locazione e alla gestione della relativa rendicontazione, alle quali tutti gli enti, tranne uno, rimangono estranei. Non tutti gli enti gestori provvedono alla gestione degli interventi di manutenzione ordinaria degli alloggi (per la parte non direttamente a carico degli inquilini).

Assoluta uniformità comportamentale si riscontra invece relativamente all'assenza dell'assunzione delle funzioni di amministratore condominiale da parte degli enti gestori. A questo proposito va ricordato che l'art. 48 della legge regionale 44/97 fa divieto agli enti gestori di proseguire o di iniziare l'attività di amministrazione degli stabili ceduti in proprietà integralmente o per una quota superiore ai due terzi dell'intero stabile.

I condomini formalmente costituiti dagli IACP regionali alla data del 31.12.2003 sono complessivamente 638 e tutti gli enti tranne uno si trovano nell'ampia maggioranza dei casi in situazioni di minoranza millesimale.

Relativamente alla gestione degli alloggi di ERP va evidenziato che la normativa regionale (art. 47 l.r. 44/97) indirizza esplicitamente gli enti gestori alla promozione delle autogestioni da parte dell'utenza²⁰⁸.

²⁰⁸ Al riguardo la legge prevede che gli enti gestori favoriscano e promuovano (entro il termine di tre anni dall'entrata in vigore della legge) l'autogestione, da parte dell'utenza, dei servizi accessori e degli spazi comuni, sulla base dei criteri indicati dalla legge stessa in conformità ad un "regolamento tipo" approvato dal Consiglio regionale. Prevede inoltre che per gli alloggi di nuova costruzione o recuperati, il contratto di locazione debba stabilire l'assunzione diretta della gestione dei servizi da parte degli assegnatari; con una disposizione di significato transitorio la legge prevede anche che fino al momento dell'effettivo funzionamento delle autogestioni, gli assegnatari siano tenuti a rimborsare agli enti gestori i costi diretti e indiretti dei servizi erogati.

Un'altra caratteristica della normativa regionale afferente i temi della gestione degli alloggi è l'esistenza di un apposito titolo della legge regionale 44/97 (Titolo VII artt. 63 e seguenti) recante la previsione di sanzioni pecuniarie amministrative a carico degli assegnatari in locazione di alloggi di ERP che si rendano autori di determinati comportamenti²⁰⁹. Le somme riscosse a tale titolo dagli IACP gestori sono destinate, al netto della quota del 30% riservata alla copertura delle spese di accertamento e riscossione, alla costituzione di un fondo sociale a favore degli assegnatari soggetti al canone sociale sotto forma di contributo per il pagamento del canone e degli oneri accessori.

Per quanto concerne l'assegnazione degli alloggi, cui, in base alla normativa regionale provvedono i comuni, l'indagine ha raccolto le risultanze da parte dei competenti IACP in relazione agli alloggi di rispettiva competenza. Gli esiti sono riassunti nella seguente tabella.

TABELLA 7 - Regione Marche - Gestione del patrimonio di ERP. Nuove assegnazioni degli alloggi nel triennio 2001-2003.

Gestore IACP	numero nuove assegnazioni di alloggi		
	2003	2002	2001
PESARO URBINO	-	-	-
ANCONA	159	147	197
ASCOLI PICENO	62	192	150
FERMO	13	17	34
MACERATA	67	105	84
TOTALE	301	461	465

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Marche.

L'indagine ha quindi rilevato che nel triennio le nuove assegnazioni assommano complessivamente a 1.227 unità.

L'accertamento per canoni di locazione di ERP realizzato nel triennio è riportato nella seguente tabella.

TABELLA 8 - Regione Marche - Gestione del patrimonio di ERP. IACP. Accertamento canoni di locazione del triennio 2001- 2003.

IACP	entrata (accertamento) canoni 2001	entrata (accertamento) canoni 2002	entrata (accertamento) canoni 2003	TOTALE
PESARO URBINO	3.114.576	3.057.793	3.008.030	9.180.399
ANCONA	7.182.478	7.166.841	7.463.217	21.812.536
ASCOLI PICENO	2.990.293	3.096.791	3.171.551	9.258.635
FERMO	301.153	309.934	307.717	918.804
MACERATA	3.123.617	3.083.738	3.011.914	9.219.269
TOTALE	16.712.117	16.715.097	16.962.429	50.389.643

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Marche.

L'accertamento complessivo del triennio ammonta ad €50.389.643.

La tabella evidenzia per il triennio un andamento degli accertamenti annui in costante crescita (+ 1,50% tra il 2001 e il 2003)

I dati acquisiti dall'indagine regionale in ordine ai canoni medi e minimi mensili relativi al 2003 sono riportati nella seguente tabella, che, per quanto attiene ai canoni medi, non evidenzia una piena omogeneità della situazione a livello regionale.

²⁰⁹ In questo contesto sono previste sanzioni pecuniarie di non irrilevante entità per chi ceda in tutto o in parte l'alloggio, lo occupi senza titolo, ne muti la destinazione d'uso, lo adibisca ad attività illecite, non lo restituisca o non lo occupi stabilmente nei termini fissati dall'ente gestore, arrechi danno all'alloggio o alle parti comuni, apporti modifiche edilizie non previamente autorizzate, violi specifiche norme che regolano la convivenza tra gli inquilini, ostacoli il funzionamento dell'autogestione, non presenti la documentazione necessaria per l'anagrafe dell'utenza e del patrimonio ovvero ostacoli l'accesso alle abitazioni agli incaricati della rilevazione.

TABELLA 9 - Regione Marche - Gestione del patrimonio di ERP. Canone minimo e canone medio per ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

IACP	canone medio	canone minimo
PESARO URBINO	84,94	15,49
ANCONA	104,41	15,49
ASCOLI PICENO	82,91	15,49
FERMO	108,65	15,49
MACERATA	99,24	15,49

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Marche.

Con riferimento ai canoni minimi va precisato che l'art. 35 della l.r. 44/97 stabilisce (originariamente in lire 30.000) l'entità del canone minimo applicabile e precisa che esso si applichi in particolare alle famiglie che non dispongono di alcun reddito.

I canoni medi rilevati presso gli IACP gestori ricadono nell'intervallo compreso tra il valore minimo di €82,91 mensili e il valore massimo di €108,65 mensili. L'ente di maggiore dimensione (IACP di Ancona) registra un canone medio mensile di 104,41 euro.

Con riferimento ai dati della morosità per canoni di locazione scaduti al 31.12.2003 nonché di quella relativa a ciascun anno del triennio 2001-2003 (quale risultava al 30.6.2004) l'indagine ha registrato valori modesti in capo a tutti gli enti. La situazione afferente la morosità complessiva al 31.12.2003 e quella afferente ciascun anno del triennio 2001-2003 rilevata dall'indagine regionale è rappresentata nelle seguenti due tabelle.

TABELLA 10 - Regione Marche - Gestione del patrimonio di ERP. Morosità complessiva al 31.12.2003. Rilevazione al 30.6.2004.

IACP	Morosità complessiva al 31.12.2003
PESARO URBINO	135.915
ANCONA	340.783
ASCOLI PICENO	422.160
FERMO	12.781
MACERATA	85.942
TOTALE	997.581

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Marche.

TABELLA 11 - Regione Marche - Gestione del patrimonio di ERP. Morosità al 31.12.2003 e nel triennio 2001-2003. Rilevazione al 30.6.2004.

IACP	Morosità 2003		Morosità 2002		Morosità 2001		Morosità del triennio
	Importo e % su monte canoni dell'anno		Importo e % su monte canoni dell'anno		Importo e % su monte canoni dell'anno		
PESARO URBINO	82.448	2,6	29.224	0,9	17.192	0,5	128.864
ANCONA	92.342	1,24	28.694	0,39	41.233	0,57	162.269
ASCOLI PICENO	90.745	2,78	67.612	2,13	58.426	1,91	216.784
FERMO	10.587	2,66	2.066	0,55	128	0,03	12.781
MACERATA	58.459	1,88	22.689	0,71	1.859	0,06	83.007
TOTALE	334.581		150.285		118.838		603.705

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Marche.

Nell'ambito di un quadro complessivo che attesta la modestia del fenomeno (la morosità complessiva al 31.12.2003 ammonta a €997.581 e corrisponde ad €65,69 per ogni alloggio gestito, mentre l'omologo rapporto riferito alla morosità triennale è di 39,75 €ad alloggio), la tabella evidenzia che i maggiori valori percentuali di morosità si configurano presso l'IACP di Ascoli Piceno. Ciò sia con riferimento all'ammontare complessivo della morosità al 31.12.2003 sia con riferimento ai valori complessivi del triennio sia con riferimento alla morosità

precedente al 1.1.2001 (corrispondente alla differenza tra la morosità complessiva al 31.12.2003 e quella del triennio 2001-2003), che come tale può considerarsi consolidata.

La morosità consolidata rappresenta il 48,65% della morosità complessiva dell'Istituto di Ascoli Piceno e il 52,38% di quella dell'Istituto di Ancona.

A livello regionale, la morosità consolidata (precedente al 1.1.2001) ammonta ad € 393.876 e rappresenta il 39,48% della morosità complessivamente esistente al 31.12.2003.

Nel triennio presso gli enti si registra anche una generalizzata progressiva diminuzione della morosità dell'anno rispetto al corrispondente accertamento in relazione al trascorrere del tempo; ciò probabilmente è il frutto delle azioni di recupero crediti avviate dagli enti. I valori massimi nel triennio sono compresi tra il 2,78% del 2003 e il 1,91% riferito al 2001. I valori minimi sono compresi tra il 1,24% del 2003 e lo 0,03 del 2001.

A questo proposito l'indagine regionale ha rilevato l'esercizio di una tale attività di recupero crediti in capo a tutti gli enti sia pur con contenuti non del tutto omogenei²¹⁰.

Anche le problematiche afferenti il tema della legalità dell'occupazione risulta abbiano significato assai modesto nella regione Marche. La situazione rilevata dall'indagine è riassunta nella seguente tabella.

TABELLA 12 - Regione Marche - Gestione del patrimonio di ERP. Occupazione senza titolo degli alloggi. Rilevazione al 31.12.2003.

IACP	n° complessivo alloggi occupati senza titolo	n° alloggi occupati senza titolo per assenza originaria del titolo	n° alloggi occupati senza titolo per assenza sopravvenuta del titolo (per perdita dei requisiti soggettivi, per impossibilità al subentro o alla voltura del contratto, o altro)
PESARO URBINO	1	1	0
ANCONA	20	4	16
ASCOLI PICENO	59	1	58
FERMO	2	0	2
MACERATA	1	1	0
TOTALE	83	7	76

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Marche.

Considerando che il numero complessivo degli alloggi gestito al 31.12.2003 dagli IACP è di 15.187 unità, si deduce che l'occupazione senza titolo registrata dagli enti (83 casi) interessa lo 0,55% del patrimonio di ERP in gestione. Va osservato inoltre che sono solo 7 le occupazioni originariamente "sine titolo", mentre l'amplessima maggioranza del fenomeno è da ricondursi a vicende che hanno interessato la gestione del rapporto locativo.

Azioni finalizzate a contrastare il fenomeno e a recuperare la disponibilità degli alloggi risultano comunque attivate da tutti gli enti e in particolare dall'IACP di Ascoli Piceno. Nel triennio 2001-2003, a livello regionale, sono stati avviati 178 procedimenti, 84 dei quali si sono conclusi positivamente. Inoltre in 93 casi è stata disposta una sanatoria.

Per quanto attiene all'attività di vigilanza sul proprio patrimonio svolta dagli enti, costituisce esperienza comune ai quattro enti di maggiore dimensione una verifica periodica delle risultanze della documentazione anagrafica periodicamente acquisita. Risultano attivate da 3 enti anche visite ispettive sia per il tramite di personale degli enti addetto a specifici uffici²¹¹ sia con l'ausilio della Polizia Municipale.

Più significativa è invece la consistenza degli alloggi non occupati ("cd. "sfittanza"). La situazione risultante dall'indagine è riassunta nella seguente tabella.

²¹⁰ In particolare dai dati acquisiti emerge che l'IACP di Ascoli Piceno si sia attivato esclusivamente sul piano amministrativo e non abbia dato corso ad azioni giudiziali di recupero.

²¹¹ L'IACP di Ancona ha in organico due dipendenti con qualifica di guardia giurata con funzioni di controllo e di vigilanza del patrimonio immobiliare gestito

TABELLA 13 - Regione Marche - Gestione del patrimonio di ERP. Alloggi non occupati. Rilevazione al 31.12.2003.

Alloggi non occupati						
IACP	n. totale alloggi	inabitabili	in attesa manutenzione	in corso manutenzione	in attesa assegnazione	altri motivi
PESARO URBINO	104	2	5	26	71	0
ANCONA	80	0	17	19	17	27
ASCOLI PICENO	64	10	44	2	8	0
FERMO	3	2	0	0	0	1
MACERATA	226					
TOTALE	477					

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Marche.

Le risultanze dell'indagine evidenziano che il fenomeno ora in esame interessa 477 alloggi che rappresentano il 3,14% del patrimonio immobiliare di ERP gestito²¹².

Per quanto concerne i temi della manutenzione la tabella che segue espone il numero degli interventi manutentivi di maggiore significato tecnico edilizio (di ristrutturazione e di risanamento conservativo) che sono stati rilevati dall'indagine regionale in capo a ciascuno IACP.

TABELLA 14 - Regione Marche - Gestione del patrimonio di ERP. Ristrutturazione e risanamento conservativo degli alloggi nel quinquennio 1999-2003.

IACP	Numero alloggi ristrutturati o risanati nel quinquennio 1999/2003					
	1999	2000	2001	2002	2003	Totale
PESARO URBINO	32	16	85	1	17	151
ANCONA	88	86	100	85	86	445
ASCOLI PICENO	144	68	36	0	36	284
FERMO	1	4	0	0	1	6
MACERATA	1	0	0	0	1	2
TOTALE	266	174	221	86	141	888

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Marche.

Gli esiti dell'indagine regionale evidenziano che la manutenzione più significativa del patrimonio di ERP è stata eseguita dall'IACP di Ancona e che ha comportato la realizzazione di 445 interventi. A livello regionale nel quinquennio 1999-2003 sono stati eseguiti complessivamente 888 interventi.

La tabella che segue dà invece evidenza al numero degli interventi manutentivi di minore rilevanza (riatto degli alloggi) che di regola vengono eseguiti in occasione di un'assegnazione di alloggio di risulta ad un nuovo inquilino. A livello regionale risultano eseguiti n. 1.287 interventi manutentivi di questo genere, distribuiti tra tutti gli enti gestori. Tenuto conto del numero degli alloggi gestiti da ciascun ente, il fenomeno ora in esame si presenta particolarmente intenso presso l'Istituto di Macerata, il quale, come emerge dalla precedente tabella, sostanzialmente non risulta abbia dato corso ad interventi di manutenzione di più ampio contenuto tecnico edilizio.

²¹² L'assenza di una coerente articolazione dei motivi di mancata occupazione da parte dell'Istituto di Macerata, presso il quale si registra circa il 50% dei casi regionali, non consente una rilevazione complessiva dei motivi della "sfittanza". Relativamente agli altri enti assume rilevanza l'entità degli alloggi sfitti perché in attesa di assegnazione che si registra presso l'Istituto di Pesaro Urbino.

TABELLA 15 - Regione Marche - Gestione del patrimonio di ERP. Riatto degli alloggi nel quinquennio 1999-2003.

IACP	Numero alloggi riattati nel quinquennio 1999/2003					
	1999	2000	2001	2002	2003	Totale
PESARO URBINO	71	54	65	52	40	282
ANCONA	88	86	100	85	86	445
ASCOLI PICENO	21	21	7	22	28	99
FERMO	9	9	4	8	4	34
MACERATA	79	84	89	83	92	427
TOTALE	268	254	265	250	250	1287

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Marche.

I mezzi finanziari destinati all'esecuzione della manutenzione ordinaria e straordinaria degli alloggi di ERP provengono sia dalle risorse proprie di bilancio degli enti sia da risorse di natura regionale.

Le risultanze dell'utilizzo di siffatte risorse è riportato nella seguente tabella che si riferisce sempre al quinquennio 1999-2003.

TABELLA 16 - Regione Marche - Gestione del patrimonio di ERP. Risorse finanziarie utilizzate per la manutenzione degli alloggi di ERP da parte degli IACP nel quinquennio 1999-2003.

IACP	RISORSE UTILIZZATE PER LA MANUTENZIONE NEL QUINQUENNIO 1999/2003										
	1999		2000		2001		2002		2003		Totale
	Risorse proprie	Risorse regionali	Risorse proprie	Risorse regionali	Risorse proprie	Risorse regionali	Risorse proprie	Risorse regionali	Risorse proprie	Risorse regionali	
PESARO URBINO	794.310	241.751	903.142	279.760	969.119	149.284	929.854	21.411	786.376	137.487	5.212.494
ANCONA	1.852.022	2.460.503	1.843.108	410.355	2.003.546	215.088	1.953.446	16.110	2.316.366	115.320	13.185.864
ASCOLI PICENO	651.278	414.147	579.239	856.933	802.789	688.416	697.217	1.275.371	730.000	539.435	7.234.825
FERMO	53.339	0	80.065	46.975	82.000	26.088	41.316	0	46.000	24.227	400.010
MACERATA	463.449	0	949.615	14.462	1.635.677	148.046	932.910	45.026	1.195.964	1.517	5.386.666
TOTALE	3.814.398	3.116.401	4.355.169	1.608.485	5.493.131	1.226.922	4.554.743	1.357.918	5.074.706	817.986	31.419.859

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Marche.

Le risorse proprie di bilancio complessivamente utilizzate dagli enti nel quinquennio ammontano a €23.292.147 e rappresentano il 74,13% delle risorse complessivamente utilizzate ai fini manutentivi (€ 31.419.859). Corrispondentemente si deduce che le risorse regionali utilizzate dagli enti (€8.127.712) rappresentano il 25,87 % del totale.

Se si rapporta al totale delle risorse effettivamente utilizzate dagli enti il numero complessivo (10.926) degli alloggi in proprietà agli IACP alla data del 31.12.2003 al fine di attribuire un significato unitario all'impegno finanziario profuso in regione per le finalità manutentive, si individua un valore di siffatto impegno di circa €2.876 ad alloggio.

I dati afferenti la movimentazione del rapporto locativo (cambi, volture dell'intestazione contrattuale, cessazioni delle utenze) acquisiti all'indagine attestano lo svolgimento di attività da parte di tutti gli enti gestori. In relazione alla tematica del cambio di alloggio la normativa regionale reca una specifica disciplina (artt. 44 e seguenti della l.r. 44/97) del cambio di alloggio basata sia sulla possibilità di una mobilità originata dalla richiesta degli assegnatari sia sull'esistenza di programmi di mobilità predisposti dagli enti gestori al fine di eliminare le condizioni di sottoutilizzazione e di sovraffollamento degli alloggi nonché di disagi abitativi di carattere sociale.

TABELLA 17 - Regione Marche - Gestione del patrimonio di ERP. IACP. Cambio di alloggio. Richieste e concessioni nel triennio 2001-2003.

cambio di alloggio nel triennio 2001-2003		
IACP	n. richieste	n. cambi concessi
PESARO URBINO	738	46
ANCONA	651	103
ASCOLI PICENO	102	71
FERMO	11	2
MACERATA	106	67
TOTALE	1608	289

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Marche.

Se, ai fini di individuare un valore unitario del fenomeno gestionale ora in parola, si rapporta il numero complessivo delle domande di cambio pervenute nel triennio al numero complessivo degli alloggi in gestione agli enti alla data del 31.12.2003 (15.187), si ricava che tale rapporto consiste in una domanda di cambio ogni 9,44 alloggi gestiti.

Il numero complessivo delle volture disposte dagli IACP regionali nello stesso triennio assomma a 726 unità. Il rapporto tra tale entità e il numero complessivo degli alloggi gestiti al 31.12.2003 è di una voltura dell' intestazione contrattuale ogni 20,92 alloggi gestiti.

Le cessazioni d'utenza che tutti gli enti gestori tranne uno sono stati in grado di articolare nelle loro componenti base²¹³ richieste dal quesito istruttorio all'uopo inoltrato dalla Sezione di controllo ha interessato complessivamente nel triennio 953 casi. L'omologo rapporto sopra individuato a proposito dei cambi e delle volture è, con riferimento alle cessazioni d'utenza, di una cessazione ogni 15,67 alloggi gestiti. In particolare, a livello regionale, sono state registrate nel triennio 2001-2003 410 disdette contrattuali, 256 cessazioni d'utenza a seguito di decesso dell'inquilino e 53 sfratti.

L'indagine regionale ha infine anche rilevato talune caratteristiche soggettive dell'utenza.

A tale fine l'attenzione è stata innanzitutto rivolta al numero degli assegnatari e a 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).

Nella seguente tabella sono esposti gli esiti delle informazioni assunte con riferimento al numero degli assegnatari e degli occupanti.

TABELLA 18 - Regione Marche - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Rapporto tra il numero degli occupanti e degli assegnatari degli alloggi. Rilevazione al 31 dicembre 2000, 2001, 2002.

	anno 2000			2001			2002		
	n. assegnatari	n. occupanti	rapporto tra n. occupanti e n. assegnatari	n. assegnatari	n. occupanti	rapporto tra n. occupanti e n. assegnatari	n. assegnatari	n. occupanti	rapporto tra n. occupanti e n. assegnatari
IACP	14.486	37.970	2,62	14394	37.097	2,58	14.267	36.229	2,54

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Marche.

Dalla tabella sopra riportata²¹⁴ emerge che alla data del 31.12.2002 la popolazione occupante alloggi ERP degli IACP nella regione Marche contava 36.229 unità a fronte di 14.267 assegnatari con un rapporto occupanti/assegnatari di 2,54. Al riguardo, se si considera

²¹³ Disdetta del contratto, decesso dell'inquilino, sfratto, altro.

²¹⁴ I dati esposti in tabella (come pure in quelle che seguono) non comprendono quelli relativi all'IACP di Fermo che ha comunicato il numero degli assegnatari (419 al 2002) ma non quello degli occupanti.

che il provvedimento di assegnazione dell'alloggio è di regola unipersonale (e riguarda ovviamente un solo alloggio) si può dedurre che l'occupazione media per alloggio ERP degli IACP regionali è di 2,54 persone ad alloggio.

Nel triennio 2000-2002 il numero degli occupanti è diminuito del 4,59% passando da 37.970 a 36.229 unità. In riduzione è anche il numero degli assegnatari passato da 14.486 a 14.267 unità.

La ripartizione degli occupanti gli alloggi in relazione alla classe d'età è riportata nella seguente tabella, che espone i dati percentuali di ogni classe d'età rispetto al numero complessivo degli occupanti rilevati a tale fine dall'indagine per ogni ente. La tabella evidenzia in particolare che la popolazione giovanile rappresenta il 14,20% degli occupanti degli alloggi IACP, mentre quella anziana il 26,53%.

TABELLA 19 - Regione Marche - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Occupazione degli alloggi per classe di età per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003

ente	% occupanti di età inf. ai 18 anni	% occupanti di età compresa tra i 18 anni e i 65 anni	% occupanti di età sup. ai 65 anni
IACP	14,20	59,27	26,53

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Marche

Con riferimento alla tipologia di reddito degli occupanti, l'indagine ha rilevato che relativamente al 2002 la fonte di reddito più diffusa è quella derivante da lavoro dipendente e da pensione (che vengono esposti congiuntamente) che rappresenta il 57,02% del totale degli occupanti rilevati ai fini ora in parola. La situazione relativa ai redditi 2002 è rappresentata nella seguente tabella.

TABELLA 20 - Regione Marche - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Ripartizione degli utenti per fonte di reddito. Riferimento ai redditi 2002.

	% reddito da lavoro dipendente e da pensione	% reddito da lavoro autonomo	% reddito diverso da quelli precedenti	% senza reddito
IACP	57,02	3,41	1,87	37,69

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da indagine Sezione di controllo Marche.

Va rilevato in particolare che la percentuale degli occupanti senza reddito è del 37,69%, mentre gli occupanti con reddito da lavoro autonomo rappresentano il 3,41% degli occupanti complessivi.

Regione Molise

Attività normativa

Oltre alla normativa regionale avente ad oggetto prevalentemente la previsione di programmi di intervento nel settore dell'ERP, citata nel paragrafo seguente, la prima normativa regionale di rilievo nell'ambito in esame è costituita dalla legge regionale di riforma degli IACP di cui alla l.r. 7 febbraio 1990, n.6, emanata in attuazione degli artt. 13 e 93 del D.P.R. 616/77. Ogni I.A.C.P., ente con personalità giuridica di diritto pubblico, costituisce nell'ambito di ciascuna Provincia strumento tecnico operativo della Regione nel campo dell'edilizia residenziale ed è dotato di autonomia patrimoniale, organizzativa, amministrativa e contabile nei limiti stabiliti dalla legge stessa. In particolare, l'I.A.C.P. provvede alla costruzione di abitazioni ed al recupero del patrimonio edilizio esistente, tramite l'impiego di fondi comunitari, statali, regionali e propri all'uopo destinati, stipula convenzioni con gli Enti locali per la manutenzione, l'amministrazione del patrimonio edilizio, la progettazione e l'esecuzione delle opere e dei piani di edilizia residenziale pubblica.

Una prima disciplina organica regionale in materia di ERP è contenuta nella l.r. del 4 agosto 1998, n. 12, e successive modificazioni, recante "Nuove norme per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni".

La disciplina in questione si allinea a quanto contenuto nella Delibera CIPE n.21 del 13 marzo 1995, come modificata dalla Delibera n.318 del 20 dicembre 1996.

Con l.r. 29 settembre 1999 n.34 la Regione Molise ha ripartito compiti e funzioni amministrative tra Regione ed enti locali in attuazione del d.lgs.112/1998²¹⁵.

Con la l.r. 5 maggio 2005, n. 14 "Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica" la Regione Molise ha disciplinato la cessione in proprietà degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Premesso che l'alienazione è consentita esclusivamente per la realizzazione di programmi regionali finalizzati allo sviluppo del settore dell'edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e per l'impiego delle risorse nel settore, in conformità all'articolo 1 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, la Giunta Regionale, d'intesa con la competente commissione consiliare, formula piani di vendita, per ambiti provinciali, su proposta degli Enti pubblici territoriali, degli Istituti Autonomi Case Popolari o di altri organismi, comunque denominati, operanti nella Regione, per le finalità proprie dell'edilizia residenziale pubblica. Su proposta dell'Istituto Autonomo Case Popolari competente per territorio la Regione, ad opera della Giunta, provvede alla programmazione e al reimpiego delle risorse sul territorio.

Da ultimo si evidenzia che con l.r. 7 luglio 2006 n.17 è stata emanata la disciplina generale in materia di edilizia residenziale pubblica, in attuazione dell'art.117 della Costituzione. Oltre le finalità delle politiche abitative, la legge, *in primis*, disciplina l'attività di programmazione, che si estrinseca attraverso il piano per l'edilizia residenziale pubblica approvato dal Consiglio regionale. Il piano è attuato mediante i programmi operativi regionali (POR), approvati dalla Giunta ed elaborati sulla base dei dati forniti dall'Osservatorio regionale sulla condizione abitativa e del fabbisogno abitativo, espresso dalle domande di assegnazione di alloggi in locazione. L'Osservatorio, oltre al monitoraggio della condizione abitativa e del fabbisogno, si occupa anche della formazione e gestione dell'anagrafe degli utenti e del patrimonio. Ai finanziamenti si provvede attraverso il Fondo regionale per le politiche abitative, alimentato con risorse comunitarie, statali, regionali e comunque attinenti all'ERP. La

²¹⁵ In materia di edilizia residenziale pubblica, la normativa attribuisce alla Regione, tra l'altro, le funzioni di determinazione delle procedure di rilevazione del fabbisogno abitativo, di definizione dei piani, programmi di intervento, obiettivi di settore e tipologie di intervento, di verifica dell'attuazione dei programmi, di promozione e coordinamento della formazione e gestione dell'anagrafe degli utenti e dell'inventario del patrimonio, di individuazione dei criteri generali di assegnazione e gestione degli alloggi e di determinazione dei canoni, disciplina e controllo sugli IACP. Ai Comuni, invece, sono conferiti i compiti di rilevamento del fabbisogno abitativo, di accertamento dei requisiti per l'accesso ai finanziamenti, di autorizzazione alla cessione in proprietà e alla locazione degli alloggi, di formazione dei bandi di assegnazione e approvazione delle graduatorie.

normativa definisce le varie tipologie di intervento (recupero, nuove costruzioni, concessione di contributi per l'acquisto di abitazione primaria, programmi di recupero urbano) e individua forme di sostegno al reddito e interventi innovativi anche a carattere sperimentale. Il canone è diretto a compensare i costi di gestione, a garantire la manutenzione e l'adeguamento del patrimonio gestito nonché a contribuire allo sviluppo del settore e va versato alla regione per il reinvestimento, nella misura del 20%. La determinazione avviene per via regolamentare sulla base di tre fasce di utenza: una socialmente protetta in cui è commisurato in rapporto al reddito familiare, una amministrativa in cui è commisurato al reddito e al valore dell'immobile e una di decadenza alla quale si applica un canone maggiorato. È infine disciplinata la procedura di assegnazione degli alloggi.

Dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa la Regione ha affidato la gestione Urbanistico territoriale alla Divisione IV dell'Assessorato urbanistica e Politiche della Casa articolata nel Servizio Gestione Urbanistico-Territoriale e nella sezione comuni sismici di Isernia.

Attività regionale

Programmazione, quantificazione, riparto delle risorse e stato di attuazione

Come sopra anticipato, in mancanza della disciplina regionale della materia dell'edilizia popolare, la Regione Molise, ha inizialmente approvato i programmi del settore attraverso leggi regionali. È il caso della l.r. 12 febbraio 1979, n. 7 con la quale si è dato l'avvio ad un programma di intervento regionale nel settore dell'edilizia agevolata e convenzionata, consistente nell'erogazione di contributi in conto capitale a favore dei soggetti operatori. Successivamente, con la legge regionale 20 gennaio 1982, n.7, la Regione ha finanziato i programmi degli IACP operanti nel suo territorio per la realizzazione del piano decennale previsto dalla legge 5 agosto 1978, n. 457. Infine con la l.r. 22/1990 la Regione ha promosso un nuovo programma di interventi nel settore dell'edilizia agevolata volto anche a favorire il recupero, l'acquisto e la costruzione di alloggi, mediante la concessione di specifici finanziamenti

Ad ogni buon conto, va rilevato che l'attività della Regione Molise nel campo degli interventi per l'Edilizia Residenziale Pubblica è fondamentalmente quella prevista dalla normativa nazionale alla quale è stata improntata la programmazione regionale, pur se alcune categorie di interventi sono diversamente articolate.

La programmazione regionale di ERP sovvenzionata 1992/1995 è stata approvata con delibere del consiglio regionale 326/94 e 420/1994 ed ha previsto, tra l'altro, interventi di recupero, di nuova costruzione, completamento di programmi precedenti gestiti dagli IACP, acquisizione di aree edificabili ad uso residenziale e urbanizzazione primaria ed infine eliminazione barriere architettoniche. Nell'ambito del programma sono state destinati € 16.499.980,60 all'edilizia agevolata ed €37.564.905,72 a quella sovvenzionata. A seguito della stipula dell'accordo di programma con il Ministero Infrastrutture e Trasporti del 20 ottobre 2002 sono state accreditati a favore della regione Marche per l'edilizia agevolata altri € 29.199.884,54.

Per la programmazione relativa al periodo 1998/2004 la Regione Molise ha dato precedenza ai programmi di recupero urbano (P.R.U.), nell'ambito dei quali è stato delineato l'insieme sistematico di opere da realizzare, mantenere e ammodernare. Essi hanno costituito la parte fondamentale del programma di ERP sovvenzionata, approvato con deliberazione del Consiglio regionale dell'11 marzo 1998, n. 44 ai sensi dell'art.2, comma 63, lett.d) della legge 662/1996

Con deliberazione della giunta Regionale del 20 aprile 1998, n. 511, sono stati ripartiti i fondi ed individuati i soggetti attuatori. Nel prospetto che segue sono illustrati fondi ripartiti e riallocati ed i Comuni che ne hanno beneficiato.

PROVINCIA DI CAMPOBASSO

LOCALIZZAZIONE	SOGGETTO ATTUATORE	IMPORTO FINANZIATO L.662/96		SITUAZIONE AL 16.03.05 AVANZAMENTO PROGRAMMA
		in lire	in euro	
Bojano	Comune	366.115.000	189.082,62	Lavori terminati
Campobasso	Comune	2.301.595.000	1.188.674,62	Lavori terminati
Casacalenda	Comune	75.855.000	39.175,84	Lavori terminati il 21-04-2000
Larino	Comune	364.675.000	188.338,92	Lavori terminati il 24-02-2000
Portocannone	Comune	60.990.000	31.498,71	Lavori terminati il 16-05-2000
Termoli	Comune	646.375.000	333.824,83	Lavori iniziati il 2-01-2002
TOTALE		3.815.605.000	1.970.595,52	

PROVINCIA DI ISERNIA

LOCALIZZAZIONE	SOGGETTO ATTUATORE	IMPORTO FINANZIATO L.662/96		SITUAZIONE AL 16.03 2005 AVANZAMENTO PROGRAMMA
		in lire	in euro	
Capracotta	Comune	145.885.000	75.343,31	Lavori terminati il 23-06-2000
Frosolone	Comune	133.355.000	68.872,11	Lavori terminati il 28-12-2000
Isernia	Comune	797.275.000	411.758,17	Lavori terminati il 26-06-2002
Pozzilli	Comune	81.480.000	42.080,91	Lavori terminati il 04-08-2000
TOTALE		1.157.995.000	598.076,12	

Da rilevare che i lavori in alcuni Comuni (Termoli, Isernia Bojano e Campobasso) non sono iniziati entro la data stabilita che era il 1° settembre 1999, pertanto è stato nominato un commissario ad acta e la Giunta regionale con deliberazione n. 1992/99, sulla base delle relazioni del commissario, ha deliberato di rilocalizzare gli interventi negli stessi comuni.

Come si evince dal prospetto, la maggior parte degli interventi di edilizia sovvenzionata relativi al periodo 1998-2004 è stata ultimata nell'anno 2000; un solo intervento ultimato nel 2002.

Il programma regionale 1996/1998, approvato con delibera del Consiglio regionale n. 203 del 10 aprile 2001, consegue alla delibera CIPE 22 dicembre 1998, la quale ha ripartito a favore delle Regioni le maggiori entrate 1995 nonché le entrate 1996/1998 per un importo complessivo a favore della Regione di €2.305.241,48.

Soggetti attuatori sono i Comuni che nella ripartizione dei fondi per la programmazione 1992/95 non avevano ricevuto finanziamenti mentre il programma è costituito dagli interventi di recupero o acquisto e recupero, con priorità per quelli che soddisfano anche le esigenze della particolare categoria sociale "anziani".

A seguito del trasferimento di risorse previsto dall'art.63 del d.lgs. n. 112/1998 avvenuto a seguito della stipula dell'accordo di programma fra Ministero LL.PP. e Regione Molise in data 19 aprile 2001, con delibera G.R. 297/2002 sono stati localizzati gli interventi ed individuati i soggetti attuatori.

Si riporta, di seguito, il prospetto riepilogativo dei predetti interventi.

P.R.U. MAGGIORI ENTRATE 1995 E ENTRATE 1996/1998

Localizzazione	Soggetto Attuatore	Importo Finanziato L.662/96		Situazione Al 16 Marzo 2005 Avanzamento Programma
		in lire	in euro	
Baranello	Comune	50.000.000	25.822,85	Lavori terminati il 30.09.03
Campobasso-Area PEEP CEP	Comune	475.000.000	245.317,02	Lavori iniziati
Campobasso-Area PEEP Vazzieri	Comune	475.000.000	245.317,02	Lavori iniziati
Colletorto	Comune	50.000.000	25.822,85	Lavori terminati il 7.10.2002
Guglionesi	Comune	63.569.920	32.831,12	Lavori terminati il 23.7.2003
Mirabello Sannitico	Comune	50.000.000	25.822,85	Lavori terminati
Montenero di Bisaccia	Comune	60.000.000	30.987,41	Lavori terminati il 27.5.2003
Morrone del Sannio	Comune	150.000.000	77.468,54	Lavori terminati nel 2003
Palata	Comune	50.000.000	25.822,85	Lavori terminati il 30.11.2002
San Giuliano di Puglia	Comune	50.000.000	25.822,85	Lavori terminati il 6.5.2003
San Martino in Pensilis	Comune	60.000.000	30.987,41	Lavori terminati il 31.7.2003
Termoli-Area PEEP via Arno	Comune	500.000.000	258.228,45	Lavori iniziati il 11.6.2003
Termoli-Area PEEP via Tevere	Comune	500.000.000	258.228,45	Lavori iniziati il 18.6.2003
Ururi	Comune	60.000.000	30.987,41	Lavori terminati
Bagnoli del Trigno	Comune	50.000.000	25.822,85	Lavori terminati il 12.4.2003
Frosolone	Comune	80.000.000	41.316,55	Lavori iniziati il 18.3.2004
Isernia-1^Area PEEP S. Leucio	Comune	500.000.000	258.228,45	Lavori iniziati
Isernia-2^Area PEEP S. Leucio	Comune	700.000.000	361.519,82	Lavori iniziati l'8.8.2004
Macchiagodena	Comune	90.000.000	46.481,12	Lavori terminati il 15.11.2003
Montaquila	Comune	30.000.000	15.493,71	Lavori terminati il 25.6.2003
Pesche	Comune	70.000.000	36.151,98	Lavori terminati il 3.6.2003
Pescopennataro	Comune	50.000.000	25.822,85	Lavori terminati il 30.6.2003
Venafro	Comune	300.000.000	154.937,07	Lavori terminati il 27.12.2003
Totale		4.463.569.920	2.305.241,48	

Come si evince dal prospetto, tranne poche eccezioni, la maggior parte dei lavori sono terminati nel 2003.

Anche per questo programma, nel caso di mancato inizio dei lavori nei termini previsti, è stato necessario ricorrere alla procedura sostitutiva mediante la nomina di commissari ad acta con rilocalizzazione degli interventi.

Anche la Regione Molise ha aderito al Programma sperimentale di edilizia residenziale denominato "20.000 abitazioni in affitto" di cui al decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 27 dicembre 2001.

L'ammontare dei fondi disponibili alla data del D.M. del 17 marzo 2003 è stata per la Regione Molise di €2.233.193,20.

Con delibera della Giunta Regionale del 9 giugno 2003 n. 658, è stato approvato il bando per l'individuazione dei soggetti proponenti (comuni, II.AA.CC.PP., imprese di costruzione e cooperative edilizie di abitazione e rispettivi consorzi, persone giuridiche da questi costituite), e di quelli attuatori degli interventi di realizzazione, recupero o acquisto di alloggi da concedere in locazione. Al bando hanno risposto solo gli II.AA.CC.PP..

Le disponibilità finanziarie sono state destinate per il 55% alla locazione permanente, per il 30% alla locazione non inferiore a 15 anni e per il 15% alla locazione non inferiore ad 8 anni.

Con delibera della Giunta Regionale n. 1136 del 29 settembre 2003 è stato approvato il Piano operativo per la realizzazione degli alloggi da concedere in locazione al canone convenzionato.

La disponibilità prevista nel bando per la locazione non inferiore ad 8 anni non è stata attribuita per carenza di richieste e la stessa è stata pertanto destinata ad altre tipologie nel rispetto delle percentuali minime e massime.

Per la locazione non inferiore a 15 anni di alloggi di nuova costruzione sono state presentate due richieste da parte dell'I.A.C.P. di Campobasso per un totale di €903.643,00 con una disponibilità residua di €101.293,94 da potersi destinare alla locazione permanente.

Per la locazione permanente di alloggi di nuova costruzione è pervenuta una sola richiesta da parte dell'I.A.C.P. di Isernia, per €2.139.715,74, importo superiore alla disponibilità.

Successivamente il Piano Operativo Regionale è stato modificato con un aumento dei fondi per l'I.A.C.P. di Isernia, con un contributo complessivo di €2.139.715,64 e per l'I.A.C.P. di Campobasso, per l'importo di €1.676.500,51.

Con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 29 dicembre 2003 n. 1768 si è provveduto all'impegno dell'importo di €20.658.276,00 stanziato dall'art. 143, comma 33, della l. 23 dicembre 2000 n. 388, quale quota parte delle risorse destinate alla realizzazione del programma denominato "20.000 alloggi in affitto".

Tali risorse andranno attualizzate a cura delle Regioni secondo modalità da convenire con gli istituti finanziatori.

Con delibera della Giunta n.1322 del 9 settembre 2002, la Regione del Molise ha aderito al Programma innovativo in ambito urbano denominato "Contratti di quartiere II" impegnando nel bilancio di previsione 2002 la somma di € 113.073,07, per far fronte al cofinanziamento previsto dal programma in esame.

Nel bilancio regionale per l'esercizio finanziario 2003 è stata iscritta la somma di € 4.830.320,73 quale apporto statale (65%) e la somma di €2.600.941,93 quale apporto regionale (35%), per un importo complessivo di €7.431.262,66.

Con delibera n. 1073 del 17 settembre 2003 la giunta regionale ha approvato il bando di gara contenente le modalità di partecipazione dei Comuni nonché l'indicazione dei contenuti delle proposte e i criteri di valutazione.

Hanno presentato proposte 13 comuni inviate al Ministero per il vaglio della apposita Commissione ministeriale.

Si ricorda anche il Programma di interventi di edilizia sovvenzionata (art. 1 l.r. n.7/1982 per manutenzioni straordinarie) adottato a seguito dell'aumento delle richieste degli II.AA.CC.PP. di finanziamenti per provvedere alle spese per manutenzioni straordinarie. A tale scopo la Regione ha stanziato nel bilancio di previsione 2003 la somma di €1.700.000,00, di cui 700.000,00 per l'I.A.C.P. di Isernia e €1.000.000 per l'I.A.C.P. di Campobasso, per il finanziamento di tali interventi, previo apposito programma di utilizzazione.

Con delibera della Giunta Regionale del 17 ottobre 2003, n. 1265, gli IACP sono stati autorizzati ad utilizzare le somme previste nel bilancio regionale.

Consistenza e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica

L'indagine afferente la consistenza e la gestione del patrimonio immobiliare di ERP ha preso in considerazione i due IACP²¹⁶ regionali di Campobasso e di Isernia nonché i due comuni capoluogo di provincia (Campobasso e Isernia) quali enti territoriali con la maggiore consistenza demografica²¹⁷.

Ciò premesso, l'indagine della Sezione di controllo del Molise ha rilevato al 31.12.2003²¹⁸ la proprietà in capo agli enti suddetti di complessivi 5.195 alloggi di ERP ripartita come risulta dalla seguente tabella.

²¹⁶ Ai sensi dell'art. 2 della succitata L.R. 7.2.1990 n. 6 intitolata "Disciplina regionale di riforma degli IACP" questi costituiscono strumento tecnico operativo della Regione nel campo dell'edilizia residenziale ed esercitano nell'ambito di ciascuna provincia i compiti loro attribuiti dalla legislazione vigente, essendo dotati di autonomia patrimoniale, organizzativa, amministrativa e contabile nei limiti stabiliti dalla legge stessa.

²¹⁷ Ai sensi della suddetta legge regionale 4.8.1998 n. 12, che reca le norme per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni, sono assoggettati a tale normativa, che è espressione dei criteri generali di cui alla deliberazione CIPE 19.9.1995, tutti gli alloggi acquistati realizzati e recuperati dallo Stato, da enti pubblici territoriali e dagli IACP a totale carico o con il concorso o il contributo dello Stato o della Regione o di enti pubblici territoriali nonché quelli acquistati realizzati e recuperati da enti pubblici non economici per le finalità sociali proprie dell'edilizia residenziale pubblica.

²¹⁸ La relazione regionale ha acquisito taluni dati anche al 31.12.2004. Per ragioni di omogeneità temporale con i dati delle altre Sezioni regionali si espongono ai fini della descrizione della consistenza del patrimonio quelli relativi al 2003 e agli anni precedenti. Per taluni fenomeni gestionali si prendono talvolta in considerazione anche i dati relativi al 2004.

TABELLA 1 - Regione Molise - Consistenza del patrimonio immobiliare di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31 dicembre del 2001, 2002, 2003.

numero alloggi di ERP di proprietà degli enti rilevati dall'indagine			
enti	2003	2002	2001
IACP	4.895	4.581	4.540
COMUNI	300	300	280
TOTALE	5.195	4.881	4.820

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Molise

La concentrazione maggiore di alloggi si riscontra presso l'IACP di Campobasso che al 31.12.2003 risulta proprietario di 3.419 alloggi. L'IACP di Isernia è invece alla stessa data proprietario di 1.476 alloggi. A livello comunale l'ente di Campobasso è proprietario di 294 alloggi, sempre alla data del 31.12.2003. Del tutto marginale è invece l'entità degli alloggi del Comune di Isernia (6 alloggi).

Nel triennio il patrimonio di ERP interessato dalla rilevazione si è incrementato del 7,78%. L'incremento triennale riferito al solo patrimonio immobiliare degli IACP è del 7,82%.

Per quanto attiene alla gestione del patrimonio immobiliare di ERP gli IACP provvedono pressoché esclusivamente alla gestione degli alloggi di loro proprietà, essendo assai contenuta in termini quantitativi la gestione di alloggi di proprietà altrui ed in particolare di proprietà comunale. Gli enti comunali provvedono direttamente alla gestione degli alloggi di loro proprietà e non gestiscono alloggi di proprietà privata. La consistenza della gestione è rappresentata nella tabella che segue.

TABELLA 2 - Regione Molise - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	n. alloggi ERP in proprietà degli enti	n. alloggi di proprietà gestiti direttamente	n° alloggi di proprietà di altri enti pubblici gestiti	n° alloggi di proprietà privata gestiti	n° totale alloggi gestiti
IACP	4.895	4.895	26	0	4.921
COMUNI	300	300	0	0	300

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Molise

Il valore del patrimonio di ERP rappresentato in bilancio alla data del 31.12.2003 dall'IACP di Campobasso, è di €92.948.424. Suddividendo tale importo per il numero degli alloggi in proprietà (3.419) si ottiene un valore medio ad alloggio di €27.186. Il corrispondente valore registrato presso l'IACP di Isernia è di €23.121²¹⁹.

I dati evidenziati dalla relazione in ordine alla vetustà del patrimonio immobiliare di ERP sono riportati nella seguente tabella che espone la percentuale degli alloggi di ciascuna classe d'età in relazione al numero complessivo degli alloggi a tale fine rilevati.

TABELLA 3 – Regione Molise. Vetustà degli alloggi di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	n. alloggi ultimati prima del 1.1.1981	n. alloggi ultimati tra 1.1.1981 e 31.12.1990	n. alloggi ultimati dopo il 31.12.1990
	% sul totale	% sul totale	% sul totale
IACP	34,42	37,48	28,10
COMUNI	0,00	93,33	6,67

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Molise

Per quanto attiene al patrimonio immobiliare degli IACP, che rappresenta il dato quantitativo più importante, i risultati dell'indagine evidenziano che circa un terzo del patrimonio immobiliare (34,42%) si colloca nella fascia d'età più lontana nel tempo.

²¹⁹ Il dato si riferisce al valore iscritto a bilancio di bilancio e al numero degli alloggi al 31.12.2004.

L'edificazione realizzata nell'ultimo periodo (dopo il 31.12.90) rappresenta il 74,96% di quella del periodo precedente (1.1.81-31.12.90).

Gli alloggi di proprietà comunale risultano edificati in amplissima maggioranza (93,33%) negli anni '80.

La dimensione (superficie) degli alloggi oggetto di rilevazione è riportata nella seguente tabella che evidenzia, in rapporto al totale degli alloggi presi in considerazione ai fini ora in esame, come l'amplissima maggioranza percentuale tanto del patrimonio IACP quanto di quello comunale (rispettivamente 92,74% e 93,67%) si registri nella fascia dimensionale mediana compresa tra i 45 e i 95 metri quadri. Gli alloggi di più ridotte dimensioni costituiscono solo il 2,89% del totale degli alloggi IACP rilevati e il 3,33% di quelli comunali, mentre gli alloggi superiori a mq 95 sono il 4,36% degli alloggi IACP e il 3,00% degli alloggi di proprietà comunale.

TABELLA 4 – Regione Molise. Dimensione degli alloggi di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	alloggi di dimensione inferiore a mq. 45	alloggi di dimensione tra mq. 45 e mq. 95	alloggi di dimensione superiore a mq. 95
	% sul totale	% sul totale	% sul totale
IACP	2,89	92,74	4,36
COMUNI	3,33	93,67	3,00

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Molise

La tabella che segue espone le risultanze acquisite dall'indagine in ordine al classamento catastale.

TABELLA 5 – Regione Molise. Classificazione catastale degli alloggi di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	categoria A 2	categoria A 3	categoria A 4	categoria A 5
	% sul totale	% sul totale	% sul totale	% sul totale
IACP	2,10	53,49	44,06	0,35
COMUNI	26,09	71,30	2,61	

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Molise

Un dato certamente significativo enucleato dall'indagine è la quasi totalitaria inclusione degli alloggi IACP nelle categorie catastali A3 e A4 (abitazioni di tipo economico e abitazioni di tipo popolare) che raggiungono rispettivamente le percentuali del 53,49% e del 44,06%. Solo il 2,10 % degli alloggi IACP è accatastato in categoria A2 (abitazioni di tipo civile). L'ampia maggioranza (71,30%) delle abitazioni di proprietà comunale è accatastata in categoria A3.

Il patrimonio immobiliare degli IACP risulta incluso in aree PEEP in misura inferiore al 50% sia presso l'IACP di Campobasso (42,41%) che presso quello di Isernia (39,96%), mentre il 100% degli alloggi di proprietà comunale interessati dall'indagine risultano ubicati in tale zona urbanistica.

Gli IACP dispongono di procedure automatiche per la gestione dell'archivio del patrimonio; per contro nessun ente ha fornito informazioni relativamente alla sussistenza di un fascicolo del fabbricato contenente le fondamentali caratteristiche tecniche e impiantistiche di ciascun immobile.

I dati acquisiti dall'indagine in ordine alla cessione degli alloggi di ERP nel periodo 1994-2003 ad opera degli IACP attestano che essa è prevalentemente avvenuta in ossequio alle disposizioni della L.560/93²²⁰ e che ha interessato complessivamente 441 alloggi. Tra questi sono inclusi 106 alloggi che l'IACP di Campobasso ha alienato sulla base di leggi diverse dalla legge 560/93, mentre tale ultimo fenomeno ha interessato l'altro Istituto regionale solo per 3 alloggi. Sono stati adottati tre piani di vendita (i primi due dei quali nel settembre del 1995).

²²⁰ La sopravvenuta legge regionale 5.5.2005 n.14 ha assoggettato l'alienazione degli alloggi di ERP ad una specifica disciplina regionale.

Se, al fine di esprimere il significato che la cessione degli alloggi di ERP intervenuta nel periodo 1.1.1994-31.12.2003 ha esercitato nei confronti dell'insieme del patrimonio immobiliare degli IACP regionali, si rapporta al numero degli alloggi di proprietà degli enti nel periodo di vendita²²¹ il numero complessivo degli alloggi venduti dagli IACP, si ottiene un valore di una vendita ogni 12,10 alloggi.

L'indagine ha rilevato che il prezzo medio di vendita degli alloggi realizzato dall'IACP di Campobasso è stato di €30.000 per ciascuno degli anni 2001, 2002, 2003.

Il prezzo medio di vendita realizzato dall'IACP di Isernia ammonta invece a €16.700 nel 2004 e a €21.000 e €25.000 rispettivamente nel 2003 e nel 2002. A tali ultimi due importi corrisponde un costo medio di realizzazione degli alloggi ultimati nello stesso periodo rispettivamente di €54.620 e di €48.969.

Il ricavato della vendita operata dai due IACP ammonta a complessivi €11.906.241, che sono stati prevalentemente destinati alle nuove costruzioni (65,46%), nonché all'acquisto di aree edificabili (18,74%) e alla manutenzione straordinaria (8,74%). Per lo 0,73% il ricavo è stato destinato a ripiano del deficit (dell'Istituto di Isernia); presso quest'ultimo ente si è riscontrata anche l'esistenza di somme in attesa destinazione per un importo corrispondente al 6,31% del totale dei ricavi di cui sopra.

La cessione degli alloggi non ha interessato alcun alloggio di proprietà comunale.

Con riferimento alla cessione degli alloggi di proprietà statale eseguita ai sensi dell'art. 2 della legge 449/1997 e dell'art. 3 della legge 388/2000 la relazione evidenzia che l'Agenzia del demanio ha trasferito agli IACP la proprietà di 739 alloggi di ERP (360 all'IACP di Campobasso e 379 a quello di Isernia). Nessun alloggio è stato ceduto ai comuni interessati dall'indagine.

Per quanto attiene ai contenuti della gestione (nei limitati casi in cui gli IACP gestiscono alloggi di proprietà comunale), è emerso che il rapporto tra l'ente proprietario e l'ente gestore non sia disciplinato a livello regionale, ma che fondi su atti di natura convenzionale²²². A questo proposito l'IACP di Isernia ha precisato che la gestione per conto dei comuni non è remunerata, ma che l'ente trattiene sui canoni di locazione da riversare all'ente proprietario una quota per spese generali, di amministrazione e di gestione nonché una quota afferente le spese di manutenzione ordinaria. L'IACP di Campobasso opera invece una gestione che viene retribuita in relazione ad un calcolo che prende come base il valore catastale dell'alloggio e che prevede degli scaglioni²²³.

Il rapporto con l'utenza avviene con contenuti sostanzialmente omogenei tra i due IACP²²⁴ che comprendono tutti i fondamentali adempimenti che ordinariamente fanno capo ad un gestore di alloggi di civile abitazione (gestione della fase contrattuale, gestione della fase amministrativa e contabile, gestione della manutenzione ordinaria, gestione della fase della cessazione dell'utenza).

Di ampio contenuto è anche l'attività all'uopo svolta dai due comuni assoggettati all'indagine per la gestione dei propri alloggi.

Nè i due IACP nè il Comune di Isernia svolgono funzioni di amministratore condominiale. Il fenomeno del condominio si presenta con una certa rilevanza solo presso l'IACP di Campobasso²²⁵ ove si registrano 143 condomini formalmente costituiti, in 21 dei quali l'ente versa in situazione di minoranza millesimale.

Alle assegnazioni di alloggi di ERP nella regione Molise provvedono i competenti comuni ordinariamente sulla base di procedimenti concorsuali esperiti in ossequio alle disposizioni della l.r. 12/98. A questo proposito l'indagine regionale ha evidenziato che il Comune di Campobasso ha provveduto nel periodo 2002-2004 a 190 assegnazioni di alloggi di ERP del locale IACP e a 10

²²¹ Il dato viene calcolato sommando agli alloggi in proprietà alla data del 31.12.2003 (4.895) il numero degli alloggi venduti nel periodo 1994-2003.

²²² L'art.2 della L.R. 7.2.1990 n. 6, nell'individuare i compiti degli IACP, prevede tra l'altro che essi assumano rapporti di convenzione con gli enti locali per la manutenzione e l'amministrazione del patrimonio edilizio di loro proprietà.

²²³ Fino al valore di 18.000 euro il compenso è di €650 ad alloggio; fino al valore di 36.000 euro il compenso è di €750 ad alloggio; oltre il valore di 36.000 euro il compenso è di €850 ad alloggio.

²²⁴ Una difformità gestionale si registra con riferimento all'anticipo delle spese per i servizi accessori alla locazione e alla gestione della relativa rendicontazione che non risulta eseguita dall'IACP di Isernia.

²²⁵ L'IACP di Isernia non dispone dei dati relativi ai cd. condomini misti.

assegnazioni di alloggi di sua proprietà. Il comune di Isernia ha invece rappresentato una situazione di assenza di assegnazioni a nuovi inquilini nel periodo 2001-2004.

Con riferimento al tema dei canoni di locazione, gli IACP interpellati hanno segnalato che i criteri che utilizzano ai fini della quantificazione sono quelli previsti dalla legge regionale 12/98 e dalle modifiche e integrazioni di cui alla successiva legge regionale 12.1.2000 n. 4²²⁶, mentre i comuni applicano specifici regolamenti comunali, che presso l'ente locale di Campobasso fanno riferimento ai principi di cui all'art. 2 della L.431/98.

L'accertamento per canoni di locazione di ERP registrato presso gli enti risulta dalla seguente tabella.

TABELLA 6 - Regione Molise - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Accertamento canoni di locazione per ente proprietario negli anni 2001, 2002, 2003.

enti	entrata (accertamento) canoni 2001	entrata (accertamento) canoni 2002	entrata (accertamento) canoni 2003	TOTALE
IACP di Campobasso	2.787.090	2.599.585	3.046.016	8.432.691
IACP di Isernia	-	855.003	786.676	
Comune di Campobasso	335.226	565.108	602.452	1.502.786
Comune di Isernia	3.772	3.772	3.726	11.270

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Molise

Relativamente all'IACP di Campobasso, la tabella evidenzia un oscillante andamento dell'accertamento nel triennio, che registra un incremento del 9,29% nel 2003 rispetto al 2001.

I dati acquisiti in ordine ai canoni medi e minimi mensili relativi al 2003 sono riportati nella seguente tabella, che evidenzia la disomogeneità che interessa alla situazione del Comune di Campobasso rispetto agli altri enti sia con riferimento al canone medio (€180) sia con riferimento al canone minimo (€105,52). Presso gli IACP è prevista la possibilità di un canone pari a zero per le situazioni in cui risulti totalmente assente una fonte di reddito in capo al nucleo familiare. Il canone minimo è determinato quale importo minimo che si applica all'utenza che si colloca nella fascia di reddito più bassa.

TABELLA 7 - Molise - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Canone minimo e canone medio mensile per ente proprietario. Anno 2003.

enti	canone medio	canone minimo
IACP di Campobasso	73,00	0
IACP di Isernia	52,43	0
Comune di Campobasso	180,00	105,52
Comune di Isernia	67,04	46,48

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Molise

La consistenza della morosità per canoni di locazione ERP nel triennio 2001-2003 è riassunta nella seguente tabella.

TABELLA 8 - Molise - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Morosità al 31.12.2003 e nel triennio 2001-2003. Rilevazione al 30.6.2004.

enti	Morosità 2003		Morosità 2002		Morosità 2001		Morosità del triennio
	Importo e % su monte canoni dell'anno	Importo e % su monte canoni dell'anno	Importo e % su monte canoni dell'anno	Importo e % su monte canoni dell'anno	Importo e % su monte canoni dell'anno	Importo e % su monte canoni dell'anno	
IACP di Campobasso	1.195.087	28,90	1.914.717	42,69	1.241.518	32,59	4.351.322
IACP di Isernia	127.603	14,04	102.442	11,79	-	-	
Comune di Campobasso	47.897	7,95	37.257	6,59	30.510	9,10	115.664
Comune di Isernia	0		0		0		0

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Molise

²²⁶ L'art. 26 della legge, con riferimento alla delibera CIPE del 13.3.1995 come modificata dalla successiva delibera 20.12.1996, ripartisce i nuclei familiari in tre fasce di reddito.

Le risultanze dell'indagine attestano inequivocabilmente l'esistenza di un significativo fenomeno di morosità presso i 3 principali enti gestori di alloggi di ERP, con valori di grande rilievo presso l'IACP di Campobasso, ove la morosità ancora sussistente in ordine all'esercizio 2002 raggiungeva la considerevole percentuale del 42,96% del monte canoni di quell'anno. L'IACP di Isernia non ha comunicato i dati relativi alla morosità del 2001.

Con riferimento alla situazione dell'IACP di Campobasso, se si considera che l'ammontare complessivo della morosità al 31.12.2003, quale si desume dalla relazione regionale, ammonta ad €6.600.146 si deduce che l'entità della morosità precedente al 1.1.2001 e quindi oramai consolidata ammontava ad €2.248.824 corrispondente al 34,07% della morosità complessivamente esistente al 31.12.2003.

Se si rapporta la morosità complessiva (€ 6.600.146) esistente presso l'IACP di Campobasso al numero degli alloggi in gestione al 31.12.2003 presso l'ente (3.430) si deduce una morosità ad alloggio gestito di €1924,24. Lo stesso rapporto riferito alla sola morosità del triennio (€ 4.351.322) conduce all'individuazione di una morosità di € 1.268,61 ad alloggio gestito. L'omologo dato riferito al Comune di Campobasso (€115.664 di morosità del triennio a fronte di 294 alloggi gestiti al 31.12.2003) è di 393,41 euro.

In relazione a siffatta entità della morosità, l'IACP di Campobasso ha rappresentato l'esecuzione di un'intensissima attività finalizzata al recupero dei crediti sia in sede giudiziale che extra giudiziale, in relazione alla quale peraltro la Sezione regionale manifesta qualche dubbio di congruenza dei dati comunicati.

L'entità dell'occupazione degli alloggi in assenza di titolo si ricava dalla seguente tabella.

TABELLA 9 - Regione Molise - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Occupazione senza titolo per ente proprietario.

	IACP di Campobasso	IACP di Isernia	Comune Campobasso	Comune Isernia
n° complessivo alloggi occupati senza titolo	35	21	3	1
n° alloggi occupati senza titolo per assenza originaria del titolo	28	11	3	-
n° alloggi occupati senza titolo per assenza sopravvenuta del titolo (per perdita dei requisiti soggettivi, per impossibilità al subentro o alla voltura del contratto, o altro)	7	10	0	-

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Molise

L'occupazione senza titolo di alloggi registrata presso gli IACP del Molise non presenta una significativa consistenza ove i 56 casi di questo genere²²⁷ rappresentano il 1,14% dei 4.921 alloggi gestiti dai due enti. Il fenomeno è quasi del tutto assente presso gli alloggi di proprietà comunale che negli anni hanno anche intrapreso delle azioni finalizzate al recupero della disponibilità degli alloggi. L'indagine ha invece evidenziato che l'attività finalizzata alla contestazione delle occupazioni "sine titolo" da parte degli IACP non ha assunto contenuti adeguati alla sia pur modesta entità del fenomeno nè significative informazioni sono state trasmesse relativamente all'attività di vigilanza all'uopo esperita²²⁸.

Anche la "sfittanza" degli alloggi ha una consistenza assai limitata (123 casi per il patrimonio gestito dagli IACP) concernendo, come si può dedurre dalla seguente tabella, solo il 2,50%²²⁹ degli alloggi in gestione agli Istituti alla data del 31.12.2003.

²²⁷ I dati dei due enti non risultano temporalmente allineati in quanto quelli dell'IACP di Isernia fanno riferimento alla situazione esistente al 31.12.2004 e non al 31.12.2003, cui si riferiscono invece i dati dell'altro Istituto.

²²⁸ L'IACP di Isernia ha precisato che tale vigilanza viene attuata attraverso l'esame da parte del comune delle autocertificazioni annuali degli inquilini sulla composizione del nucleo familiare e sul reddito.

²²⁹ I dati dei due enti non risultano temporalmente allineati in quanto quelli dell'IACP di Isernia fanno riferimento alla situazione esistente al 31.12.2004 e non al 31.12.2003, cui si riferiscono invece i dati dell'altro Istituto.

TABELLA 10 - Regione Molise - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Alloggi non occupati per tipologia di ente proprietario.

	IACP Campobasso	IACP Isernia	Comune Campobasso	Comune Isernia
n° complessivo alloggi non occupati	49	74	9	-
n° alloggi non occupati perché dichiarati inabitabili	0	-	0	-
n° alloggi non occupati perché in attesa di manutenzione	19	-	0	-
n° alloggi non occupati perché è in corso intervento di manutenzione	0	-	0	-
n° alloggi non occupati perché in attesa di assegnazione	30	-	9	-
n° alloggi non occupati per altri motivi	0	-	0	-

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Molise

L'indagine ha rilevato che l'esecuzione di interventi manutentivi del patrimonio immobiliare ha assunto una considerevole rilevanza presso l'IACP di Campobasso, come pure presso l'IACP di Isernia. La situazione complessiva rilevata dalla Sezione di controllo emerge dalla seguente tabella

TABELLA 11 - Regione Molise - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Ristrutturazione e risanamento conservativo degli alloggi nel quinquennio 2000-2004.

	2004	2003	2002	2001	2000
IACP Campobasso	224	267	597	137	186
IACP Isernia	83	110	14	-	-
Comune Campobasso	3	20	4	6	4

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Molise

Dalla tabella²³⁰ si ricava come l'IACP di Campobasso abbia eseguito nel quinquennio 2000-2004 1.411 interventi di manutenzione di particolare significato ed impegno tecnico edilizio, il che equivale a dire che è stato assoggettato a manutenzione circa il 40% del patrimonio di ERP gestito alla data del 31.12.2004. A ciò deve aggiungersi l'esecuzione, nello stesso arco temporale, di 400 interventi di riatto degli alloggi.

Le risorse finanziarie destinate e utilizzate dagli enti assoggettati all'indagine alla manutenzione ordinaria e straordinaria²³¹, sono indicate nella seguente tabella.

TABELLA 13 - Regione Molise - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Risorse destinate e impiegate per la manutenzione ordinaria e straordinaria nel quinquennio 2000-2004.

		Risorse utilizzate	
		Risorse proprie	Risorse regionali
2004	IACP Campobasso	840.068	566.714
	IACP Isernia	35.486	0
	Comune Campobasso	8.432	
2003	IACP Campobasso	1.154.557	615.881
	IACP Isernia	27.060	0
	Comune Campobasso	96.923	
2002	IACP Campobasso	975.938	51.147
	IACP Isernia	30.184	0
	Comune Campobasso	10.057	
2001	IACP Campobasso	706.895	0
	IACP Isernia	-	-
	Comune Campobasso	8.460	
2000	IACP Campobasso	915.024	0
	IACP Isernia	-	-
	Comune Campobasso	6.507	

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Molise

²³⁰ Dall'IACP di Isernia sono stati acquisiti solamente i dati relativi agli anni 2002, 2003 e 2004. La circostanza impedisce una rilevazione quinquennale riferita all'intero patrimonio di ERP gestito dagli IACP delle regione.

²³¹ Il Comune di Isernia risulta non abbia eseguito alcun intervento manutentivo.

Le risorse complessivamente utilizzate dall'IACP di Campobasso per le finalità manutentive ammontano ad €5.826.224, che per il 78,82% provengono da fondi di bilancio e per il 21,18% da risorse regionali.

Se, relativamente all'IACP di Campobasso, al fine di attribuire un significato unitario all'impegno finanziario profuso per le finalità manutentive, si rapporta al totale delle risorse effettivamente utilizzate dall'ente nel periodo 2000-2004 (€5.826.224) il numero complessivo degli alloggi in proprietà alla data del 31.12.2004 (3.551), si individua un valore di siffatto impegno di circa €1.641 ad alloggio.

I dati afferenti la movimentazione del rapporto locativo (cambi, volture dell'intestazione contrattuale, cessazioni delle utenze) acquisiti all'indagine attestano lo svolgimento di un'attività non intensa da parte degli enti gestori e comunque una difficoltà in capo agli stessi di disporre di informazioni tali da fornire una completa risposta ai quesiti istruttori.

In relazione ai cambi di alloggio, l'IACP di Campobasso ha segnalato di avere accolto nel periodo 2001-2003, un numero esattamente corrispondente alle richieste di cambio presentate ogni anno (nel triennio 53), di avere eseguito nello stesso triennio 110 volture contrattuali e di essere stato interessato da 323 cessazioni d'utenza, che non è stato peraltro in grado di articolare nelle loro causali.

L'IACP di Isernia, (nel triennio 2002- 2004) ha ricevuto 15 domande di cambio, ha operato 57 volture contrattuali ed ha registrato 90 cessazioni d'utenza.

Se, ai fini di individuare un valore unitario dei fenomeni gestionali di cui sopra, si rapportano le predette risultanze al numero complessivo (4.921) degli alloggi in gestione agli IACP alla data del 31.12.2003, si ricava, per l'insieme dei due Istituti, un rapporto di una domanda di cambio ogni 72,36 alloggi gestiti, di una voltura ogni 29,47 alloggi gestiti e di una cessazione d'utenza ogni 11,91 alloggi gestiti.

Regione Piemonte

Attività normativa

Nel corso degli anni '70 e '80 si sono succeduti nel settore interventi volti a realizzare nel territorio regionale i provvedimenti stabiliti a livello nazionale. È il caso della legge regionale n. 28 del 1976, che concede finanziamenti integrativi delle Cooperative edilizie beneficiarie dei contributi previsti dalle leggi 457/78, 865/71, 166/75 e 492/75, e della legge regionale n. 6 del 1982, che promuove lo snellimento delle procedure attuative dei programmi di ERP per la localizzazione degli interventi del piano decennale di cui alla legge 457/78. La l.r. 6/82 istituisce altresì un fondo di rotazione per l'acquisizione delle aree necessarie alla realizzazione degli interventi.

Un primo effettivo intervento in materia è stato con la legge regionale 26 aprile 1993, n. 11, da ultimo modificata con la l.r. 28/2006, che disciplina la trasformazione degli Istituti Autonomi per le Case Popolari (IACP) in Agenzie Territoriali per la Casa (A.T.C.) e definisce le competenze nel settore dell'Edilizia Residenziale Pubblica. Le ATC sono enti pubblici di servizio, non economici, ausiliari della Regione, con competenza estesa al territorio provinciale e sono dotate di autonomia organizzativa, patrimoniale, amministrativa e contabile. Hanno il compito di amministrare e gestire il patrimonio loro e degli altri enti pubblici, e di attuare gli interventi di incremento, recupero e conservazione del patrimonio edilizio di Erp. I controlli sugli atti e sulla gestione è svolto dalla Giunta, che verifica anche l'attuazione dei programmi ed esercita il potere sostitutivo e di scioglimento degli organi di amministrazione.

La l.r. 28 marzo 1995 n. 46, in ultimo modificata dalla legge regionale 3 settembre 2001, n. 22, stabilisce le regole generali per l'assegnazione degli alloggi di Erp e per la determinazione dei canoni e si applica a tutti gli alloggi acquistati, realizzati o recuperati da Enti pubblici a totale carico o con il concorso o contributo dello Stato o della Regione, nonché a quelli acquistati, realizzati o recuperati da Enti pubblici non economici per le finalità sociali proprie dell'edilizia residenziale pubblica. In essa sono stabiliti i requisiti per l'assegnazione e vengono disciplinate tutte le fasi del procedimento che va dalla formazione del bando all'approvazione della graduatoria.

Detta legge disciplina anche i criteri per la determinazione del canone di locazione che deve corrispondere ai caratteri oggettivi degli alloggi ai sensi della legge 392/78, e quelli per la sua applicazione agli assegnatari. A questo proposito i nuclei familiari sono suddivisi in fasce di reddito e ad ognuna è applicata una percentuale del canone di locazione determinato. I dati relativi alle condizioni reddituali sono aggiornati con cadenza biennale contestualmente all'aggiornamento delle anagrafi delle utenze e del patrimonio. Per la tutela delle fasce più deboli in cui il nucleo familiare percepisce un reddito di importo non superiore alla somma di due pensioni integrate al minimo INPS, la Regione ha istituito un fondo sociale il cui funzionamento è affidato alla Giunta.

La norma incentiva l'autogestione da parte dell'utenza dei servizi accessori e degli spazi comuni, ne regola la struttura organizzativa e assegna all'Ente gestore compiti di assistenza contabile, amministrativa, tecnica e legale.

Sono espressamente stabiliti i casi di decadenza dall'assegnazione e le misure da adottare in caso di morosità che, se protratta per più di sei mesi, può comportare la decadenza.

In attuazione della citata legge è stato emanato il Regolamento regionale D.P.G.R. 1522 del 04.04.1995 che disciplina nel dettaglio l'attuazione dei programmi di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata finalizzati alla realizzazione, manutenzione o recupero di alloggi da assegnare in locazione.

Infine, per il riordino del sistema delle autonomie in attuazione del D.lgs. 31 marzo 1998 n. 112, è stata emanata la l.r. 26 aprile 2000 n. 44 modificata dalla l.r. 15 marzo 2001 n. 5 che al

Capo III si occupa dell'Edilizia Residenziale Pubblica ed in particolare della suddivisione delle competenze tra la Regione, le Province ed i Comuni²³².

Per quanto riguarda l'attività di rinegoziazione dei mutui si segnala la legge regionale 5 marzo 2002 n. 8 che ha provveduto all'adeguamento al tasso medio globale del 12,61% stabilito dal D.M. 31 marzo 2003 dei mutui agevolati che fruiscono di contributi integrativi regionali concessi ai sensi della legge regionale 28/76.

L'organizzazione amministrativa della materia è di competenza della Direzione 18 che si occupa in particolare della programmazione, vigilanza e gestione degli interventi, della formulazione e realizzazione del programma di localizzazione di edilizia agevolata per ambito territoriale, dei programmi di localizzazione di edilizia sovvenzionata e dei programmi pluriennali di attuazione dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare. Si occupa inoltre dei rapporti con il sistema creditizio in previsione di finanziamenti agevolati, della programmazione e realizzazione degli interventi speciali, della formulazione di bandi regionali, della vigilanza sulla situazione dei lavori. Misura altresì il fabbisogno di edilizia residenziale e rileva le condizioni del patrimonio edilizio esistente e della disponibilità di area.

Ha infine funzioni di raccordo e vigilanza nei confronti delle ATC.

La Direzione si divide a sua volta in quattro Settori: Osservatorio dell'Edilizia, Attuazione degli interventi in materia Edilizia, Disciplina e vigilanza sulla gestione del patrimonio e sugli Enti, programmazione e localizzazione delle risorse.

Attività regionale

Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse

Con Delibera del Consiglio Regionale n. 442-14210 del 30 settembre 1997 è stato istituito l'Osservatorio Regionale della condizione abitativa per il sostegno tecnico alla programmazione regionale. Nel 2004 è stato 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.

Per la 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.

Per quanto riguarda gli atti di programmazione regionale il Consiglio Regionale con la deliberazione n. 266-31520 del 15.10.2002, ha approvato gli indirizzi e i criteri per la conclusione del programma di edilizia residenziale pubblica 1992-95, finanziato ai sensi della legge 179/92. Con deliberazione della Giunta Regionale n. 34-8080 del 23.12.2002 è stato approvato il bando pubblico per l'attribuzione dei finanziamenti di edilizia residenziale pubblica. Con la determinazione dirigenziale in data 13.04.2004, n. 76 è stata, tra l'altro, approvata la graduatoria dei programmi comunali ammissibili ai finanziamenti.

La disponibilità finanziaria complessiva ammonta a 21.422.794,08 euro ed è suddivisa tra interventi destinati alla locazione ed interventi da destinare all'acquisto.

Le risorse sono ulteriormente ripartite tra i vari ambiti territoriali come di seguito riportato: Alessandria 9,99%; Asti 4,54%; Biella 4,42%; Cuneo 11,27%; Novara 7,05%; Torino resto Provincia 14,19%; Torino area metropolitana 40,81%; Verbania 3,42%; Vercelli 4,31%.

In aggiunta ai finanziamenti sopra indicati sono stati disposti dalla Regione Piemonte contributi alle cooperative formate esclusivamente da soci appartenenti alle Forze dell'Ordine;

²³² In materia di edilizia residenziale pubblica, la normativa attribuisce alla Regione, tra l'altro, le funzioni di determinazione delle procedure di rilevazione del fabbisogno abitativo, di definizione dei piani, programmi di intervento, obiettivi di settore e tipologie di intervento, di verifica dell'attuazione dei programmi, di promozione e coordinamento della formazione e gestione dell'anagrafe degli utenti e dell'inventario del patrimonio, di individuazione dei criteri generali di assegnazione e gestione degli alloggi e di determinazione dei canoni, disciplina e controllo sugli IACP. Ai Comuni, invece, sono conferiti i compiti di rilevamento del fabbisogno abitativo, di accertamento dei requisiti per l'accesso ai finanziamenti, di autorizzazione alla cessione in proprietà e alla locazione degli alloggi, di formazione dei bandi di assegnazione e approvazione delle graduatorie.

l'importo complessivamente disponibile per tale intervento ammonta ad 2.500.000,00 euro per la realizzazione di alloggi da concedere in locazione permanente.

Il Programma nazionale "20.000 abitazioni in affitto" è stato approvato con deliberazione della Giunta Regione n. 4-8482 del 24/02/03 e prevede la realizzazione, il recupero o l'acquisto di alloggi da concedere in locazione a canone convenzionato, parte a carattere permanente e parte con durata minima comunque non inferiore a otto anni, in modo da rispondere alle esigenze delle categorie sociali che hanno difficoltà a reperire alloggi a canoni accessibili.

In data 6 marzo 2003, è stato pubblicato sul Bollettino Ufficiale il Bando di concorso pubblico al fine di individuare i programmi comunali ove sono realizzati gli interventi costruttivi.

Le abitazioni realizzate sono affittate, in via prioritaria, ai nuclei familiari sottoposti a provvedimenti esecutivi di sfratto, ai nuclei familiari comprendenti soggetti portatori di handicap con invalidità accertata superiore al 66%, ai nuclei familiari comprendenti uno o più anziani ultra sessantacinquenni.

La Regione Piemonte ha provveduto a trasmettere al Ministero delle Infrastrutture il Programma Operativo ed è stato approvato con Decreto Ministeriale del dicembre 2003.

Al fine di sostenere i giovani sposi che intendono acquistare la prima casa oppure ristrutturare una già di loro proprietà, è stato predisposto nel luglio 2003 il bando denominato "Giovani coppie anno 2003". I requisiti soggettivi riguardano l'età che non deve essere superiore a 40 anni e il reddito cumulativo che non deve superare i 34.034,51 euro.

Per tali fini sono stati stanziati 7,5 milioni di euro, così distribuiti: Alessandria 744.000 euro, Asti 370.500 euro, Biella 333.000 euro, Cuneo 990.000 euro, Novara 610.500 euro, Torino 3.853.500 euro, Verbania 283.500 euro, Vercelli 315.000 euro.

Per promuovere il recupero dei centri abitati in aree di montagna e di collina la Regione ha stanziato la somma di €10.671.626,25 (c.d. Buono Casa) per la manutenzione straordinaria, restauro, risanamento conservativo e ampliamento della prima abitazione. Il contributo massimo per abitazione è stabilito in €12.500.

I Comuni ammessi a finanziamento per l'attuazione del Programma nazionale "Alloggi in affitto per gli anziani degli anni 2000", sono stati Torino, Alessandria, Giaveno, Piovasco e Castellamonte.

La Regione ha stipulato con il Comune di Cuneo in data 19 maggio 2003 un accordo di programma per la realizzazione di un piano integrato relativo ad un programma straordinario di edilizia residenziale per i dipendenti dell'Amministrazione dello Stato da localizzarsi in località Madonna dell'Olmo - Cuneo. Tale iniziativa è stata attuata ai sensi della legge 1 agosto 2002, n.166 che ha riaperto i termini stabiliti dalla Legge 12 luglio 1991, n. 203 che, all'art. 18, per avviare programmi straordinari di ERP da concedere in locazione od in godimento ai dipendenti dell'Amministrazione dello Stato, in quanto strettamente necessario alla lotta alla criminalità organizzata.

Dal punto di vista finanziario è stabilito che una quota degli investimenti pari a € 3.098.741,40 sia finanziata con risorse pubbliche, mentre rimane a carico del proponente la somma di €17.999.241,40.

Con il Bando regionale per le esigenze abitative dei portatori di handicap la Regione Piemonte ha assegnato contributi, a fondo perduto, ai Comuni ed alle ATC, per l'adeguamento di alloggi o edifici di ERP in base alle esigenze di assegnatari disabili in situazione di gravità o con ridotte o impedito capacità motorie.

I criteri di scelta nella selezione dei soggetti richiedenti, siano essi assegnatari o componenti del nucleo familiare, hanno riguardato la percentuale di invalidità, il numero dei componenti del nucleo familiare, il reddito annuo complessivo del nucleo familiare.

Risultano localizzati al 31 dicembre 2003 interventi per €4.165.715,26 equivalente al totale dei fondi a disposizione.

Con la D.G.R. n. 10-7688 adottata nel mese di novembre 2002 è stata approvata per l'anno 2003 la quarta edizione dell'iniziativa "Fondo per il sostegno alla locazione", di cui

all'art. 11 della Legge 431/98. Tale Delibera ha stabilito, tra l'altro, un meccanismo premiale per quei Comuni che avessero integrato con risorse proprie di bilancio i fondi disponibili .

Relativamente ai programmi di recupero urbano la Regione Piemonte al 31 dicembre 2003 ha firmato 18 protocolli d'intesa con 16 Comuni che dal 1996 hanno fatto richiesta di finanziamento , ad esclusione del PRU di Chieri che è stato firmato nel 2004.

Come si evince dalla tabella sottostante l'importo dei lavori individuato dai protocolli d'intesa firmati ammonta a 654.759.993,45 euro, con uno scostamento, in aumento, di 9.269.886,96 euro, rispetto ai protocolli pervenuti alla firma alla data del 31 dicembre 2002.

L'ammontare di risorse private, previste nei programmi è di 300.662.561,15 euro pari a circa il 45,9% delle risorse totali.

Fondi Programmati	2001	2002	2003	
Privati e assimilati	302.498.021,76	300.662.561,15	300.662.561,15	45,9%
art. 11-493/93	107.431.406,61	109.433.129,29	109.435.713,84	16,7%
Ordinari	39.591.312,16	39.591.310,61	39.591.310,61	6,0%
art. 5-179/92	5.907.196,83	5.907.197,86	5.907.197,86	0,9%
Strutturali	24.853.801,38	24.853.801,38	24.853.801,37	3,8%
Comunali	98.798.235,78	99.507.987,82	108.775.290,24	16,6%
fondi diversi	64.790.419,41	65.534.118,38	65.534.118,38	10,0%
Costo totale	643.870.393,94	645.490.106,49	654.759.993,45	100,0%

Risultano inoltre assegnati al 31 dicembre 2004 dalla Regione, ai Comuni ed alle ATC, finanziamenti a valere sui fondi GESCAL, di cui all'art. 11 della L. 493/93, pari a 98.179.773,82 euro.

La Giunta regionale, con propria deliberazione del giugno 2003, ha aderito al Programma nazionale in ambito urbano "Contratti di Quartiere II", cofinanziandolo con la misura massima di 41.295.269,32 euro, rispetto ai 76.691.000 euro di fondi statali.

Il Programma "Contratti di Quartiere I" ha riguardato i Comuni di Torino e Pinerolo che hanno ricevuto rispettivamente finanziamenti per €16.935.904,93 ed €11.996.980,61.

Stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata

Nella tabella che segue si riportano i dati relativi all'attuazione degli interventi avviati limitatamente all'aspetto finanziario e con riferimento alle leggi di finanziamento nazionali 457/78 e 179/92. Il dato è al netto degli interventi per i quali era stato concesso un finanziamento ma che, per varie ragioni, non sono mai partiti e pertanto le percentuali di realizzazione risultano più elevate rispetto a quelle delle altre Regioni fin qui esaminate.

Tipologia intervento	Legge di finanziamento	Provincia	Interventi avviati	Interventi ultimati	Interventi da ultimare	Importo concesso	Importo pagato	pagato / concesso
NC	L 457/78	AL	59	58	1	41.463.570,78	40.324.064,02	97,25
NC		AT	21	19	2	16.848.249,93	16.114.165,96	95,64
NC		BI	28	25	3	15.255.406,03	14.436.577,98	94,63
NC		CN	61	60	1	34.704.492,85	34.354.358,01	98,99
NC		NO	52	52	0	31.597.421,38	31.551.547,01	99,85
NC		TO	74	73	1	123.936.126,71	99.401.635,80	80,20
NC		VB	26	26	0	16.436.255,80	16.145.493,64	98,23
NC		VC	25	23	2	19.734.340,94	16.186.751,57	82,02
Totale			346	336	10	299.975.864,42	268.514.593,99	89,51
NC	L 179/92	AL	7	6	1	15.923.376,55	13.583.444,98	85,31
NC		AT	5	4	1	14.052.793,02	12.245.600,18	87,14
NC		BI	1	0	1	2.065.827,60	1.668.866,15	80,78
NC		CN	11	6	5	29.543.889,81	23.641.539,00	80,02
NC		NO	9	7	2	17.484.157,42	16.492.352,43	94,33
NC		TO	9	9	0	27.831.083,89	24.396.849,41	87,66
NC		VB	4	1	3	7.105.364,73	6.054.348,66	85,21
NC		VC	3	3	0	4.241.271,30	4.120.207,35	97,15
Totale			49	36	13	118.247.764,32	102.203.208,16	86,43
RE	L 457/78	AL	104	98	6	28.179.256,05	26.233.467,76	93,09
RE		AT	48	45	3	11.605.127,39	10.879.468,47	93,75
RE		BI	60	55	5	10.197.055,66	9.487.963,37	93,05
RE		CN	126	107	19	37.893.115,46	37.153.059,43	98,05
RE		NO	47	47	0	13.952.325,88	13.702.293,31	98,21
RE		TO	274	226	48	187.199.414,67	168.450.583,74	89,98
RE		VB	36	35	1	8.246.487,43	8.238.599,05	99,90
RE		VC	117	67	10	18.604.634,92	17.149.851,17	92,18
Totale			812	680	92	315.877.417,46	291.295.286,30	92,22
RE	L 179/92	AL	25	21	4	24.893.926,46	21.147.069,51	84,95
RE		AT	6	1	5	5.495.732,01	4.873.565,45	88,68
RE		BI	24	10	14	17.567.979,29	15.285.974,24	87,01
RE		CN	36	17	19	29.334.757,01	27.023.133,15	92,12
RE		NO	11	8	3	6.290.458,27	5.404.361,47	85,91
RE		TO	45	19	26	99.764.119,13	70.331.800,68	70,50
RE		VB	11	8	3	7.578.680,71	6.720.277,44	88,67
RE		VC	12	3	9	19.153.718,37	13.288.401,32	69,38
Totale			170	87	83	210.079.371,25	164.074.583,26	78,10
TOTALE GENERALE			1377	1.139	198	944.180.417,45	826.087.671,71	87,49

Fonte: elaborazioni Corte dei conti

Dai dati suesposti e tenendo presente quanto appena detto, si rileva che il grado di realizzazione complessivo degli interventi avviati è dell'87,49% con percentuali di realizzazione che vanno da un minimo di 78,10% per gli interventi di recupero *ex lege* 179/92 ad un massimo di 92,22% per quelli della stessa tipologia effettuati ai sensi della legge 457/78. Tra le due tipologie di intervento comunicate quella che ha assorbito in valore assoluto maggiori risorse è stata quella del recupero che rappresenta il 55,71% del totale delle risorse concesse ed il 55,12% di quello pagato.

Regione Puglia

Attività normativa

La Regione Puglia, come la Campania e la Sicilia, non ha emanato una normativa generale di disciplina dell'edilizia residenziale pubblica.

La prima legge regionale in materia di ERP, è la l.r. n.3 del 1° febbraio 1977, che reca interventi regionali per agevolare l'acquisizione delle aree di edilizia economica e popolare e la realizzazione di alloggi da parte delle cooperative edilizie. Detta legge, in primo luogo, istituisce un piano quinquennale di finanziamenti per l'acquisizione di aree ed edifici e per la realizzazione delle relative opere di urbanizzazione in attuazione dei PEEP di cui alla legge 162/1962, nonché per la realizzazione di alloggi di edilizia convenzionata e agevolata da parte di cooperative, i cui interventi hanno avuto un ruolo preferenziale nella legislazione regionale rispetto a quelli di edilizia sovvenzionata.

Per tali finalità, è stato istituito un fondo regionale di rotazione per un quinquennio, prorogato sine die dalla l.r.16/1981, per l'acquisizione di aree e l'esecuzione di opere di urbanizzazione inclusi nei PEEP da parte dei Comuni. La normativa in esame disciplina il funzionamento del fondo e definisce le procedure di concessione dei contributi sui mutui da contrarre con le cooperative edilizie per la realizzazione di alloggi a favore dei propri soci.

Alle medesime esigenze della legge 3/1977 si è ispirata la successiva l.r. n.3 del 19.2.1986, la quale, "per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria delle aree destinate all'edilizia economica e popolare", ha concesso ai Comuni contributi annui, costanti, pluriennali, in misura necessaria a coprire il 65% delle annualità di ammortamento dei mutui, alle condizioni praticate dalla Cassa DD.PP.

I successivi interventi del legislatore regionale in materia di edilizia agevolata, oltre alla finalità di disporre stanziamenti finanziari aggiuntivi e modifiche procedurali, hanno riconosciuto la possibilità di concessione di mutui integrativi e suppletivi, anche per costruzioni che fruivano di contributi statali (LL.RR. n.50 del 31.8.1981 e n.3 del 13.4.1983), nonché la riserva di una frazione dello stanziamento (20%) a favore di Comuni ed IACP (l.r. n.16 del 9.2.1981).

Indirizzate alla rimozione di particolari situazioni di crisi abitativa e di difficoltà locative sono la l.r. 3/1980 e la l.r.6/1984. La prima dispone l'attuazione di un piano quinquennale per l'acquisto di abitazioni da parte dei Comuni, da offrire in locazione a nuclei familiari aventi i requisiti per l'assegnazione di alloggi di edilizia sovvenzionata. La stessa, inoltre, prevede la possibilità di erogazione di prestiti e contributi a privati per interventi di recupero su alloggi di loro proprietà, con preferenza per quelli ubicati nei centri storici sempre che i beneficiari versino nelle condizioni reddituali previste per l'assegnazione degli alloggi di edilizia sovvenzionata.

Con la l.r. n.6 del 23.1.1984, invece, la Regione ha disciplinato la concessione dei contributi a fondo perduto (il c.d. buono-casa di cui alla legge 94/1982).

In sintesi, si rileva che gli interventi della Regione hanno avuto carattere integrativo ed estensivo dell'analogia normativa statale, prevedendosi spesso, per i beneficiari, condizioni più favorevoli di quelle disposte da quest'ultima.

Per quanto attiene ai requisiti soggettivi e reddituali dei beneficiari, nonché la soglia degli interessi da assumere a carico del pubblico erario, il legislatore regionale si è generalmente conformato alle previsioni della normativa statale.

Con riguardo all'edilizia sovvenzionata, rilievo riveste la l.r. n.54 del 20.12.1984, contenente "norme per l'assegnazione e la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica", normativa che, specie per quanto attiene ai criteri di determinazione dei canoni di locazione, costituisce fonte di regolamentazione tuttora vigente.

La legge contiene disposizioni concernenti, in primo luogo, i requisiti per l'assegnazione degli alloggi, di carattere soggettivo, finanziario, patrimoniale e familiare, con definizione dello

standard abitativo regionale, nonché le procedure per l'emanazione dei bandi di concorso, la valutazione delle domande, la verifica dei requisiti e l'aggiornamento delle graduatorie. In particolare, si evidenzia che non possono essere assegnati alloggi la cui superficie rapportata al nucleo familiare ecceda lo standard abitativo regionale. Inoltre, per quanto riguarda la gestione del rapporto locativo, la normativa prevede l'accertamento almeno biennale delle situazioni reddituali degli assegnatari, gli effetti della morosità superiore a due mesi nel pagamento dei canoni (nell'ambito della quale è prevista un'unica ipotesi di sanatoria), le conseguenze dell'occupazione senza titolo e le ipotesi di annullamento dell'assegnazione e di decadenza.

La parte centrale della legge è dedicata ai criteri per la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi ERP, definiti facendo riferimento ai coefficienti di cui alla legge 392/1978. Si segnala che la legge prevede chiaramente che i canoni di locazione devono essere destinati, entro limiti definiti, a compensare i costi di amministrazione, di gestione e di manutenzione nonché, per la parte residua, a consentire il recupero di una parte delle risorse impegnate per la realizzazione o recupero degli alloggi. È istituito il Fondo sociale a sostegno del pagamento del canone da parte dei non abbienti, previsto dall'art. 11 della legge 431/1998.

Infine, la legge in questione prevede che gli enti gestori promuovano ed attivino l'autogestione, da parte degli assegnatari degli alloggi, dei servizi accessori, degli spazi comuni e della manutenzione degli immobili, ponendo a carico degli enti gestori medesimi l'onere dell'assistenza tecnica, amministrativa e legale necessario per la costituzione ed il funzionamento di dette autogestioni.

Si segnala, inoltre, la l.r. n.29 dell'11 maggio 1990, concernente interventi a favore dei lavoratori extracomunitari in Puglia, la quale riconosce a detti lavoratori "il diritto alla casa" e stabilisce che gli immigrati extracomunitari, residenti da almeno due anni nel territorio della regione, abbiano titolo a partecipare all'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica da parte dei Comuni e che i medesimi siano ammessi parimenti a fruire delle provvidenze regionali per l'acquisto, il recupero e la costruzione di un alloggio.

Infine, la l.r. 25 del 15 dicembre 2000, ha disciplinato il trasferimento alla regione ed agli enti locali, a seguito del d.lgs.112/1998, delle funzioni in materia di urbanistica, pianificazione territoriale ed ERP, richiamando espressamente gli articoli di riferimento contenuti nel decreto legislativo²³³.

Il grave dissesto finanziario della Regione, conclamatosi al termine dell'esercizio 1992 con i pesanti oneri che ne sono derivati e che hanno gravato sui bilanci regionali ancora negli esercizi recenti, non ha lasciato spazi per interventi finanziari regionali, sicché si registra l'assenza di normativa ad effetti finanziari in materia fino ad epoca recente.

Le pesanti difficoltà finanziarie hanno coinvolto anche gli enti attuatori. Degli IACP, infatti, in attesa dell'annunciata riforma, in applicazione dell'art.31 l.r. n.28 del 22.12.2002, è stato disposto il commissariamento straordinario fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di disciplina del nuovo ordinamento degli enti regionali operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica e del contestuale riordino dell'intera materia.

Va inoltre rilevata l'intervenuta dichiarazione dello stato di dissesto degli IACP di Brindisi e di Taranto, in applicazione dell'art.2, commi 80/85 della legge n.662 del 23 dicembre 1966.

Tra le cause che hanno provocato il dissesto, per entrambi gli IACP, vanno evidenziate, oltre all'inadeguatezza dei canoni di locazione, l'alto grado di morosità e la difficoltà a pervenire a procedure coattive di recupero, nonché gli oneri finanziari originati

²³³ In particolare, ferme restando le funzioni regionali, sono trasferite ai comuni le funzioni relative al rilevamento del fabbisogno abitativo nel territorio comunale, all'assegnazione, alle procedure concorsuali, alla formazione delle graduatorie e agli atti di annullamento e decadenza dell'assegnazione degli alloggi sulla base dei criteri stabiliti dalla Regione, alla promozione della mobilità degli assegnatari nonché ai provvedimenti da adottare in caso di occupazione e detenzione senza titolo; alla gestione degli alloggi di ERP di competenza comunale; alle autorizzazioni da proporre alla Regione di variare il costo massimo ammissibile a vano o metro quadro utile abitabile; alla formulazione alla Regione di proposte per l'individuazione dei soggetti incaricati della realizzazione dei programmi edilizi ammessi a finanziamento. Sono infine delegate alcune funzioni relative all'ERP agevolata.

dall'indebitamento. Per l'IACP di Taranto, hanno avuto rilievo anche consistenti contenziosi con le imprese appaltatrici e con i proprietari dei suoli.

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.

Dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa regionale, per l'esercizio delle funzioni in materia di ERP risulta istituito un apposito Settore articolato in quattro Uffici, due per l'edilizia sovvenzionata e due per l'edilizia agevolata, cui sono preposti funzionari con qualifica dirigenziale, coordinati dal Dirigente responsabile del Settore.

Attività regionale

Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse

Il dissesto finanziario della Regione come sopra delineato, ha gravemente danneggiato la programmazione regionale che si è limitata alle procedure di ripartizione ed attribuzione dei fondi di provenienza statale. Peraltro, gli importi non utilizzati delle somme finanziate dallo Stato per finalità di edilizia agevolata con le leggi successive alla l.457/1978 sono stati devoluti al pagamento della situazione debitoria pregressa maturata fino al 31 dicembre 1991. Tale situazione ha fortemente condizionato l'attività programmatoria e finanziaria della regione.

Per quanto riguarda la definizione del fabbisogno abitativo, la regione, nel gennaio 1980, ha avviato un'indagine volta a conoscerne i termini, le fattibilità, gli orientamenti delle amministrazioni interessate. I dati raccolti con tale procedimento, basato sull'acquisizione di schede ricognitive demografiche, territoriali e sullo stato di conservazione del patrimonio immobiliare, 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 alloggiate a spese dei comuni presso abitazioni private o alloggi impropri, fino a giungere a prevedere indicatori applicabili in fase di localizzazione degli interventi.

Gli atti programmatori assunti nel periodo di riferimento si limitano a:

Programma 1992/1995: delibera C.R. 894 del 18 ottobre 1994 di utilizzo dei fondi di cui alla legge 179/1992, ripartiti con delibera CIPE 16 marzo 1994. Di essi, è stata utilizzata una quota pari al 30%, il 70% della quale destinata ad interventi di recupero nella provincia di Bari mentre il resto è stato suddiviso tra le altre province. Inoltre, per ciascuna provincia, le disponibilità assegnate sono state ripartite per il 70% a favore dell'IACP locale e per il 30% ai Comuni. Gli interventi realizzati sono stati finalizzati al: recupero (recupero del patrimonio edilizio esistente di proprietà degli enti, recupero di immobili non residenziali, ma funzionali alla residenza, acquisizione di immobili da recuperare, adeguamento delle urbanizzazioni, acquisto o realizzazione di alloggi parcheggio), nuove costruzioni (affidata esclusivamente agli IACP), accantonamento per oneri vari e completamento programmi IACP, acquisizione aree edificabili e urbanizzazione primaria, adeguamento impianti, eliminazione barriere architettoniche, recupero e nuove costruzioni di alloggi da concedere in locazione a lavoratori dipendenti (art.9 della legge 493/1993), interventi destinati alla soluzione di problemi abitativi di particolari categorie sociali (art.4 della legge 179/1992), strutture per studenti universitari.

Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST - DM LL.PP.8 ottobre 1998): sono risultati ammessi i programmi presentati dai Comuni di Sternatia (LE), Martina Franca, Barletta e Bari.

Programmi per abitazioni da dare in affitto a categorie sociali deboli (art.3 della legge 21/2001): deliberazione G.R. n.693 del 16 maggio 2003, con la quale è stato approvato il bando di concorso per i soggetti attuatori, delibere G.R. 693/2003 e 1536/2003 di approvazione dei piani operativi. Nel complesso, i programmi approvati riguardavano la realizzazione di n.457 alloggi di nuova costruzione ed il recupero edilizio di n.42 alloggi, di cui 343 destinati a locazione permanente, 120 a locazione non inferiore a 15 anni e 36 a locazione non inferiore ad otto anni, detti programmi dovevano essere avviati entro il 30 dicembre 2005.

Contratti di quartiere (art.4 della legge 21/2001): delibera 1493 /2003 di approvazione del bando di concorso per il programma "Contratti di quartiere II". La conclusione del procedimento per pervenire all'avvio dei lavori richiede ancora alcuni passaggi essenziali, quali i protocolli di intesa Stato- Regione – Comuni e quindi gli accordi di programma tra i Comuni selezionati e i soggetti partecipi all'attuazione del programma.

Nei prospetti che seguono sono riportati, ai sensi della delibera 894/1994, la tipologia degli interventi con l'indicazione dei soggetti attuatori previsti, la ripartizione delle risorse tra i vari settori selezionati e la ripartizione dei fondi tra le province per ciascun settore di intervento con il calcolo della percentuale provinciale sul totale regionale.

Destinazione delle risorse per tipo di intervento

Tipologia di intervento	%	Totale quadriennio	%	biennio 1992/93	%	Biennio 1994/95
Recupero	27,00	109.566.847,60	21,95	36.521.766,08	30,54	73.045.081,52
Nuove costruzioni	15,00	60.870.126,58	36,59	60.870.126,58	0,00	0,00
Completamenti, maggiori oneri di esproprio	5,00	20.290.042,19	7,32	12.173.922,03	3,39	8.116.120,17
Acquisizione di aree edificabili	5,40	21.914.299,14	13,17	21.914.299,14	0,00	0,00
Particolari categorie sociali	7,00	28.406.162,36	0,00	0,00	11,88	28.406.162,36
Alloggi in locazione a lavoratori	5,00	20.290.042,19	0,00	0,00	8,48	20.290.042,19
Adeguamento sicurezza impianti	4,00	16.231.723,88	9,76	16.231.723,88	0,00	0,00
Alloggi X studenti universitari	3,00	12.173.973,67	7,32	12.173.973,67	0,00	0,00
Eliminazione barriere architett	3,60	14.606.950,48	3,90	6.491.863,22	3,30	7.893.010,79
Programmi di recupero urbano	15,00	60.870.126,58	0,00	0,00	25,45	60.870.126,58
Piani integrati di intervento	10,00	40.580.084,39	0,00	0,00	16,96	40.580.084,39
Totale	100,00	405.800.379,08	100,00	166.377.674,60	100,00	239.200.628,01

Fonte: elaborazioni della Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione regionale di controllo

Ripartizione per provincia

Recupero (IACP+comuni)

Provincia	Risorse 92/95	% sul totale
Bari	76.719.672,36	70,02
Brindisi	5.420.215,16	4,95
Foggia	9.032.831,17	8,24
Lecce	10.817.706,21	9,87
Taranto	7.599.663,27	6,94
	109.566.847,60	100,00

Nuova costruzione

Provincia	Risorse 92/95	% sul totale
Bari	23.769.928,78	39,05
Brindisi	6.117.431,97	10,05
Foggia	10.195.892,10	16,75
Lecce	12.210.590,47	20,06
Taranto	8.576.283,27	14,09
	60.870.126,58	

Fonte: elaborazioni della Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione regionale di controllo

**Acquisizione di aree edificabili
ad uso resid.le e urbanizzazione
primaria e secondaria**

Provincia	Risorse 92/95	% sul totale
Bari	8.557.174,36	39,05
Brindisi	2.202.688,67	10,05
Foggia	3.670.975,64	16,75
Lecce	4.396.081,13	20,06
Taranto	3.087.379,34	14,09
	21.914.299,14	

**Adeguamento impianti alle norme
di sicurezza**

Provincia	Risorse 92/95	% sul totale
Bari	6.338.475,52	39,05
Brindisi	1.631.487,34	10,05
Foggia	2.718.629,12	16,75
Lecce	3.256.260,75	20,06
Taranto	2.286.871,15	14,09
	16.231.723,88	

Fonte: elaborazioni della Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione regionale di controllo

**Recupero e nuova costruzioni di alloggi
concedere in locazione a lavoratori dipendenti**

Provincia	Risorse 92/95	% sul totale
Bari	7.922.965,29	39,05
Brindisi	2.038.971,84	10,05
Foggia	3.398.802,85	16,75
Lecce	4.070.196,82	20,06
Taranto	2.859.105,39	14,09
	20.290.042,19	

**Interventi destinati alla soluzione da
di problemi abitativi di particolari
categorie sociali**

Provincia	Risorse 92/95	% sul totale
Bari	11.092.461,28	39,05
Brindisi	2.854.973,74	10,05
Foggia	4.758.117,41	16,75
Lecce	5.698.068,97	20,06
Taranto	4.002.540,97	14,09
	28.406.162,36	

Fonte: elaborazioni della Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione regionale di controllo

Eliminazione barriere architettoniche

Provincia	Risorse 92/95	% sul totale
Bari	9.472.335,99	64,85
Brindisi	846.472,86	5,80
Foggia	1.410.960,25	9,66
Lecce	1.689.846,97	11,57
Taranto	1.187.334,41	8,13
	14.606.950,48	

Fonte: elaborazioni della Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione regionale di controllo

Alla ripartizione dei fondi relativi al biennio 1992/93, pari a €166.377.622,96, la G.R. si è provveduto con deliberazione n.3074 del 18 luglio 1996.

I dati relativi alla suddivisione dei fondi tra IACP e Comuni su base provinciale sono riportati nella tabella che segue:

IACP	%		COMUNE	%	
BARI	49,89	52.872.843,15	BARI	45,04	17.523.382,59
BRINDISI	8,20	8.687.321,50	BRINDISI	7,12	2.770.274,81
FOGGIA	13,80	14.627.608,75	FOGGIA	13,75	5.348.944,10
LECCE	16,62	17.619.960,03	LECCE	24,20	9.412.943,44
TARANTO	11,49	12.179.086,59	TARANTO	9,89	3.847.087,44
TOTALE	100,00	105.986.820,02	TOTALE	100,00	38.902.632,38

Fonte: elaborazioni della Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione regionale di controllo

Con la deliberazione n.8053 del 27 dicembre 1996 la G.R. ha stabilito la ripartizione dei fondi per il biennio 1994/95 pari a €110.599.244,95. È da sottolineare che tutti gli interventi di edilizia sovvenzionata programmati ed attuati in entrambi i bienni sono finanziati con fondi statali.

IACP	%		COMUNE	%	
BARI	65,93	35.791.496,02	BARI	51,47	22.259.808,81
BRINDISI	5,40	2.930.892,90	BRINDISI	7,88	3.408.099,08
FOGGIA	7,76	4.215.321,21	FOGGIA	13,35	5.772.955,22
LECCE	10,43	5.661.400,53	LECCE	18,18	7.861.506,92
TARANTO	10,48	5.689.805,66	TARANTO	9,12	3.942.115,51
TOTALE	100,00	54.288.916,32	TOTALE	100,00	43.244.485,53

Fonte: elaborazioni della Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione regionale di controllo

Con l'originaria deliberazione n.894/94 il Consiglio Regionale ha inoltre finanziato i Piani integrati di intervento ammessi per due comuni della Regione su quindici richieste che sono San Severo (FG), per un finanziamento di € 3.460.261,23 e Galatina (LE), per € 1.665.647,87 a fronte di uno stanziamento di €40.580.084,39.

Sono stati altresì finanziati i PRU ammessi, su 21 richieste, per i Comuni di Andria (BA), per un finanziamento di € 15.459.001,07 e Copertino (LE) per un finanziamento di € 2.215.848. Inoltre con la deliberazione 306/98 sono state destinate ai PRU le somme di € 26.339.301,86 e quelle non impegnate con la deliberazione 894/94. Con la deliberazione 1484/00 è stata fatta una ricognizione delle risorse disponibili attribuite con la deliberazione 894/94 dichiarando utilizzabile l'importo di € 19.750.363,33 ed accantonando la somma di € 58.069.380,82 a causa di ricorsi pendenti. Risultano pertanto utilizzati € 46.347.875,04 per finanziare interventi nei comuni di Mola di Bari, Gioia del Colle, Alberobello, Barletta, Casamassima, Triggiano, Bisceglie, Ruvo di Puglia, Brindisi, Gallipoli, Nardò, Lecce, Statte, Sannicandro G., Cerignola e San Severo.

Successivamente la G.R. con le deliberazioni n.95 e 96 del 18.2.2002 ha dichiarato ammissibili due programmi proposti dal Comune di Foggia per complessivi €410.066,78.

Infine con la deliberazione 1585/05 sono state accertate risorse disponibili per € 50.639.712,43 a seguito della favorevole soluzione del contenzioso che vedeva coinvolta la Regione, che la Giunta Regionale ha destinato ad altri interventi nel settore dell'ERP.

In conclusione nell'anno 2005 sono stati "cantierizzati" i programmi dei comuni di Alberobello, Bisceglie, Brindisi, Lecce, San Severo, Foggia.

La Regione ha applicato la normativa sulla rinegoziazione dei mutui rideterminando i tassi di interesse con gli Istituti convenzionati dal 2003.

Attività di controllo e monitoraggio

In sede preventiva, cioè in occasione dell'esame dei programmi, la Regione ha vigilato sull'osservanza della specifica normativa statale e regionale, nonché sul rispetto dei limiti massimi di costo degli interventi programmati, ciò anche in corso d'opera, laddove siano state comunicate varianti.

Relativamente all'attuazione dei programmi, la Regione ha demandato ai soggetti attuatori la piena responsabilità dell'avvio dei procedimenti, della scelta delle priorità e dei tempi di realizzazione delle opere, il cui andamento è stato seguito sulla base della produzione degli stati di avanzamento e della erogazione dei flussi finanziari.

Invero, non è apparsa riscontrabile una rappresentazione complessiva e puntuale dello stato di realizzazione dei singoli programmi, né è emersa una assidua attività di vigilanza e di incalzamento nei confronti dei soggetti attuatori, al fine di contenere al massimo i tempi di realizzazione delle opere.

Stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata

Lo stato di attuazione degli interventi effettuati nel periodo 1998-2004, limitatamente al rapporto tra importo concesso e pagato con riferimento alle legge nazionali di finanziamento, risulta dalla tabella che segue:

Prov	Tipologia Intervento	Legge di Finanziamento	Importo Concesso	Importo Pagato	Importo Pagato / Importo Concesso %
BA	MI	L493/93*	3.213.971,00	3.213.971,00	100,00
BA	NC	L179/92	23.769.945,00	10.416.235,00	43,82
BA	A	L179/92	14.031.608,49	9.331.859,71	66,51
BA	RE	L179/92	78.239.088,69	31.545.345,14	40,32
BA	A	L13/89	4.307.767,00	0,00	0,00
BA	NC	L390/91	6.234.719,33	0,00	0,00
BR	MI	L493/93*	3.462.735,00	2.259.114,00	65,24
BR	NC	L179/92	6.117.432,00	6.117.432,00	100,00
BR	A	L179/92	4.732.811,03	4.732.811,03	100,00
BR	RE	L179/92	9.617.980,41	9.617.980,41	100,00
BR	A	L13/89	25.822,84	25.822,84	100,00
FG	MI	L493/93*	3.956.677,00	918.025,00	23,20
FG	NC	L179/92	8.160.019,00	7.488.625,00	91,77
FG	A	L179/92	7.946.205,85	7.558.863,18	95,13
FG	RE	L179/92	14.189.136,92	14.189.136,92	100,00
FG	A	L13/89	361.519,83	0,00	0,00
LE	NC	L179/92	12.210.590,00	6.105.295,00	50,00
LE	A	L179/92	10.373.036,82	9.933.532,00	95,76
LE	RE	L179/92	12.784.586,88	8.491.526,48	66,42
LE	MI	L493/93*	278.887,00	278.887,00	100,00
LE	A	L13/89	139.443,36	0,00	0,00
LE	NC	L390/91	3.615.198,29	3.615.198,29	100,00
TA	NC	L179/92	8.576.283,00	7.289.840,00	85,00
TA	A	L179/92	4.946.624,18	4.946.624,18	100,00
TA	RE	L179/92	9.430.501,75	7.394.047,75	78,41
TA	MI	L493/93*	1.904.112,00	219.494,00	11,53
Totale			252.626.702,67	155.689.665,93	61,63

*Recupero e nuova costruzione alloggi da dare in locazione a lavoratori dipendenti

MI mista NC nuova costruzione

RE recupero A altro

Fonte: elaborazioni della Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione regionale di controllo

Dai dati su esposti risulta un dato medio del 61,63% di realizzazione degli interventi avviati. La provincia che ha il più elevato tasso di realizzazione è Brindisi con quasi il 95% mentre quella con il minor tasso è Bari con il 42%. Quest'ultimo dato è particolarmente condizionato dalla mancata realizzazione degli interventi di nuova costruzione per studenti universitari finanziati con delibera della G.R. 3074/96 ai sensi della legge 390/91 la cui progettazione è all'esame del comune di Bari, e da quelli finanziati con la stessa delibera finalizzati all'eliminazione di barriere architettoniche ai sensi della legge 13/89 e sospeso per contenzioso. Si rileva inoltre che la percentuale di finanziamento più elevata si concentra negli interventi di recupero edilizio ed in particolare nella provincia di Bari dove ad un importo concesso di € 78.239.088,69 corrisponde un pagamento di € 31.545.345,14, per una realizzazione pari al 40,32%. Invece, la tipologia di interventi con il tasso di realizzazione più elevato risulta la nuova costruzione (78,44%, ove si escluda il mancato avvio dei lavori di cui alla legge 390/1991), pur se anche gli interventi di recupero hanno presentato buone percentuali (77%).

Con riferimento ai cinque IACP, si dà atto che solo l'IACP di Brindisi, cui peraltro erano affidati interventi di minor consistenza, ancor prima del 30.6.2004 aveva ultimato tutte le opere programmate, tra le quali gli alloggi di nuova costruzione già assegnati ed in reddito.

Relativamente ai finanziamenti accordati ai Comuni, quali soggetti attuatori, si osserva che i programmi costruttivi sono risultati in larga parte realizzati entro l'anno 2004 e quelli meno consistenti anche in anticipo ed in tempi abbastanza ristretti.

Soltanto nei comuni di Bari e Bisceglie i finanziamenti non sono stati utilizzati.

Consistenza e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica

Gli approfondimenti svolti dalla Sezione regionale di controllo sui temi della consistenza e della gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica hanno coinvolto i cinque IACP regionali (di Bari, Brindisi, Foggia, Lecce e Taranto) e complessivamente 46 comuni (35 dei quali sono risultati proprietari di alloggi di edilizia residenziale pubblica), individuati in maniera tale da rappresentare in maniera sufficientemente indicativa, anche in relazione alla classe demografica di appartenenza, la realtà territoriale della regione. Al riguardo la relazione regionale precisa che il campione censito può ritenersi rappresentativo, oltre che della totalità degli alloggi degli IACP, di circa l'80% della consistenza e delle condizioni gestionali del patrimonio di ERP di proprietà comunale esistente sul territorio regionale.

Gli alloggi rilevati dall'indagine sono quelli interessati dalla disciplina della legge regionale 20.12.1984 n.54 che reca le norme per l'assegnazione e la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Le disposizioni della legge, che costituisce il fondamento normativo della gestione del patrimonio immobiliare di ERP regionale, si applicano in generale a tutti gli alloggi di proprietà o in gestione di enti pubblici, se realizzati o recuperati da enti pubblici, a totale carico o con il concorso o contributo dello Stato, delle Regioni o Province o dei comuni ovvero acquistati, realizzati o recuperati da enti pubblici non economici per le finalità sociali proprie dell'edilizia residenziale pubblica.

L'indagine regionale ha evidenziato come la proprietà degli alloggi ERP sia incentrata soprattutto in capo agli IACP; di un certo rilievo è anche la consistenza della proprietà dei comuni capoluogo di provincia e in particolare del Comune di Bari. Le risultanze afferenti la proprietà degli alloggi sono riportate nella seguente tabella.

TABELLA 1 - Regione Puglia. Consistenza del patrimonio immobiliare di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31 dicembre del 2001, 2002, 2003.

enti	numero alloggi di ERP di proprietà degli enti rilevati dall'indagine		
	2003	2002	2001
IACP	51.028	50.631	49.887
COMUNI	7.989	7.926	7.633
TOTALE	59.017	58.557	57.520

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Puglia

Dai risultati dell'indagine, che evidenziano una lieve crescita complessiva nel triennio (del 2,60% per le risultanze totali e del 2,29% per le risultanze riferite ai soli IACP), emerge che l'IACP di Bari è proprietario di 21.228 alloggi mentre il Comune di Bari di 3.124 unità immobiliari di ERP. Presso i due enti si registra la concentrazione di alloggi ampiamente maggioritaria sia con riferimento alla realtà regionale degli IACP sia con riferimento alla realtà dei comuni pugliesi.

L'indagine ha anche rilevato il fenomeno generalizzato secondo il quale gli enti provvedono direttamente alla gestione degli alloggi di cui sono proprietari con l'eccezione di 216 alloggi dell'IACP di Brindisi e di 24 alloggi di quello di Lecce che sono affidati in gestione ai rispettivi comuni.

Più precisamente la gestione degli alloggi che al 31.12.2003 fa capo agli IACP regionali (per complessivi 58.465 alloggi) è riassunta nella seguente tabella, che espone con un'autonoma evidenza anche gli alloggi di proprietà statale il cui trasferimento ai sensi delle leggi 449/97 e 388/00 all'epoca dell'indagine non era ancora ultimato.

TABELLA 2 - Regione Puglia. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Gestione degli IACP. Rilevazione al 31.12.2003.

IACP	Alloggi gestiti	Alloggi di proprietà	Alloggi demaniali
Bari	24.366	21.228	3.138
Brindisi	5.887	5.194	693
Foggia	11.364	9.511	1.853
Lecce	9.468	8.765	703
Taranto	7.380	6.330	1.050
Totale	58.465	51.028	7.437

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati desunti da relazione Sezione di controllo Puglia

La determinazione del valore del patrimonio di ERP a bilancio non è operata in modo uniforme tra gli IACP nel senso che alcuni utilizzano il valore catastale aggiornato anziché quello storico di costruzione, cui invece fanno riferimento gli altri; nella grande maggioranza dei casi i comuni hanno utilizzato il valore catastale rivalutato per gli alloggi acquisiti anteriormente alla data di entrata in vigore del d. lgs. 77/1995 e il valore del costo effettivo agli alloggi acquisiti successivamente.

Il valore medio di ciascun alloggio, che si ottiene suddividendo il valore complessivo del patrimonio di ERP riferito dai singoli enti per il numero degli alloggi in loro proprietà alla stessa data, risulta fortemente differenziato tra gli enti, essendo ricompreso tra i 14.219 euro ad alloggio dell'IACP di Bari ai 49.964 dell'IACP di Taranto. I valori medi relativi agli altri tre istituti si aggirano attorno ai 20.000 euro.

Il valore medio ad alloggio deducibile dai dati trasmessi dal Comune di Bari ammonta ad €63.740 mentre quello relativo alla proprietà immobiliare di ERP del Comune di Taranto (che tra i comuni proprietari di alloggi di ERP si colloca al secondo posto con 1.613 alloggi) è di 46.789 €

TABELLA 3 - Regione Puglia - Vetustà degli alloggi di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	n. alloggi ultimati prima del 1.1.1981	n. alloggi ultimati tra 1.1.1981 e 31.12.1990	n. alloggi ultimati dopo il 31.12.1990
	% sul totale	% sul totale	% sul totale
IACP	54,47	32,03	13,50
COMUNI	14,32	73,64	12,04

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Puglia

I risultati dell'indagine regionale evidenziano che all'ampia maggioranza (54,47%) degli alloggi degli IACP inclusi nella fascia d'età più lontana nel tempo (ante 1.1.1981) si contrappone una maggioranza molto più ampia (73,64%) di alloggi di proprietà comunale che risultano edificati negli anni ottanta. Coerente tra le due categorie di enti e assolutamente minoritaria è l'edificazione realizzata a partire dagli anni novanta (rispettivamente 13,50% e 12,04%). Gli alloggi ultimati dalle due categorie di enti nella più recente fascia temporale sono rispettivamente il 42,15% e il 35,43% di quelli da loro realizzati nel periodo precedente.

La dimensione (superficie) degli alloggi oggetto di rilevazione è riportata nella seguente tabella che evidenzia, in rapporto al totale degli alloggi presi in considerazione ai fini *de quo*, come siano omogenee tra le categorie di enti le risultanze afferenti l'ampia maggioranza percentuale tanto del patrimonio IACP quanto di quello comunale (rispettivamente 76,8% e 78,2%) che si registrano nella fascia dimensionale mediana compresa tra i 45 e i 95 metri quadri. Gli alloggi di più ridotte dimensioni costituiscono solo il 3,7 % del totale degli alloggi IACP rilevati e il 7,6% di quelli comunali, mentre più ampie sono le percentuali degli alloggi superiori a mq 95 (19,5% degli alloggi IACP e 14,2% degli alloggi di proprietà comunale).

TABELLA 4 - Regione Puglia - Dimensione degli alloggi di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	alloggi di dimensione inferiore a mq. 45	alloggi di dimensione tra mq. 45 e mq. 95	alloggi di dimensione superiore a mq. 95
	% sul totale	% sul totale	% sul totale
IACP	3,7	76,8	19,5
COMUNI	7,6	78,2	14,2

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Puglia

Per quanto attiene al classamento catastale, il dato certamente significativo enucleato dall'indagine è l'ampia prevalenza nella categoria catastale A3 (abitazioni di tipo economico) tanto degli alloggi IACP (78,8%) quanto di quelli comunali (68%). Altro dato che risulta

indicativo della realtà regionale è l'esigua percentuale (1,8%) degli alloggi IACP inclusi nella categoria A2 (abitazioni di tipo civile).

TABELLA 5 - Regione Puglia - Classificazione catastale degli alloggi di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	categoria A 2	categoria A 3	categoria A 4
	% sul totale	% sul totale	% sul totale
IACP	1,8	78,8	19
COMUNI	10	68	20

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Puglia.

Gli esiti dell'indagine afferenti l'ubicazione degli alloggi di ERP in area PEEP attestano l'ampiezza del fenomeno. Il patrimonio immobiliare degli IACP risulta incluso in tali aree per il 85% mentre gli alloggi ERP di proprietà comunale ubicati nei PEEP sono il 51% del totale di proprietà comunale.

Per quanto attiene agli strumenti di conoscenza e di gestione del patrimonio immobiliare (archivio patrimoniale) è stata registrata l'esistenza di una situazione differenziata tra IACP e comuni, i quali in genere, con alcune eccezioni (che però non riguardano il Comune di Bari che gestisce oltre 3.000 alloggi), non dispongono di servizi e procedure informatizzate. Gli IACP, sia pur sulla base di programmi differenziati gli uni dagli altri, dispongono invece di procedure automatizzate di gestione dell'archivio ora in parola²³⁴.

Sostanzialmente non attivata risulta invece sia presso gli IACP sia presso i comuni la raccolta dei dati e delle caratteristiche tecniche e impiantistiche degli alloggi e degli edifici secondo le logiche del cd. "fascicolo del fabbricato".

La cessione degli alloggi di ERP risulta eseguita nel periodo preso in considerazione dall'indagine (1994-2003) sia ai sensi della legge 8.8.1977 n. 513 sia ai sensi della legge 24.12.1993 n. 560. Per quanto riguarda gli IACP, la dismissione ha interessato complessivamente 4.069 unità immobiliari, di cui 3.273 alloggi sono stati venduti ai sensi della legge 560/93 e 796 alloggi ai sensi della legge 513/77. La cessione degli alloggi di ERP non ha sostanzialmente interessato la proprietà comunale in quanto solo 5 (e in un solo caso in termini quantitativamente apprezzabili) dei comuni censiti hanno provveduto all'alienazione di alloggi del proprio patrimonio immobiliare di ERP.

Se, al fine di esprimere il significato che la cessione degli alloggi di ERP intervenuta nel periodo 1.1.1994 - 31.12.2003 ha esercitato nei confronti dell'insieme del patrimonio immobiliare degli IACP regionali, si rapporta al numero degli alloggi di proprietà degli enti nel periodo di vendita²³⁵ il numero complessivo degli alloggi venduti dagli IACP, si ottiene un valore di (una vendita ogni) 13,54 alloggi.

Per quanto attiene alla destinazione del ricavato delle vendite va innanzitutto precisato che con riferimento agli IACP di Brindisi e di Taranto per i quali è stato dichiarato il dissesto, la legge regionale 27.3.2003 n. 4 ha previsto la possibilità di destinare al risanamento finanziario una quota compresa tra il 70 e il 100 per cento dei proventi dell'alienazione degli alloggi.

Le risultanze dell'indagine regionale attestano che complessivamente si sono realizzati ricavi per € 75.581.842, che comprendono sia le vendite operate ai sensi della L.560/93 sia quelle eseguite ai sensi di altre leggi e in particolare della L.513/77. Le somme che hanno ricevuto una destinazione ad opera degli enti assommano a complessivi € 47.756.350 che nella

²³⁴ La relazione evidenzia tra l'altro che presso l'IACP di Bari il patrimonio immobiliare viene classificato, codificato, descritto e quindi inserito in una banca dati, in modo da costituire l'elemento basilare da cui partire per la definizione e la gestione di numerose procedure amministrative (contratti di locazione, dei rapporti di utenza...). L'elemento caratteristico del patrimonio immobiliare è il B.U. (Bene Unitario, tipicamente un alloggio o un locale), raggruppato in IBU (Insieme di Beni Unitari, tipicamente gli edifici), cui sono associate tutte le informazioni tipiche, quali i connotati fondamentali (leggi di finanziamento, ente di provenienza, stato gestionale, etc. ...), planimetrie, dati catastali.

²³⁵ Il dato viene calcolato sommando agli alloggi in proprietà alla data del 31.12.2003 (51.028) il numero degli alloggi venduti nel periodo 1994-2003.

misura del 80,48% risultano dagli enti destinate alla manutenzione o al risanamento degli alloggi e per il 19,51% al ripiano dei deficit degli enti.

La tabella che segue espone il ricavo medio per alloggio realizzato con riferimento agli alloggi venduti in unica soluzione.

TABELLA 6 - Regione Puglia - Ricavo medio degli alloggi di ERP venduti dagli IACP nel periodo 1994-2003 con pagamento in unica soluzione.

IACP	Ricavo medio per alloggio venduto in unica soluzione
BARI	24.732
BRINDISI	19.075
FOGGIA	20.505
LECCE	17.928
TARANTO	24.705

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Puglia.

L'indagine regionale ha acquisito elementi informativi anche in ordine al prezzo medio conseguito in ciascun anno dell'ultimo triennio in comparazione con i costi medi sostenuti per la realizzazione di nuovi alloggi nello stesso periodo.

I risultati di siffatto approfondimento istruttorio sono riportati nella seguente tabella.

TABELLA 7 - Regione Puglia - IACP. Raffronto tra il prezzo medio di vendita e il costo medio dei nuovi alloggi nel triennio 2001-2003.

IACP	Anno 2001		Anno 2002		Anno 2003	
	prezzo medio alloggi venduti	costo medio alloggi costruiti	prezzo medio alloggi venduti	costo medio alloggi costruiti	prezzo medio alloggi venduti	costo medio alloggi costruiti
Bari	28.699,56	76.823,00	28.304,46	76.823,00	25.279,77	81.090,00
Brindisi	18.000,00	//	18.000,00	87.000,00	15.000,00	87.000,00
Foggia	19.488,99	76.295,00	18.943,73	76.295,00	28.156,96	76.295,00
Lecce	23.762,70	68.000,00	30.298,52	68.000,00	21.602,08	70.000,00
Taranto	21.071,85	90.630,00	23.152,78	85.000,00	25.276,89	80.300,00

Fonte: elaborazione Sezione di controllo regione Puglia su dati trasmessi da IACP

Le risultanze attestano che il costo di realizzo delle nuove unità immobiliari è leggermente superiore al triplo dei prezzi delle vendite (presso l'IACP di Bari nel 2003 il prezzo di vendita rappresenta il 31,17% del costo delle nuove realtà immobiliari). La situazione si presenta in termini significativamente diversi presso l'IACP di Brindisi non solo per il maggiore costo medio, ma anche a causa del disallineamento che sussiste in ordine al prezzo medio di vendita degli alloggi, che risulta notevolmente più basso rispetto a quello degli altri IACP. Nel 2003 il rapporto tra prezzo di vendita e costo di realizzazione è del 17,24%.

L'indagine ha anche rilevato che complessivamente all'attività di cessione degli alloggi, che, sulla base di complessivi 8 piani di vendita (i primi dei quali hanno avuto decorrenza dal febbraio 2004), ha comportato nel periodo 1993-2004 la dismissione di 4078²³⁶ alloggi, è corrisposta un'attività implementativa della consistenza patrimoniale degli IACP, che nello stesso periodo hanno acquisito 6.361 nuove disponibilità immobiliari, con un saldo positivo di 2.283 unità.

Per quanto attiene alla cessione degli alloggi di proprietà statale ai sensi della legge 449/1997 e della legge 388/2000, la relazione regionale evidenzia come al 31.12.2003 la stessa non fosse ancora ultimata e come, per la parte già realizzata, essa fosse avvenuta prevalentemente a favore degli IACP. Gli alloggi complessivamente trasferiti sono 5.261, di cui 5.092 agli IACP e 169 ai comuni. Gli alloggi non ancora trasferiti sono 5.316. Il dettaglio è esposto nella seguente tabella.

²³⁶ Il dato rilevato a questi fini dall'indagine è lievemente divergente da quello sopra riferito in ordine al numero degli alloggi ceduti (4.069).

TABELLA 8 - Regione Puglia - Cessione degli alloggi di proprietà statale ai sensi della L.449/1997 e della L.388/2000.

Provincia	Ente richiedente	Alloggi trasferiti	Alloggi da trasferire
Bari	I.A.C.P.	2.412	1.438
Brindisi	I.A.C.P.	1.092	693
Foggia	I.A.C.P.	381	1.828
Lecce	I.A.C.P.	885	292
	Comune di Lecce	156	40
	Comune di Castro	5	0
	Comune di Caprarica di Lecce	8	0
Taranto	I.A.C.P.	322	1.025
TOTALE		5.261	5.316

Fonte: elaborazione Sezione di controllo regione Puglia su dati trasmessi dall'Agenzia del Demanio.

La relazione ha anche rilevato che le cause che hanno rallentato le operazioni di trasferimento degli alloggi di proprietà statale consistono nell'incertezza e nelle variazioni degli identificativi catastali degli alloggi, nelle aree edificate che sono risultate intestate ai comuni e che quindi hanno reso necessaria una volturazione, nelle richieste, da parte dei notai, di non pronta soluzione, quali l'acquisizione di certificati di destinazione urbanistica, gli accertamenti di confini, le visure, le acquisizioni delle deliberazioni degli enti.

Per quanto attiene alla gestione degli alloggi, una caratteristica su cui si sofferma la relazione regionale attiene all'istituto dell'"autogestione", espressamente previsto dall'art. 37 della legge regionale 54/84, che impone agli enti gestori di alloggi ERP di attivarla in capo agli assegnatari con riferimento alla gestione dei servizi accessori, degli spazi comuni e della manutenzione degli immobili. A carico degli enti, è posto l'onere di fornire l'assistenza tecnica, amministrativa e legale necessarie per la loro costituzione e funzionamento²³⁷.

Il fenomeno dell'autogestione, pur essendo fondato su disposizioni regionali di carattere impositivo, non ha ancora assunto una generale applicazione, anche se la relazione riferisce di una situazione che nel tempo si è venuta progressivamente a normalizzare cosicché all'epoca del rilevamento le autogestioni funzionanti erano prevalenti, tranne che presso un IACP.

Il contenuto dell'attività gestoria degli enti è sostanzialmente omogeneo tra IACP e comuni²³⁸ e concerne la formalizzazione e gestione del rapporto contrattuale (predisposizione e sottoscrizione contratto, consegna alloggio, predisposizione e recapito mezzi di pagamento, gestione amministrativa e contabile del rapporto, incasso del canone ed oneri accessori, gestione del contenzioso, ricevimento e restituzione alloggio) estendendosi, nei casi in cui non risultino attivate le suddette autogestioni, alla gestione delle spese per i servizi comuni.

La cessione degli alloggi operata dagli IACP ha generato situazioni di condominio in relazione alle quali non risultano esistenti particolari problematiche gestionali. La situazione rilevata dall'indagine regionale è riassunta nella seguente tabella che evidenzia in particolare che gli enti non svolgono le funzioni di amministratore condominiale²³⁹.

²³⁷ A mente del comma 1 del successivo art.38, fino al momento dell'effettivo funzionamento delle autogestioni, gli assegnatari sono tenuti a rimborsare agli enti gestori i costi diretti ed indiretti dei servizi erogati, mediante acconti mensili e conguagli annuali, su rendiconti redatti dagli enti medesimi.

²³⁸ L'indagine ha rilevato che i Comuni di Lecce e di Taranto hanno affidato a società esterne talune attività gestorie. Più precisamente il Comune di Lecce ha affidato ad una società l'espletamento delle attività relative al recupero della morosità relativa ai canoni e agli oneri condominiali, all'istituzione e gestione servizi condominiali, all'esecuzione degli interventi di manutenzione ordinaria. Il Comune di Taranto ha affidato ad una società la riscossione dei canoni ed il recupero dei crediti e ad una partecipata la gestione tecnica della manutenzione e la tenuta dell'archivio del patrimonio. Anche il Comune di Brindisi ed altri comuni minori hanno affidato la riscossione dei canoni a società esterne.

²³⁹ L'articolo 39 della legge regionale 54/1984 vieta agli enti gestori di iniziare o di proseguire l'attività di amministrazione degli stabili ceduti in proprietà integralmente o in parte. La legge stabilisce che in questi stabili l'ente gestore promuova gli atti preliminari per la costituzione dell'amministrazione condominiale e che dal momento della sua costituzione cessi per gli assegnatari in proprietà l'obbligo di corrispondere all'ente gestore le quote per le spese generali di amministrazione e manutenzione.

TABELLA 9 - Regione Puglia - Situazioni condominiali esistenti in edifici gestiti dagli IACP. Svolgimento delle funzioni di amministratore condominiale.

IACP	n. condomini misti	Situazioni di minoranze condominiale	Svolgimento di funzioni di amministrazione
Bari	790	//	//
Brindisi	50	39	//
Foggia	808	398	//
Lecce	231	181	10
Taranto	58	54	//

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Puglia.

L'assegnazione degli alloggi rientra nella competenza del Sindaco del comune in esito ai procedimenti concorsuali previsti dalla l.r.54/1984.

La seguente tabella evidenzia il numero delle assegnazioni eseguite nel periodo 2001-2003 dagli IACP regionali e dai comuni interessati dall'indagine.

TABELLA 10 - Regione Puglia - Numero alloggi di ERP assegnati nel triennio 2001-2003 da IACP e Comuni.

Anno	IACP	Comuni
2003	398	121
2002	420	117
2001	764	237
Totale triennio	1.582	475

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Puglia.

Con riferimento al tema delle entrate per canoni di locazione di ERP realizzate nel triennio 2001-2003 la tabella che segue espone la situazione rilevata dall'indagine regionale con riferimento agli IACP regionali.

TABELLA 11 - Regione Puglia - Entrate (accertamento) per canoni di locazione di alloggi ERP degli IACP regionali nel triennio 2001-2003.

IACP	Entrate accertate complessive 2001	Entrate accertate complessive 2002	Entrate accertate complessive 2003	TOTALE TRIENNIO
Bari	14.677.656	16.174.947	14.955.415	45.808.018
Brindisi	4.864.733	4.961.468	4.818.260	14.644.461
Foggia	8.055.322	8.479.464	7.449.874	23.984.660
Lecce	6.332.773	6.319.539	7.539.912	20.192.224
Taranto	4.159.385	3.955.076	3.775.645	11.890.106
TOTALE	38.089.869	39.890.494	38.539.106	116.519.469

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Puglia.

La tabella evidenzia un andamento dell'accertamento che è oscillante nel triennio e che registra un incremento del 1,18% tra il 2001 e il 2003. Il valore complessivo dell'accertamento triennale è di €116.519.469.

La tabella successiva espone invece l'ammontare del canone medio e del canone minimo registrato presso i singoli Istituti.

TABELLA 12 - Regione Puglia - Canoni di locazione canoni medi e minimi degli IACP regionali relativi al 2003.

IACP	Canone medio mensile	Canone minimo mensile
Bari	58,70	12,11
Brindisi	65,96	15,49
Foggia	59,98	12,91
Lecce	58,87	12,91
Taranto	41,91	12,91

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Puglia.

La situazione esistente a livello regionale si caratterizza per una sostanziale omogeneità dei canoni medi di tre IACP (Bari, Foggia e Lecce), che registrano un canone medio di 58-59 € mensili e per un canone medio più consistente (€65,96) in capo all'Istituto di Brindisi. Ammonta invece a 41,91 euro mensili il canone medio più basso, che si riscontra presso l'IACP di Taranto.

L'entità del canone minimo è sostanzialmente omogenea tra gli enti e rinviene direttamente la sua fonte nelle disposizioni della l.r. 54/84. Tale omogeneità si estende anche ai canoni minimi degli alloggi di proprietà comunale, come si ricava dalla tabella successiva.

La tabella che segue espone infatti la situazione rilevata in ordine ai canoni medi e minimi dei comuni proprietari di più di 100 alloggi.

TABELLA 13 - Regione Puglia - Canoni medi e minimi dei comuni proprietari di più di cento alloggi.

Comuni	Canone medio mensile	Canone minimo mensile
Bari	60,00	12,91
Brindisi	53,68	12,91
Taranto	nd	nd
Foggia	35,00	12,91
Lecce	27,00	12,91
Bisceglie	40,13	13,00
Canosa	84,63	12,91
Cerignola	67,37	12,91

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Puglia.

La tabella dimostra un significativo disallineamento dei dati afferenti i canoni medi dei Comuni di Foggia e di Lecce (rispettivamente 35 e 27 euro mensili) in relazione a quelli degli IACP e degli altri comuni capoluogo di provincia.

Un dato che caratterizza significativamente la tematica dei canoni di locazione di ERP è l'ingente livello della morosità che l'indagine ha riscontrato esistente sia presso gli IACP sia presso i comuni.

La situazione rilevata in capo agli IACP è riassunta nella seguente tabella che espone i dati della morosità complessiva esistente con riferimento ai canoni scaduti alla data del 31.12.2003 e della morosità di ciascun anno del triennio 2001-2003, espressa anche in termini percentuali rispetto all'accertamento dell'anno.

TABELLA 14 - Regione Puglia - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Morosità complessiva per canoni di locazione ERP al 31.12.2003 e nel triennio 2001-2003 con indicazione del rapporto percentuale con l'accertamento dell'anno.

IACP	morosità complessiva	morosità anno 2001	% su accertamento annuo	morosità anno 2002	% su accertamento annuo	morosità anno 2003	% su accertamento annuo	% nel triennio
Bari	32.531.490,99	3.739.723,83	25,01	4.523.354,17	27,97	3.992.609,07	27,20	26,72
Brindisi	17.381.440,01	1.490.589,00	31	1.730.702,00	35	1.441.894,00	30	32
Foggia	24.954.172,75	1.443.716,88	17,50	1.493.063,61	17,40	1.442.484,98	17,59	17,49
Lecce	13.972.022,23	1.474.606,31	29,44	2.079.331,79	36,68	2.185.549,26	39,42	35,18
Taranto	19.795.911,00	1.972.471,00	47	1.824.189,00	46	1.796.691,00	48	47
TOTALE	108.635.036,98	10.121.107,02		11.650.640,57		10.859.228,31		

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Puglia.

Nei suoi valori assoluti la morosità complessiva degli IACP assomma ad €108.635.037 mentre gli importi dei crediti degli IACP riferiti al solo triennio 2001-2003 ammontano a complessivi €32.630.976. La morosità antecedente al 1.1.2001, che come tale può considerarsi consolidata, ammonta conseguentemente ad €76.004.061 pari al 69,96% della morosità complessiva.

I suddetti importi della morosità complessiva e della morosità triennale riferiti al numero degli alloggi in gestione agli IACP alla data del 31.1.2003 (58.465) portano all'individuazione di una morosità ad alloggio gestito rispettivamente di €1.858 e di €558.

I dati²⁴⁰ che la tabella espone evidenziano con chiarezza la gravità della situazione tanto con riferimento alla morosità registrata in ciascun anno del triennio, che raggiunge relativamente al 2003 il 48% presso l'IACP di Taranto, ma che è notevolissima anche presso gli altri enti presso i quali rimane di entità stabile nel triennio, quanto con riferimento alla consistenza della morosità antecedente al 1.1.2001 (che per tale motivo può considerarsi consolidata) e che si ricava dalla differenza tra la morosità complessiva al 31.1.2003 e la morosità relativa al triennio 2001-2003.

In termini percentuali tale morosità consolidata rispetto alla morosità complessiva è riassunta nella seguente tabella che espone per tutti gli enti valori superiori al 58% e che raggiunge presso l'IACP di Foggia il 82,45%. Presso tale Istituto è stata rilevata anche una prescrizione del diritto di credito per € 500.944. Come anticipato, a livello regionale la morosità consolidata degli IACP rappresenta il 69,96% della morosità complessivamente esistente al 31.12.2003.

TABELLA 15 - Regione Puglia - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Morosità per canoni di locazione ERP degli IACP. Percentuale della morosità precedente al 1.1.2001 rispetto alla morosità complessiva esistente al 31.12.2003.

IACP	% morosità precedente a 1.1.2001
Bari	62,33
Brindisi	73,17
Foggia	82,45
Lecce	58,93
Taranto	71,74
Regione	69,96

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Puglia.

Anche presso i comuni il livello della morosità risulta molto elevato e con caratteristiche allineate a quelle riscontrate a carico degli IACP. Presso i comuni capoluogo di provincia si riscontrano livelli differenziati di morosità annua sempre ampiamente superiori al 25,75% che rappresenta il più basso livello raggiunto (relativamente al 2003) dal Comune di Foggia. Il Comune di Bari ad esempio ha una morosità annua nel 2001, 2002 e 2003 rispettivamente del 92%, del 85% e del 60% dei corrispondenti accertamenti annui mentre la morosità consolidata (e cioè antecedente al 1.1.2001) rappresenta il 66,95% di quella complessivamente esistente al 31.12.2003 (che è di €15.827.187).

Sia gli IACP, che tuttavia risulta si siano attivati ai fini del recupero dei crediti sia i comuni, che invece risulta rimangano generalmente passivi, hanno evidenziato l'inefficacia delle procedure volte al recupero dei crediti o a provvedimenti di sfratto a causa delle precarie condizioni economiche degli assegnatari.

Per quanto attiene agli IACP le iniziative da loro assunte si riassumono nella seguente tabella.

TABELLA 16 - Regione Puglia - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Azioni degli IACP finalizzate al recupero della morosità per canoni di locazione ERP.

IACP	n. procedimenti amm.ti			azioni giudiziarie			procedure extragiudiziali		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Bari	1.021	489	21	1.016	469	8	5	20	13
Brindisi	5.786	//	5.710	29	37	138	71	2.322	68
Foggia	1.784	3.300	2.681	31	188	324	1.484	787	354
Lecce	//	4.071	//	//	1	//	//	//	4.071
Taranto	5.541	//	//	//	//	//	//	//	5.541

Fonte: elaborazione Sezione di controllo Puglia su dati trasmessi da IACP

Altra rimarchevole caratteristica della gestione è la presenza di un considerevole numero di occupazioni di alloggio in assenza (originaria o sopravvenuta) di titolo idoneo. La situazione rilevata con riferimento agli immobili gestiti dagli IACP è esposta nella seguente tabella.

²⁴⁰ Il dato della morosità complessiva dell'IACP di Lecce si riferisce a quella esistente dal 1995.

TABELLA 17 – PUGLIA - Gestione del patrimonio di ERP. IACP. Occupazione senza titolo per ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

IACP	Occupazione alloggi senza titolo al 31/12/2003		
	Totale alloggi occupati senza titolo	Per assenza originaria del titolo	Per assenza sopravvenuta del titolo
Bari	871	712	159
Brindisi	378	378	//
Foggia	595	560	35
Lecce	815	350	465
Taranto	2000	1.800	200
Totale	4.659	3.800	859

Fonte: elaborazione Sezione di controllo Puglia su dati trasmessi da IACP

La tabella evidenzia come le occupazioni senza titolo registrate dagli enti assommano a complessivi 4.659 alloggi, che rappresentano il 7,97% del totale degli alloggi gestiti dagli IACP in regione. Di assoluto rilievo (che parrebbe indicato in via approssimativa) è il dato che si riferisce all'IACP di Taranto in base al quale risulterebbero occupati senza titolo il 31,60% degli alloggi gestiti (6.330) alla data del 31.12.2003

Per quanto concerne la proprietà comunale la relazione regionale ha evidenziato che il fenomeno assume una significativa rilevanza solo presso i comuni di più ampie dimensioni e specialmente presso quelli di Bari e di Taranto, ove le occupazioni senza titolo costituiscono rispettivamente il 11,78% e il 14,01% del totale degli alloggi in proprietà. Le corrispondenti percentuali registrate presso i Comuni di Brindisi e Lecce si collocano anch'esse al di sopra del 10%.

Con riferimento al tema dell'abusivismo, vanno però menzionate le disposizioni delle legge regionali (art. 23 l.r.54/1984, articolo unico, comma 6 l.r. 3/86, art. 60 l.r. 1/05) che si sono succedute nel tempo al fine di consentire la regolarizzazione di siffatte situazioni a fronte della sussistenza dei requisiti soggettivi previsti dalla normativa per i beneficiari degli alloggi di ERP e a fronte del pagamento di parte dei canoni dovuti.

In particolare, considerato lo scarso successo ottenuto dalle precedenti disposizioni di sanatoria, l'art. 60 della l.r. 1/2005 (finanziaria 2005) richiede a tale fine, a coloro che alla data del 30.11.2004 occupino senza titolo un alloggio di ERP, il pagamento del solo 30% della morosità complessiva gravante sull'alloggio, da corrispondersi per il 50% all'atto della regolarizzazione del rapporto e per l'altro 50% in dodici rate mensili consecutive.

Del tutto marginale risulta invece la situazione che si registra tanto presso gli IACP quanto presso i comuni, relativamente al fenomeno della mancata occupazione di alloggi (cd. "sfittanza") che risulta prevalentemente da ascrivere ai tempi necessari per provvedere all'assegnazione degli alloggi.

Con riferimento agli IACP la situazione rilevata dall'indagine regionale è riassunta nella seguente tabella.

TABELLA 18 - Regione Puglia - IACP. Gestione del patrimonio di ERP. Alloggi non occupati. Rilevazione al 31.12.2003.

IACP	dichiarati inabitabili	in attesa di manut.ne	in corso di manut.ne	in attesa di assegnazione	Altri motivi
Bari	3	38		112	4
Brindisi		14	64	40	
Foggia			49	26	
Lecce			119	431	
Taranto				30	
Totale	3	52	232	639	4

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Puglia.

Dalla tabella si può ricavare che gli alloggi non occupati presso gli IACP alla data del 31.1.2003 erano complessivamente 926, che rappresentano il 1,58 % dei 58.465 alloggi in

gestione degli enti a tale data. Quasi irrilevante risulta il fenomeno registrato presso i comuni, ivi compresi quelli di maggiore dimensione.

La manutenzione degli alloggi risulta oggetto di una diversa attenzione da parte degli IACP nel senso che ad una ampia attività rappresentata da tre Istituti corrisponde l'inattività dell'Istituto tarantino e un'attività relativa al solo anno 2001 da parte dell'IACP di Brindisi.

La situazione generale degli interventi di maggiore significato tecnico-edilizio (ristrutturazione e risanamento) è riassunta nella seguente tabella.

TABELLA 19 - Regione Puglia - Gestione del patrimonio di ERP. IACP. Ristrutturazione e risanamento conservativo degli alloggi nel quinquennio 1999-2003.

IACP	Numero alloggi ristrutturati nel quinquennio 1999/2003					
	1999	2000	2001	2002	2003	Totale
Bari	2.518	3.773	1.927	2.181	425	10.824
Brindisi	//	//	632	//	//	632
Foggia	158	320	126	157	151	912
Lecce	644	562	437	1.195	1.075	3.913
Taranto	//	//	//	//	//	//

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Puglia.

Ad un siffatto impegno manutentivo (per complessivi 16.821 interventi) relativamente agli interventi di maggiore significato tecnico-edilizio non corrisponde l'esercizio di una significativa attività di manutenzione eseguita in occasione del rilascio dell'alloggio da parte degli assegnatari. L'IACP di Bari riferisce dell'esecuzione di soli 97 interventi di riatto degli alloggi nel quinquennio 1999-2003, cui corrispondono i 58 interventi eseguiti dall'IACP di Lecce. Del tutto assenti sono gli interventi di questo genere presso gli Istituti di Foggia e di Taranto.

Per quanto riguarda la notevolissima entità degli interventi manutentivi di maggiore spessore che risultano eseguiti da alcuni IACP, la relazione regionale precisa che nell'arco temporale considerato, gli IACP hanno potuto utilizzare per tale esigenza i finanziamenti assegnati dalla regione, per interventi di recupero edilizio, in ossequio agli atti della propria programmazione.

La tabella che segue dà atto dell'impegno finanziario sostenuto dagli IACP per l'esecuzione di interventi di manutenzione del proprio patrimonio edilizio di ERP. Al riguardo deve precisarsi che gli importi qualificati come "risorse regionali" corrispondono ai ricavi delle vendite degli alloggi ai sensi della L. 560/93 di cui la Giunta regionale ha autorizzato l'impiego ai fini manutentivi²⁴¹.

TABELLA 20 - Regione Puglia - Risorse finanziarie utilizzate per la manutenzione degli alloggi di ERP da parte degli IACP nel quinquennio 1999-2003.(Importi espressi in migliaia di euro)

RISORSE UTILIZZATE PER LA MANUTENZIONE NEL QUINQUENNIO 1999/2003 (importi espressi in migliaia di euro)											
IACP	1999		2000		2001		2002		2003		Totale
	Risorse proprie	Risorse regionali	Risorse proprie	Risorse regionali	Risorse proprie	Risorse regionali	Risorse proprie	Risorse regionali	Risorse proprie	Risorse regionali	
Bari	2.240		3.848		4.182		3.615		3.565		17.450
Brindisi	20		152		381	5.184	378		268		6.383
Foggia	297	2.779	646	5.869	1.313	4.374	1.089	2.553	1.428	1.023	21.371
Lecce	1.071	5.525	1.519	2.608	1.466	3.831	1.252	5.480	1.524	5.630	29.906
Taranto						3.633		120	250	1.705	5.708
TOTALE	3.628	8.304	6.165	8.477	7.342	17.022	6.334	8.153	7.035	8.358	80.818

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione Puglia.

²⁴¹ L'assenza di siffatte risorse regionali in capo all'IACP di Bari consegue al fatto che tale autorizzazione gli è stata concessa nell'anno 2005.

La tabella evidenzia che le risorse effettivamente utilizzate per finalità manutentive nel quinquennio 1999-2003 ammontano complessivamente ad €80.818.000. Le risorse provenienti dai fondi di bilancio degli IACP risultano complessivamente di €30.504.000 e rappresentano il 37,74% dei complessivi mezzi finanziari. Di converso il finanziamento regionale corrisponde al 62,26% del totale delle risorse impiegate.

Se, al fine di attribuire un significato unitario all'impegno finanziario profuso in regione per le finalità manutentive, si rapporta al totale delle risorse effettivamente utilizzate dagli enti il numero complessivo (51.028) degli alloggi in proprietà agli IACP alla data del 31.12.2003, si individua un valore di siffatto impegno di circa €1.584 ad alloggio.

Gli interventi manutentivi operati dai comuni hanno assunto una rilevanza quantitativamente significativa presso gli enti di Bari e di Foggia, che hanno eseguito rispettivamente 809 e 500 interventi nel suddetto quinquennio, anche se sono stati molto pochi i comuni che, in risposta al quesito istruttorio, hanno indicato l'entità delle risorse finanziarie all'uopo destinate. La relazione ha evidenziato come il Comune di Bari abbia destinato nel quinquennio la somma complessiva di €5.879.103.

Relativamente alle movimentazioni del rapporto locativo (cambi, volture delle intestazioni dei rapporti contrattuali, cessazioni d'utenza) va ricordato che l'art. 41 della l.r. 54/84 reca una specifica disciplina della "mobilità" degli alloggi di ERP che però, nel periodo preso in considerazione dall'indagine, risulterebbe attivata esclusivamente dal Comune di Lecce. In effetti i dati rilevati dall'indagine regionale in ordine ai cambi di alloggio come pure relativamente alle cessazioni d'utenza depongono nella sostanza per l'apparente inesistenza a livello regionale dei fenomeni ora in esame e/o di procedure finalizzate alla loro rilevazione e gestione da parte degli enti.

TABELLA 21 - Regione Puglia - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP degli IACP. Cambi di alloggio e volture nel triennio 2001-2003.

IACP	Cambi di alloggi richiesti			Cambi accordati			volture		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Bari	//	//	//	//	//	//	391	486	269
Brindisi	2	6	//	2	6	//	50	53	59
Foggia	4	14	12	4	14	12	110	160	200
Lecce	6	106	105	6	10	5	63	125	82
Taranto	//	//	//	//	//	//	76	23	20
TOTALE	12	126	117	12	30	17	690	847	630

Fonte: elaborazione Sezione controllo Puglia su dati trasmessi da IACP

TABELLA 22- Regione Puglia. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP degli IACP. Cessazioni delle utenze nel triennio 2001-2003.

IACP	Bari			Brindisi			Foggia			Lecce			Taranto		
	01	02	03	01	02	03	01	02	03	01	02	03	01	02	03
disdetta	1	3	5	6	9	15	12	86	99	12	10	5	97	4	15
decesso senza voltura	2	8	18	//	//	//	//	//	//	10	8	6	//	//	//
sfratto	4	6	21	//	//	30	//	//	//	5	15	10	//	//	//
altro	//	//	//	//	//	1	//	//	//	//	//	//	75	3	13
totale	7	17	44	6	9	46	12	86	99	27	33	21	172	7	28

Fonte: elaborazione Sezione controllo Puglia su dati trasmessi da IACP

Se, ai fini di individuare un valore unitario del fenomeno ora in parola, si rapporta il numero complessivo delle domande di cambio pervenute nel triennio (255) al numero complessivo degli alloggi in gestione agli enti alla data del 31.12.2003 (58.465), si ricava che tale rapporto consiste in una domanda di cambio ogni 229,27 alloggi gestiti.

Gli omologhi rapporti riferiti al numero complessivo delle volture (2.167) e delle cessazioni d'utenza (614) sono di una voltura ogni 26,98 alloggi gestiti e di una cessazione ogni 95,22 alloggi gestiti.

La situazione riscontrata presso i comuni si presenta con contenuti omogenei a quella che caratterizza la gestione degli IACP. Con riferimento a quelli che gestiscono più di 50 alloggi, la relazione regionale riferisce che i fenomeni ora in esame si registrano solo in pochissimi casi evidenziati nella tabella che segue.

TABELLA 23 - Regione Puglia - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP dei comuni. Cambi di alloggio e cessazioni delle utenze nel triennio 2001-2003.

Comuni	Cambi alloggi		Cessazioni utenze				Totale
	richieste	accordati	disdetta	decesso senza voltura	sfratto	altro	
Bari	//	//	22	72	//	14	108
Brindisi	56	56	//	//	//	//	//
Lecce	12	9	10	3	1	//	14
Maglie	7	1	//	//	//	8	8

Fonte: elaborazione Sezione controllo Puglia su dati trasmessi da comuni

Gli enti gestori non hanno fornito informazioni complete e sufficientemente attendibili relativamente alle caratteristiche soggettive dell'utenza richieste dall'istruttoria; questa prevedeva l'acquisizione di informazioni sul numero degli assegnatari, sul numero degli occupanti, sulla suddivisione di questi ultimi per fonte di reddito e per classe di età.

La tabella che segue espone la situazione rilevata in ordine al rapporto tra assegnatari e occupanti degli alloggi di ERP. Sulla base di tali risultanze, escludendo l'IACP di Lecce dal quale non sono state acquisite informazioni relative all'anno 2002, si configura in tale anno, su base regionale, un rapporto occupanti / assegnatari di 3,41.

TABELLA 24 - Regione Puglia - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. IACP. Rapporto tra il numero degli occupanti e degli assegnatari degli alloggi. Rilevazione al 31 dicembre 2000, 2001, 2002.

IACP	Numero assegnatari			N. complessivo occupanti		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Bari	19.944	19.856	20.626	75.775		77.450
Brindisi	6.257	6.272	6.234	16.644	16.735	15.849
Foggia	10.065	10.458	10.360	32.898	34.065	32.991
Lecce						
Taranto	5.500	5.548	5.404	19.000	19.000	19.000
Totali	49.577	42.134	42.624	144.317		145.290

Fonte: elaborazione Sezione controllo Puglia su dati trasmessi da IACP

Regione Sardegna

Attività normativa

Si premette che in epoca successiva al deposito della delibera di approvazione del referto redatto dalla Sezione regionale della Sardegna, avvenuto in data 11 maggio 2006, è stata emanata la l.r. 8 agosto 2006 n.12, recante norme generali in materia di edilizia residenziale pubblica e trasformazione degli IACP in Azienda regionale per l'edilizia abitativa (AREA), che ha ridisegnato il quadro delle finalità dell'ERP, delle funzioni degli enti territoriali e locali coinvolti e che ha istituito un nuovo soggetto operativo attraverso il quale la Regione risponde alla domanda abitativa dei soggetti in condizioni sociali disagiate. Pertanto, il quadro normativo è stato delineato tenendo conto delle modifiche più recenti.

Nella l.r. 12/2006, come nella normativa previgente, non è presente una nozione generale di Edilizia residenziale pubblica.

La legge in questione, individuate le finalità, strumentali ad assicurare il diritto fondamentale all'abitazione, individua nel metodo della concertazione istituzionale e nel concorso degli enti locali il principale criterio ispiratore dell'attività della Regione e degli enti interessati. Funzioni e compiti sono, per sommi capi, così ripartiti: a) alla Regione attiene la programmazione coordinata degli interventi attraverso la redazione di piani annuali o pluriennali approvati dalla Giunta, elaborati in attuazione degli indirizzi e criteri programmatici predisposti dalla Regione stessa ed assentiti in sede di Conferenza Regione-enti locali; b) la Giunta assegna all'AREA e ai comuni i fondi necessari per l'attuazione degli interventi; c) le province valutano i fabbisogni abitativi rilevati a livello comunale ed elaborano proposte indicando le azioni prioritarie di intervento; d) i comuni promuovono gli interventi per l'ERP e partecipano alla programmazione attraverso la rilevazione del fabbisogno abitativo e l'indicazione delle tipologie di intervento atte a soddisfarlo.

È prevista, inoltre, una costante verifica regionale della qualità ed efficacia degli interventi attraverso l'affidamento all'Osservatorio economico di cui all'art.41, comma 7 della l.r.7/2005 (l.r.finanziaria 2005) della raccolta e rielaborazione dei dati, tra l'altro, relativi al fabbisogno abitativo comunale, provinciale e regionale e monitoraggio ed attuazione dei programmi di intervento nonché della creazione e tenuta dell'anagrafe dei beneficiari dei contributi.

La legge 12/2006 prevede, inoltre, che il Presidente della Regione nomini per ciascun IACP un commissario straordinario che curi il passaggio di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi dagli IACP alla neoistituita Azienda regionale per l'edilizia abitativa (AREA), che costituisce lo strumento attraverso il quale la Regione risponde alla domanda abitativa di soggetti in condizioni disagiate. Si tratta di un ente pubblico economico articolato per distretti corrispondenti alle circoscrizioni provinciali, dotato di personalità giuridica e autonomia imprenditoriale, gestionale, patrimoniale e contabile, che opera con l'obbligo del pareggio del bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio di costi e ricavi. I compiti istituzionali attengono a tutto quanto era precedentemente attribuito alle competenze degli IACP, oltre all'erogazione ad enti e soggetti pubblici, di servizi di progettazione, studio, analisi, assistenza tecnica e amministrativa nel campo dell'edilizia, urbanistica e lavori pubblici, e alla partecipazione a società di scopo per l'esercizio di compiti istituzionali. Il raggiungimento degli obiettivi è finanziato con fondi di provenienza europea, statale, regionale e di enti locali destinati all'ERP, con i canoni di locazione, con i proventi derivanti dall'alienazione del patrimonio immobiliare, con le entrate derivanti dalle attività svolte.

La normativa precedente, tuttora vigente, comprende la legge regionale n. 32 del 1985, che istituisce un "Fondo regionale per l'Edilizia" al fine di realizzare un programma straordinario di interventi nel settore edilizio destinato all'acquisto, alla costruzione e al recupero di alloggi destinati alla prima abitazione per gli anni 1985, 1986 e 1987 mediante l'abbattimento, attraverso contributi regionali, degli interessi di ammortamento. Degli alloggi interessati non si dà definizione ma si stabilisce che non debbano avere caratteristiche di lusso né essere accatastati nelle categorie A1 A8 A9. Il programma è stato aggiornato con l'art.5, comma 16 della l.r.7/2005.

È la successiva legge regionale n. 13 del 1989 che, nel disciplinare le assegnazioni e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, di essi ha fornito la definizione. Essa sostanzialmente riproduce la definizione di alloggio ERP contenuta nel DPR 1035/1972 (vedi glossario)

Tale normativa, aggiornata dalla l.r. n.7/2003, costituisce tuttora la fonte di regolamentazione dei requisiti per l'accesso, della disciplina dei bandi di concorso, della formazione e della gestione delle graduatorie, della disciplina delle assegnazioni. Essa definisce il valore locativo medio sulla base dello standard abitativo regionale, attribuisce ai Comuni la competenza ad emanare i bandi di assegnazione ed a procedere ad essa, istituisce la Commissione per la formazione della graduatoria con competenze operative e di controllo. Sono previsti altresì casi di annullamento per assegnazione in contrasto con le norme vigenti ovvero ottenute in base a dichiarazioni mendaci, di decadenza per cessione, per mancata abitazione stabile, per utilizzo dell'alloggio per attività illecite, per perdita dei requisiti, e di risoluzione in caso di morosità superiore a tre mesi nel pagamento del canone d'uso ed in caso di occupazione senza titolo. È prevista una forma di sanatoria nel caso di pagamento nel termine di sessanta giorni. Titolo specifico è dedicato alla gestione della mobilità mediante programmi biennali per eliminare le condizioni di sotto utilizzazione o sovraffollamento ed alla regolamentazione delle autogestioni dei servizi accessori e degli spazi comuni.

Infine apposito titolo è dedicato a disciplinare le modalità di fissazione del canone d'uso degli alloggi di ERP, modificata dalla successiva l.r. 7/2000. Va rilevato che la citata l.r. 7/2000 ha previsto che ovunque, nella l.r. 13/1989 ricorrano le espressioni "contratto", "canone di locazione", "locazione", queste vanno sostituite rispettivamente con "atto di concessione amministrativa", "canone d'uso" e "concessione", prevedendo, così, l'affermazione delle procedure amministrative.

Con detta legge regionale n. 7 del 2000 è stata approvata la nuova disciplina per i canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. In primo luogo, è stabilito che il canone di locazione deve garantire il pareggio tra i costi e i ricavi di amministrazione ed è diretto a compensare le spese di amministrazione, di gestione e di manutenzione degli alloggi, ivi compresi gli oneri fiscali, nonché una quota delle risorse impiegate per la realizzazione degli alloggi; esso inoltre concorre nella misura dell'0,5% ad alimentare il Fondo sociale per gli assegnatari in condizioni di indigenza. Sono stabiliti nuovi i criteri di determinazione del canone di riferimento determinato in via transitoria fino a nuova disciplina regionale ai sensi della legge 392/78 artt. 12-24, con alcune correzioni relative al calcolo della superficie convenzionale ed ai coefficienti. Il canone di locazione è determinato in base al canone di riferimento ed alle condizioni di reddito familiare degli assegnatari e viene accertato annualmente. È prevista anche la possibilità di sanare situazioni di morosità pregresse mediante domanda di rideterminazione del canone. Il debito così determinato può essere rateizzato fino ad un termine massimo di cinque anni.

La disciplina degli IACP è prevista –insieme a quella degli altri enti strumentali– dalle leggi regionali n. 14 e 20 del 1995. La prima concerne l'attività di indirizzo, controllo, vigilanza e tutela mentre la seconda provvede alla semplificazione e razionalizzazione dell'ordinamento degli enti strumentali della Regione in attesa dell'approvazione di norme organiche di riforma. Delle due leggi, soltanto la parte della l.r.14/1995 relativa alla vigilanza della Giunta attraverso ispezioni ed accertamenti diretti e al controllo preventivo di legittimità e merito su bilanci e consuntivi, regolamenti, piani, piante organiche e incarichi di direzione è richiamata dalla citata l.r. 12/2006.

Infine, va ricordato il d.lgs. n. 234 del 17 aprile 2001 con cui, modificando lo Statuto regionale, sono state adottate norme statali di attuazione al d.lgs.112/1998

Sotto il profilo organizzativo, la struttura regionale titolare della gestione dell'ERP è denominata "Servizio edilizia residenziale" ed è disciplinata dal decreto assessoriale n. 27 del 2 agosto 2005. Il servizio è articolato in due settori, quello di edilizia sovvenzionata e agevolata-convenzionata e quello mutui e contributi per l'accesso alla proprietà ed alla locazione. Il suo compito è quello di coordinare l'attività dei vari soggetti che operano sul territorio: la Regione, che localizza gli interventi di edilizia sovvenzionata ed agevolata attribuendo i finanziamenti; il Ministero infrastrutture e trasporti, che eroga finanziamenti; gli IACP, per la gestione dell'edilizia

sovvenzionata ed in qualità di soggetti attuatori; i Comuni, che intervengono nel processo di rappresentazione del fabbisogno dell'edilizia sovvenzionata, agevolata, del Fondo per la locazione e del Fondo sociale; infine le Cooperative e le Imprese, che partecipano alla realizzazione degli interventi di edilizia agevolata.

Attività regionale

Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse

La definizione di fabbisogno abitativo e la procedura di quantificazione non sono previste nella normativa regionale. In via di fatto, stando a quanto si deduce 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. Allo scopo di individuare tali fenomeni 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.

Gli atti di programmazione adottati dalla Regione per fronteggiare la crescente richiesta abitativa sono sostanzialmente soltanto quelli che hanno dato attuazione alla normativa statale e finanziati con fondi nazionali.

Con delibera di Giunta n. 7/7 del 22/02/05 è stata, tra l'altro, effettuata una ricognizione delle risorse in materia di ERP che provengono dal Fondo nazionale per la locazione (art. 11 L. 431/1998), dagli stanziamenti dei programmi "Alloggi per anziani", "20.000 alloggi in affitto" e "Contratti di quartiere", quest'ultimo cofinanziato dalla Regione, dalle eccedenze rispetto al fabbisogno finanziario dei programmi pregressi di edilizia agevolata; dai rientri annuali del "Fondo di rotazione" (art. 5 l. 169/1992), riguardanti mutui ai comuni per acquisto e urbanizzazione di aree.

Gli atti di programmazione adottati nel periodo di riferimento ed ancora in corso sono:

- programma quadriennale 1992/95 - Interventi di edilizia agevolata (D. Ass. LL. PP. n. 297/2/1998 e D. Ass. LL. PP. n. 325/2/1998);
- programmi di recupero urbano ex art. 11 legge 493/93 (Delibera G.R. n. 39/44/1998 di edilizia sovvenzionata ed agevolata);
- localizzazione e ripartizione tra 26 comuni delle risorse attribuite con delibera CIPE 22.12.1998 (Delibera G.R. n. 52/156/1999 e D. Assessore LL.PP. n. 96/2/2000) relativo ad una somma pari a £. 35.804.333.960 per interventi di edilizia sovvenzionata. Si tratta di risorse di provenienza GESCAL anni 1995 e triennio 1996-1998;
- programma straordinario ERP 2002 (Delibere G.R. n. 30/7/2001 e n. 13/9/2001) di edilizia sovvenzionata ed agevolata; il programma, nel quadro dell'edilizia sovvenzionata, ha consentito la realizzazione di 408 alloggi di nuova costruzione in 34 Comuni, oltre a vari altri interventi di recupero, di acquisto e di urbanizzazione, mentre nel quadro di edilizia agevolata convenzionata ha consentito la realizzazione di 228 alloggi da cooperative e imprese ed il recupero di altri 377.
- delibera G.R. n. 22/54 del 21/7/2003 recante approvazione del programma sperimentale di edilizia residenziale "20.000 alloggi in affitto" per la locazione a canone concordato e Det. D. 334/2 del 9.10.2003, recante approvazione della graduatoria dei soggetti ammessi che prevede interventi di recupero, acquisto e nuova costruzione;
- delibera G.R. n. 34/10/2003 con la quale la Regione ha approvato la dotazione finanziaria del programma innovativo denominato "Contratti di Quartiere II", finanziato dallo Stato ed al quale l'Amministrazione regionale ha dato il proprio contributo di € 16.791.008,24, incrementando le risorse disponibili sino a complessivi €47.974.309,25 (cfr. Deliberazione G. R. n. 13/7/2005).

I fondi utilizzati sono quelli provenienti dagli Accordi di programma Stato-Regione del 2000 e del 2001, riguardanti l'edilizia agevolata e l'edilizia sovvenzionata. Con il primo accordo è stata stanziata la somma di €137.835.873 per il programma di edilizia agevolata 1992/95 e la somma di € 52.489.460 in qualità di somme residue da utilizzare per nuovi interventi di edilizia residenziale pubblica; con il secondo sono state riconosciute alla Regione risorse per €109.173.934 per la maggior parte destinate ad interventi già in corso di attuazione e programmati precedentemente sino al programma triennale 1996/98. La somma residua pari a €13.324.690, giacente nel fondo di rotazione (art. 5 l. 179/92) presso la Cassa Depositi e prestiti è stata utilizzata dalla Regione per una nuova autonoma programmazione, avvenuta con delibera di Giunta n. 30/7 del 13/9/2001.

Con riferimento alla quantificazione e ripartizione delle risorse, premesso che l'indagine non ha consentito di rilevare l'esistenza di determinazioni regionali di principio, si dà conto delle seguenti deliberazioni rilevanti in materia:

- deliberazione 19/4 del 5 giugno 2001, con la quale sono stati ripartiti i proventi del Fondo nazionale per il sostegno dell'accesso alle abitazioni in locazione (art.11 legge 431/1998). Il criterio di ripartizione dell'importo disponibile, pari ad € 3.750.382,01, si fonda sui dati ISTAT relativi alla condizione abitativa ed è stato erogato in misura pari all'87,83% del contributo richiesto;
- deliberazione 7/7 del 22 febbraio 2005 di approvazione di un programma straordinario di acquisto e recupero alloggi da destinare alla locazione. Il contributo è pari al 50% per le locazioni permanenti e del 30% per quelle di 15 anni, essendo la stanziamento disponibile, pari ad €23.058.234, non sufficiente a soddisfare le richieste integralmente;
- deliberazione 28/9 del 1 luglio 2005, diretta nuovamente a sostenere gli oneri della locazione in favore delle famiglie in condizione di disagio economico. A fronte delle limitare risorse provenienti dal Fondo nazionale, pari ad € 3.909.001 per il 2003 e ad €2.324.854 per il 2004, la Regione, nelle legge finanziaria 2005 ha contribuito con uno stanziamento di €2.000.000

Nella tabella e nel grafico che seguono sono indicati i fondi per l'Edilizia residenziale pubblica, desunti dai rendiconti regionali degli esercizi finanziari della Regione costituenti il periodo di riferimento (1998/2003), distinti tra quelli di provenienza statale e quelli regionali.

	1998			1999			2000		
	Massa spendibile	Pagamenti	%	Massa spendibile	Pagamenti	%	Massa spendibile	Pagamenti	%
Fondi regionali	57.649.543	53.738.982	93,2	56.065.150	46.378.916	82,7	53.271.902	42.533.111	79,8
Assegnazioni statali	270.756.932	102.365.253	37,8	237.763.113	53.758.786	22,6	208.902.142	47.163.788	22,6

	2001			2002			2003		
	Massa spendibile	Pagamenti	%	Massa spendibile	Pagamenti	%	Massa spendibile	Pagamenti	%
Fondi regionali	51.032.361	45.999.783	90,1	43.241.360	31.677.674	73,3	65.776.705	64.731.461	98,4
Assegnazioni statali	217.377.653	18.333.748	8,4	217.226.589	25.702.056	11,8	166.978.320	11.243.026	6,7

Fonte: elaborazioni della Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione regionale di controllo

Premesso che per massa spendibile si intende l'intero ammontare del capitolo di bilancio senza distinzione tra competenza e residui, si osserva che l'ammontare di tale somma risulta abbastanza costante negli anni con una netta prevalenza di fondi di provenienza statale, rispetto a quelli di provenienza regionale. Da rilevare è il dato sul livello dei pagamenti che per i finanziamenti statali raggiunge in media appena il 18,35% di quelli regionali che raggiungono l'86,25%.

Con riferimento alla rinegoziazione dei mutui, l'indagine ha messo in evidenza che presso gli istituti di credito convenzionati con la Regione Sardegna per la concessione e l'erogazione dei mutui agevolati sono in corso procedure di rinegoziazione.

Attività di controllo e monitoraggio

Riguardo all'attività di controllo e monitoraggio la Regione si limita ad attivare le procedure previste in sede di acquisizione e controllo delle richieste di erogazione delle somme da parte dei soggetti attuatori. Le modalità sono solitamente stabilite nei programmi di intervento e generalmente sono collegate allo stato di avanzamento dei lavori.

Tenuto conto che, da quanto appena evidenziato, le attività di controllo e monitoraggio poste in essere sono scarsamente significative, va, comunque, ricordato quanto previsto dalla citata l.r. 12/2006 in materia di vigilanza e controlli della Giunta sull'attività dell'AREA nonché in merito ai compiti di controllo e monitoraggio dell'Osservatorio economico, istituito con l'art. 41, comma 7, della legge finanziaria 2005 (l.r. 21/4/2005, n. 7).

Stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata

In ordine allo stato di attuazione degli interventi in materia di edilizia sovvenzionata effettuati nel periodo di riferimento si riportano nella tabella che segue i dati comunicati dalla Sezione regionale, rielaborati dalla Sezione delle Autonomie:

Prov.	Tipologia intervento	Prov. di finanziamento	Interventi avviati	Interventi ultimati	Interventi da ultimare	Importo concesso	Importo pagato	%
CA	NC	457/78	2	2	0	2.619.469,40	1.926.374,01	73,54
CA	NC	560/1993	3	0	3	2.915.399,20	0	0,00
CA	NC	513/1977	13	9	4	13.946.412,11	5.152.200,02	36,94
CA	NC	DGR 39/79	5	0	5	4.919.200,00	0	0,00
CA	RE	135/1977	20	20	0	5.419.698,67	4.780.386,18	88,20
CA	RE	179/1992	13	13	0	2.451.686,70	2.307.433,15	94,12
CA	RE	560/1993	50	30	20	15.258.492,20	8.554.936,94	56,07
CA	RE	493/1993	17	16	1	2.925.398,97	1.773.146,55	60,61
CA	RE	448/1996	1	0	1	4.366.147,04		0,00
CA	RE	DGR 39/79	16	1	15	7.396.000,00	101.393,88	1,37
CA	RE	467/1978	1	1	0	103.291,38	91.836,24	88,91
Totale CA			141	92	49	62.321.195,67	24.687.706,97	39,61
NU	NC	L. 513/77 e L. 560/93	10	3	7	12.424.715,97	3.432.673,28	27,63
NU	NC	457/78	15	15		14.088.522,26	12.637.745,04	89,70
NU	NC	179/92	11	11	0	9.502.806,94	8.127.992,20	85,53
NU	RE	493/93	440	440	0	1.265.319,40	1.075.980,57	85,04
NU	RE	135/97	541	541	0	1.215.695,63	1.203.697,49	99,01
NU	RE	179/92	3354	3354	0	6.249.128,48	6.180.874,90	98,91
NU	RE	Prog straord RAS	270			12.145.217,11	1.628.158,97	13,41
Totale NU			4641	4364	7	56.891.405,79	34.287.122,45	60,27
OR	NC	L. 457/78				3.856.238,43	3.856.238,43	100,00
OR	NC	179/92				3.668.384,32	3.668.384,32	100,00
OR	RE	DPGR 39/97	5	5	0	1.483.859,79		0,00
OR	RE	Fondi di Bilancio	12	10	2	130.649.769,23	130.416.152,70	99,82
Totale OR			17	15	2	139.658.251,77	137.940.775,45	98,77
SS	RE	179/92	1279	1279	0	3.917.437,33	3.917.437,33	100,00
SS	RE	135/97	418	418	0	1.764.713,31	1.764.713,31	100,00
SS	RE	493/93	421	421	0	2.091.758,12	2.091.758,12	100,00
SS	RE	D.A. 55/04	449	449	0	2.700.257,34	2.700.257,34	100,00
SS	RE	Fondi di Bilancio	3.124	3.124	3.124	7.224.114,00	7.224.114,00	100,00
SS	NC	457/78				19.063.596,80	17.418.211,41	91,37
SS	NC	L. 560/93				2.375.701,86	2.317.862,20	97,57
SS	NC	L. 513/77	1	1		833.777,00	773.239,88	92,74
SS	NC	D.A.LL.PP. 55/2002				4.919.200,00	773.239,88	15,72
SS	NC	L.R. 5/85 fondi comune		73		3.746.171,77	3.699.129,38	98,74
Totale SS			5692	5765	3124	48.636.727,53	42.679.962,85	87,75
Totale generale			10.491	10.236	3.182	307.507.580,76	239.595.567,72	77,92

Fonte: elaborazioni della Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione regionale di controllo

Dall'esame dei dati a livello regionale risulta una percentuale media di realizzazione degli interventi avviati del 77,92%. Le singole province manifestano però risultati molto differenti in quanto si passa dal 39,61% della prov. di Cagliari, al 60,27% di quella di Nuoro, all'87,75% di quella di Sassari e al 98,77% di quella di Oristano. Il risultato negativo della prov. di Cagliari deriva dalla mancata realizzazione di alcuni interventi di nuova costruzione nei comuni di Sant'Antioco, Carbonia e Selargius per i quali sono stati stanziati complessivamente finanziamenti per € 2.915.399,20 in attuazione della legge 560/93 e nei comuni di Pimentel, Setzu, Silius, Turri e Villacidro dove sono stati concessi complessivamente € 4.919.200 in attuazione della D.G.R. 39/79. Contribuiscono al risultato negativo anche gli interventi di recupero non avviati nel comune di Cagliari per un importo di € 4.366.147,04 concesso ai sensi della legge 448/96 e la scarsissima realizzazione di quelli avviati ai sensi della D.G.R. 39/79.

Si rileva, inoltre, che la percentuale di finanziamento più elevata si riscontra nella provincia di Cagliari dove, ad un importo concesso di € 62.321.195,67, corrisponde un pagamento di € 24.687.706,97. In effetti, in valore assoluto, i finanziamenti più consistenti risultano nella provincia di Oristano, dove però gran parte del finanziamento (per la precisione € 130.649.769,23) proviene da fondi del bilancio comunale.

Infine, la tipologia dal tasso di realizzazione più elevato risulta quella degli interventi di recupero che presenta una percentuale dell'84,27% nonostante il mancato avvio del già citato intervento della prov. di Cagliari per € 4.366.147,04 ed un altro nella prov. di Oristano per € 1.483.859,79.

Consistenza e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica

L'indagine della Sezione regionale afferente la consistenza e la gestione degli alloggi di ERP ha interessato gli IACP delle quattro province di Cagliari, Nuoro, Oristano e Sassari e i corrispondenti quattro comuni capoluogo, oltre ai Comuni di Cabras e Tortolì e all'Agenzia del demanio²⁴².

Ciò premesso, l'indagine della Sezione regionale ha rilevato al 31.12.2003 la proprietà in capo agli enti suddetti di complessivi 28.789 alloggi di ERP ripartita come risulta dalla seguente tabella.

TABELLA 1 - Regione Sardegna - Proprietà del patrimonio immobiliare di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31 dicembre del 2001, 2002, 2003.

numero alloggi di ERP di proprietà degli enti rilevati dall'indagine			
enti	2003	2002	2001
IACP	23.808	23.379	22.826
COMUNI	4.981	4.963	5.003
TOTALE	28.789	28.342	27.829

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Sardegna

La concentrazione maggiore di alloggi si ha in capo all'IACP di Cagliari che al 31.12.2003 risulta proprietario di 11.548 alloggi e, per quanto attiene ai comuni, in capo al Comune di Cagliari che alla stessa data è proprietario di 3.425 alloggi.

Nel triennio preso in considerazione il patrimonio di ERP degli enti presi in considerazione si è incrementato del 3,45%. Limitatamente al patrimonio degli IACP l'incremento del triennio è del 4,30%.

In linea generale gli enti proprietari provvedono direttamente alla gestione degli alloggi di cui sono proprietari; non particolarmente rilevante è il fenomeno delle gestione di alloggi di proprietà altrui, anche se si configurano situazioni (IACP di Sassari) in cui si registra una significativa presenza (1.432 alloggi) di alloggi (di proprietà statale) affidati in gestione. La situazione complessiva degli enti interessati dall'indagine risulta dalla seguente tabella²⁴³:

²⁴² La disciplina dei fenomeni ora in esame si rinviene a livello regionale nella sopra citata L.R.13 del 13.4.1989 (e nelle sue successive modificazioni e integrazioni) in base alla quale vengono in particolare assoggettati alla legge medesima tutti gli alloggi realizzati o recuperati da enti pubblici a totale carico o con il concorso od il contributo dello Stato, della Regione, delle Province e dei Comuni nonché a quelli acquistati, realizzati o recuperati da enti pubblici non economici comunque utilizzati per le finalità sociali proprie dell'edilizia residenziale pubblica.

²⁴³ La tabella include tra gli alloggi direttamente gestiti dai Comuni anche i 56 alloggi di proprietà del Comune di Tortolì.

TABELLA 2 - Regione Sardegna - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	n. alloggi ERP in proprietà degli enti	n. alloggi di proprietà gestiti direttamente	n° alloggi di proprietà di altri enti pubblici gestiti	n° totale alloggi gestiti
IACP	23.808	23.808	1801	25.609
COMUNI	4.981	4.973	125	5.098
TOTALE	28.789	28.781	1.926	30.707

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Sardegna.

Il valore medio degli alloggi, ottenuto dividendo il valore rappresentato a bilancio al 31.12.2003 dagli IACP regionali per il numero degli alloggi di ERP di proprietà degli enti alla stessa data, è compreso tra i 19.271 euro dell'IACP di Cagliari e i 29.719 euro dell'IACP di Oristano. Va evidenziata la disomogeneità dei criteri utilizzati dagli Istituti per la determinazione di siffatto valore ove un ente ricorre al valore catastale mentre gli altri tre fanno riferimento al valore storico. Analoga discrepanza si registra tra i comuni.

I dati relativi alla vetustà del patrimonio immobiliare di ERP sono riportati nella seguente tabella che espone la percentuale degli alloggi di ciascuna classe d'età in relazione al numero complessivo degli alloggi a tale fine rilevati.

TABELLA 3 - Regione Sardegna - Vetustà degli alloggi di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	n. alloggi ultimati prima del 1.1.1981	n. alloggi ultimati tra 1.1.1981 e 31.12.1990	n. alloggi ultimati dopo il 31.12.1990
	% sul totale	% sul totale	% sul totale
IACP	49,00%	24,41%	26,58%
COMUNI	57,13%	38,92%	3,94%

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Sardegna.

La tabella dimostra come circa la metà del patrimonio immobiliare di ERP sia inclusa nella fascia d'età più lontana nel tempo e ciò sia per il patrimonio di proprietà IACP (49%) che per quello di proprietà comunale (57,13%), che comprende solo per il 3,94% alloggi di più recente costruzione.

Va segnalato che l'edificazione eseguita dagli IACP nel periodo più recente (dopo il 31.12.90 e fino al 31.12.2003) è maggiore (108,91%) di quella realizzata nel periodo precedente compreso tra il 1.1.81 e il 31.12.90.

La dimensione (superficie) degli alloggi oggetto di rilevazione è riportata nella seguente tabella che evidenzia, in rapporto al totale degli alloggi presi in considerazione ai fini *de quo*, come la maggioranza percentuale tanto del patrimonio IACP quanto di quello comunale (rispettivamente 53,06% e 77,94%) si registri nella fascia dimensionale mediana compresa tra i 45 e i 95 metri quadri. Gli alloggi di più ridotte dimensioni costituiscono solo il 2,55 % del totale degli alloggi IACP rilevati e il 15,08% di quelli comunali, mentre gli alloggi superiori ai mq 95 sono il 44,39% degli alloggi IACP²⁴⁴ e il 6,98% degli alloggi di proprietà comunale.

TABELLA 4 - Regione Sardegna - Dimensione degli alloggi di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	alloggi di dimensione inferiore a mq. 45	alloggi di dimensione tra mq. 45 e mq. 95	alloggi di dimensione superiore a mq. 95
	% sul totale	% sul totale	% sul totale
IACP	2,55	53,06	44,39
COMUNI	15,08	77,94	6,98

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Sardegna.

²⁴⁴ Il dato è fortemente influenzato dalle risultanze dell'IACP di Cagliari che espongono un numero di alloggi di maggiori dimensioni pari a 9.379 unità, che rappresentano il 81,22% del patrimonio di ERP.

Per quanto attiene al classamento catastale, un dato certamente significativo enucleato dall'indagine è l'ampia prevalenza (42,25%) degli alloggi degli IACP nella categoria catastale A2 (abitazioni di tipo civile), che invece interessa il patrimonio comunale solo per il 4,69%. L'ampia maggioranza (70,63%) del patrimonio comunale è accatastato in A3. Il 39,40% degli alloggi IACP è accatastato in categoria A3 (abitazioni di tipo economico) e il 15,74 % in A4 (abitazioni di tipo popolare). Alcuni alloggi di proprietà comunale (0,59%) sono accatastati in A6. La situazione è riassunta nella tabella che segue.

TABELLA 5 - Regione Sardegna - Classificazione catastale degli alloggi di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	categoria A 2	categoria A 3	categoria A 4	categoria A 5
	% sul totale	% sul totale	% sul totale	
IACP	42,25	39,40	15,74	2,61
COMUNI	4,69	70,63	21,89	2,20

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Sardegna.

Il patrimonio immobiliare degli IACP risulta incluso in aree PEEP in misura ampiamente superiore al 50% presso gli IACP di Cagliari (68%), di Oristano (75%) e soprattutto di Nuoro (82%) mentre gli alloggi del Comune di Cagliari ubicati nei PEEP sono il 26% del totale degli alloggi dell'ente.

Non sussiste tra gli enti una uniforme disponibilità di strumenti di conoscenza (in particolare archivi patrimoniali) e di gestione del patrimonio immobiliare che presentano caratteristiche e consistenza differenziate.²⁴⁵

Ciò vale in particolare anche per il cosiddetto "fascicolo del fabbricato", che è sussistente solo presso due IACP regionali, anche se gli altri hanno precisato di aver attivato le necessarie procedure finalizzate a conseguire una tale disponibilità.

Per quanto attiene ai comuni, due tra quelli interessati dall'indagine dispongono di schede cartacee contenenti i dati catastali mentre i rimanenti comuni censiti risulta che non dispongano di alcun fascicolo di tale genere.

Con riferimento alla cessione degli alloggi la relazione della Sezione regionale evidenzia, per quanto attiene agli IACP²⁴⁶ regionali l'avvenuta alienazione nel periodo 1993-2004, ai sensi della legge 560/1993 e sulla base di 4 piani di vendita²⁴⁷, di complessivi 2.317 alloggi mentre gli alloggi di proprietà comunale alienati nello stesso periodo sono 397, di cui 364 di proprietà del Comune di Cagliari.

Nello stesso periodo gli IACP hanno proceduto all'alienazione di ulteriori 265 alloggi ai sensi di leggi diverse dalla 560/93 cosicché il numero complessivo degli alloggi da loro ceduti nel periodo preso in considerazione dall'indagine è di 2.582 unità. Nello stesso arco temporale sono invece 90 gli alloggi ceduti, sulla base di leggi diverse dalla L.560/93, dai comuni campionati (e di fatto dal solo Comune di Cagliari).

Le risultanze dell'indagine che, nel periodo 1994-2003, attengono al rapporto tra gli alloggi venduti e le nuove acquisizioni immobiliari depongono, relativamente agli IACP, per un incremento del patrimonio immobiliare di ERP di 684 unità.

La relazione ha sottolineato l'esistenza di una peculiare difficoltà che è stata riscontrata nell'ambito delle procedure di vendita degli alloggi di ERP e cioè che, ad eccezione degli

²⁴⁵ Un archivio del patrimonio risulta sussistente presso il comune di Cagliari e presso gli IACP di Cagliari, Oristano e Nuoro. I comuni di Sassari, Oristano e Nuoro non dispongono di un sistema informatizzato, bensì di un archivio cartaceo. L'IACP di Cagliari dispone di un archivio a tecnologia RDBMS che viene aggiornato attraverso interfacce grafiche realizzate con linguaggi visuali e che consente di rilevare e gestire le informazioni fisiche e catastali delle singole unità immobiliari. Le procedure di cui dispone L'IACP di Nuoro consentono sia una gestione patrimoniale che una gestione anagrafica, il calcolo del canone di locazione e la rendicontazione contabile nonché ulteriori informazioni sulle caratteristiche delle unità immobiliare e sul tipo di amministrazione cui sono sottoposte.

²⁴⁶ Il dato non tiene conto delle cessioni operate dall'IACP di Sassari nel periodo 1994-1999 in quanto all'epoca dell'indagine l'ente non disponeva di tali dati.

²⁴⁷ Gli alloggi messi in vendita dagli IACP sono complessivamente 11.205

alloggi siti nella provincia di Sassari ove l'accatastamento per singola unità abitativa era stato realizzato sin dalla data di costruzione degli alloggi, nelle altre province si era proceduto ad un accatastamento cumulativo "pro indiviso" di più immobili in un unico stabile; ciò ha conseguentemente generato ostacoli e impedimenti operativi per la vendita in favore degli assegnatari interessati all'acquisto del singolo alloggio sito nello stabile.

Se, al fine di esprimere il significato che la cessione degli alloggi di ERP intervenuta nel periodo 1.1.1994 - 31.12.2003 ha esercitato nei confronti dell'insieme del patrimonio immobiliare degli IACP regionali, si rapporta al numero degli alloggi di proprietà degli enti nel periodo di vendita²⁴⁸ il numero complessivo degli alloggi venduti dagli Istituti, si ottiene un valore di (una vendita ogni) 10,22 alloggi.

L'importo complessivo del ricavato delle vendite degli alloggi degli IACP nel periodo 1994-2003 ammonta ad € 38.847.235. Tale ricavato è stato dagli IACP destinato in maniera prevalente al recupero (soprattutto da parte dell'Istituto cagliaritano) e all'esecuzione di interventi di nuova costruzione. È stata anche registrata l'esistenza di risorse ancora in attesa di destinazione. Va peraltro segnalato che le risultanze del totale dei ricavi dei singoli IACP presentano significativi scostamenti (talvolta per eccesso talvolta per difetto) con le risultanze del totale delle somme che hanno ricevuto destinazione. Il comune di Cagliari ha destinato i proventi delle vendite soprattutto alla manutenzione straordinaria e all'acquisto di nuovi edifici.

L'indagine regionale ha inoltre rilevato i prezzi medi di vendita degli alloggi e, con riferimento a taluni enti, anche il rapporto tra il prezzo medio di vendita e il costo medio di acquisto delle nuove disponibilità immobiliari degli enti. Per quanto concerne l'IACP di Cagliari al prezzo medio di vendita del 2003 di 23.064 euro ad alloggio corrispondeva un costo medio di acquisizione di un nuovo alloggio di € 76.251 con un rapporto tra i due dati del 30,25%. Relativamente al 2002, presso lo stesso ente, al prezzo medio di vendita di 25.391 euro ad alloggio corrispondeva un costo medio di acquisizione di un nuovo alloggio di € 68.973, con un rapporto tra i due dati del 36,81%. Presso l'IACP di Oristano il corrispondente rapporto nel 2003 e nel 2002 era rispettivamente del 32,81% e 33,72%. Si deduce quindi che nelle linee generali la cessione degli alloggi ha prodotto mediamente un ricavo di circa un terzo del costo medio necessario all'acquisizione di nuovi alloggi.

Con riferimento alla cessione degli alloggi di proprietà statale eseguita ai sensi dell'art. 2 della legge 449/1997 e dell'art. 3 della legge 388/2000 la relazione precisa che l'Agenzia del demanio ha trasferito ai comuni e agli IACP la quasi totalità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica di proprietà e più precisamente 2.842 alloggi; precisa inoltre che è rimasta in proprietà dello Stato solo un'esigua quantità di immobili appartenenti alla categoria degli alloggi a riscatto per lavoratori agricoli.

Le risultanze dell'indagine attestano che sono stati ceduti agli IACP complessivamente 1.765 alloggi di proprietà statale e ai comuni 1.077 alloggi. Le cessioni più significative hanno riguardato l'IACP di Sassari²⁴⁹ e il comune di Cagliari che hanno rispettivamente acquisito 1.432 e 921 unità immobiliari.

Per quanto attiene ai contenuti della gestione, risulta che il rapporto tra l'ente proprietario e l'ente gestore non sia disciplinato in via generale e che si fondi prevalentemente su atti di natura convenzionale. In linea di fatto l'indagine ha evidenziato difformità gestionali tra i gestori relativamente al concordamento o meno con l'ente proprietario degli interventi di manutenzione straordinaria da eseguirsi e all'accollo dei relativi costi, all'estensione delle attività del mandatario anche alle operazioni di vendita degli alloggi, alla retribuzione della gestione.

Il rapporto con l'utenza avviene con contenuti sostanzialmente omogenei tra gli enti (siano IACP o comuni) che comprendono la predisposizione e la sottoscrizione del contratto di

²⁴⁸ Il dato viene calcolato sommando agli alloggi in proprietà alla data del 31.12.2003 (23.808) il numero degli alloggi venduti nel periodo 1994-2003.

²⁴⁹ Poiché il dato fornito dall'Istituto coincide con quello relativo agli alloggi di proprietà statale in gestione all'ente al 31.12.2003, si deve ritenere che il trasferimento della proprietà si sia perfezionato in epoca successiva.

locazione, la consegna dell'alloggio all'inquilino, la predisposizione e il recapito dei mezzi di pagamento del canone o altro, la gestione amministrativa e contabile della locazione, l'incasso dei canoni e degli oneri accessori alla locazione.

Una diffioltà gestionale si riscontra invece con riferimento all'anticipo delle spese per i servizi accessori alla locazione e alla gestione della relativa rendicontazione in relazione alle quali l'ampia maggioranza degli enti rimane estranea a siffatti adempimenti gestionali. Non tutti gli enti gestori provvedono alla gestione degli interventi di manutenzione ordinaria degli alloggi (per la parte non direttamente a carico degli inquilini).

I condomini formalmente costituiti alla data del 31.12.2003 sono relativamente pochi (per i comuni il dato più rilevante sono i 188 esistenti presso il Comune di Cagliari); la realtà degli IACP registra 44 casi presso l'IACP di Sassari e 34 presso l'IACP di Oristano. Solo un ente (IACP Oristano) svolge le funzioni di amministratore condominiale²⁵⁰.

Per quanto concerne l'assegnazione degli alloggi di ERP, la relativa procedura si conclude con un provvedimento di assegnazione dell'alloggio che rientra nella competenza del comune, mentre gli atti conseguenti (stipula, registrazione dei contratti, subentri nelle assegnazioni e altri atti gestionali) rientrano nella competenza di ciascun ente gestore.

La seguente tabella evidenzia il numero delle assegnazioni eseguite nel periodo 2001-2003 relativamente agli alloggi gestiti dagli IACP regionali e dai comuni interessati dall'indagine.

TABELLA 6 - Regione Sardegna - Assegnazioni alloggi per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31 dicembre 2001, 2002, 2003.

anno	IACP	COMUNI
2003	357	136
2002	398	18
2001	399	290
totale	1.154	444

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Sardegna.

Le assegnazioni degli alloggi degli IACP disposte nel triennio 2001-2003 sono state complessivamente 1.154.

L'entrata (accertamento) nel triennio 2001-2003 per canoni di locazione degli alloggi di ERP risultante dall'indagine è rappresentata nella seguente tabella.

TABELLA 7 - Regione Sardegna – Gestione del patrimonio di ERP. Accertamento canoni di locazione per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31 dicembre 2001, 2002, 2003.

enti	entrata (accertamento) canoni 2001	entrata (accertamento) canoni 2002	entrata (accertamento) canoni 2003	totale
IACP	19.789.044	20.244.174	21.250.243	61.283.461
COMUNI	*3.030.629	2.440.017	3.773.965	9.244.611

*L'importo comprende le entrate per canoni di locazione (€47.164) del Comune di Nuoro che includono anche canoni diversi da quelli incassati per immobili ERP.

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Sardegna.

La tabella evidenzia che l'accertamento del triennio in capo agli IACP è di complessivi € 61.283.461 e presenta una crescita costante nel triennio (tra il 2001 e il 2003 + 7,38%).

Fortemente anomalo è l'andamento nel triennio dell'accertamento dei comuni. Le risultanze, che attestano una forte oscillazione nel triennio, sono del tutto influenzate dai dati che fanno capo al

²⁵⁰ Va osservato che l'art. 30 della legge regionale 13/89 vieta agli enti gestori di proseguire o di iniziare l'attività di amministrazione degli stabili integralmente o prevalentemente ceduti in proprietà.

Va anche precisato che l'art. 5 della legge regionale 3.7.2003 n.7 stabilisce che ovunque nella legge regionale 13/89 ricorrano le espressioni "contratto", "canone di locazione" e "locazione" esse siano sostituite rispettivamente con "atto di concessione amministrativa", "canone d'uso" e "concessione".

Comune di Cagliari, che pur mantenendo nel triennio una sostanziale stabilità del numero degli alloggi gestiti ha rappresentato dati relativi all'accertamento assai differenziati negli anni.

I dati acquisiti dall'indagine regionale in ordine ai canoni medi e minimi²⁵¹ mensili relativi al 2003 sono riportati nella seguente tabella, che evidenzia, per quanto attiene agli IACP, la sostanziale omogeneità della situazione a livello regionale. Profondamente disomogenee sono le risultanze dei canoni medi comunali che registrano un valore di €152,18 presso il Comune di Oristano e di €29,23 presso il Comune di Nuoro.

TABELLA 8 - Regione Sardegna - Gestione del patrimonio di ERP. Canone minimo e canone medio per ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	canone medio	canone minimo
IACP CAGLIARI	76,35	5,99
IACP SASSARI	66,97	8,50
IACP NUORO	78,20	11,40
IACP ORISTANO	62,59	6,20
COMUNE CAGLIARI	73,00	5,87
COMUNE SASSARI	70,28	-
COMUNE NUORO	29,23	8,26
COMUNE ORISTANO	152,18	44,25

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Sardegna.

Con riferimento ai dati della morosità per canoni di locazione scaduti al 31.12.2003 nonché di quella relativa a ciascun anno del triennio 2001-2003 (quale risultava al 30.6.2004) l'indagine ha registrato valori rilevanti in capo a tutti gli enti. Va sottolineato che l'IACP di Cagliari ha comunicato il valore assoluto della morosità al 31.12.2003 (€ 16.563.096,16), ma non quello relativo alla morosità di ciascun anno del triennio. La situazione afferente ciascun anno del triennio 2001-2003 rilevata dall'indagine regionale è rappresentata nella seguente tabella.

TABELLA 9 - Regione Sardegna - Gestione del patrimonio di ERP. Morosità nel triennio 2001-2003 per ente proprietario. Rilevazione al 30.6.2004.

enti	Morosità 2003		Morosità 2002		Morosità 2001		Morosità del triennio
	Importo e % su monte canoni dell'anno		Importo e % su monte canoni dell'anno		Importo e % su monte canoni dell'anno		
IACP Cagliari	-	-	-	-	-	-	-
IACP Sassari	907.550	15,00	564.191	10,00	483.759	9,00	1.955.500
IACP Nuoro	1.053.903	27,00	1.428.751	38,00	1.033.074	28,00	3.515.728
IACP Oristano	72.775	20,00	32.780	29,00	19.540	15,00	125.095
COMUNE Cagliari	1.009.193	34,00	865.676	31,00	692.410	28,00	2.567.279
COMUNE Sassari	454.798	45,00	254.112	24,00	232.427	23,00	941.337
COMUNE Nuoro	-	-	-	-	-	-	-
COMUNE Oristano	620	16,00	575	11,00	651	12,00	1.846

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Sardegna.

La tabella evidenzia che, nel triennio, i valori percentuali più alti della morosità rispetto all'accertamento dell'anno corrispondente si configurano presso l'IACP di Nuoro (27% nel 2003 e 38% nel 2002) e i Comuni di Sassari e di Cagliari (nel 2003 rispettivamente 45% e 34%). Si registrano anche oscillazioni di un certo rilievo tra le singole risultanze annuali nell'arco del triennio presso l'IACP di Nuoro e di Oristano e presso il Comune di Oristano.

La morosità complessiva al 31.12.2003 degli IACP regionali ammonta ad €26.034.305 e corrisponde ad una morosità di €1016,84 ad alloggio gestito.

²⁵¹ Il presupposto per l'applicazione del canone minimo è rappresentato dalla sussistenza degli assegnatari con un reddito imponibile annuo non superiore a due pensioni minime INPS e derivanti esclusivamente da pensione, lavoro dipendente, trattamento di cassa integrazione guadagni, indennità di disoccupazione e assegno del coniuge separato o divorziato ai sensi dell'articolo 3, comma 2 della legge regionale 7/2000.

I dati acquisiti dall'indagine consentono un raffronto tra morosità complessiva e del triennio solo relativamente agli IACP di Sassari, Nuoro ed Oristano. La morosità consolidata dei tre Istituti, intendendo con tale termine quella relativa al periodo precedente al 1.1.2001, rappresenta il 40,91% della morosità complessiva.

Relativamente al Comune di Cagliari, presso il quale è stata rilevata una morosità complessiva al 31.12.2003 di €6.684.456, la morosità consolidata rappresenta il 61,59% della morosità complessiva. La morosità complessiva rapportata al numero (3.550) degli alloggi gestiti al 31.12.2003 evidenzia una morosità di €1.882,95 ad alloggio gestito.

A fronte di dati così significativi sul fronte della morosità, l'indagine regionale attesta l'attivazione di un numero considerevole di azioni volte al recupero della morosità esclusivamente da parte dell'IACP di Sassari, che risulta fortemente attivo sia sul piano amministrativo sia su quello giudiziale²⁵².

L'occupazione degli alloggi in assenza di titolo risulta dalla seguente tabella che espone la situazione esistente al 31.12.2003 rilevata dall'indagine regionale. Non tutti gli enti hanno scomposto il numero complessivo delle occupazioni "sine titolo" nelle due componenti richieste dall'istruttoria.

TABELLA 10 - Regione Sardegna - Gestione del patrimonio di erp. Occupazione senza titolo per ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	n° complessivo alloggi occupati senza titolo	n° alloggi occupati senza titolo per assenza originaria del titolo	n° alloggi occupati senza titolo per assenza sopravvenuta del titolo (per perdita dei requisiti soggettivi, per impossibilità al subentro o alla voltura del contratto, o altro)
IACP Cagliari	450	-	144
IACP Sassari	70	-	-
IACP Nuoro	28	28	-
IACP Oristano	15	-	15
TOTALE IACP	563	28	159
COMUNE Cagliari	241	219	22
COMUNE Sassari	96	74	22
COMUNE Nuoro	53	12	-
TOTALE COMUNI	390	305	44

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Sardegna.

Limitatamente agli IACP, considerando che il numero complessivo degli alloggi da loro gestito al 31.12.2003 è di 25.609 unità, si deduce che l'occupazione senza titolo registrata dagli enti (complessivamente 563 casi) interessa il 2,20% del patrimonio di ERP in gestione.

Per quanto attiene all'attività di vigilanza sul proprio patrimonio svolta dagli enti, la relazione evidenzia come gli IACP di Oristano e di Sassari dispongano accertamenti periodici in accordo con i comuni nonché accertamenti diretti in collaborazione con le forze dell'ordine²⁵³.

Tutti gli IACP e anche i Comuni di Cagliari e di Sassari risultano attivi sul fronte dell'esperienza di azioni finalizzate al recupero della disponibilità degli alloggi occupati senza titolo. Relativamente all'IACP di Cagliari le risultanze dell'indagine relativa al 2003 attestano che l'ente ha avviato 57 procedimenti e che sono 17 gli alloggi recuperati. Nello stesso anno si sono verificati 111 casi di sanatoria. Significativa è anche l'attività di sanatoria realizzata dal Comune di Sassari nell'anno 2002 che ha interessato 150 situazioni.

²⁵² L'IACP di Nuoro ha segnalato l'esistenza di una articolata procedura di sanatoria finalizzata ad eliminare il contenzioso esistente con gli assegnatari a causa di morosità pregresse che si fonda sulla concessione di una rateizzazione quinquennale ai sensi dell'art. 7 della L.R. 7/2000. Nel triennio 2001-2003 gli utenti interessati da siffatta procedura sono stati 1.416.

²⁵³ La relazione evidenzia altresì come il comune di Cagliari non disponga di una apposita struttura dedicata alla vigilanza sul patrimonio abitativo. Il Comune segnala inoltre come il rischio di occupazione senza titolo interessi principalmente gli alloggi di risulta, dei quali gli uffici ne apprendono la disponibilità senza alcun preavviso, a seguito di riconsegna delle chiavi dell'alloggio da parte del precedente assegnatario, di un suo congiunto oppure attraverso segnalazioni da parte di altri cittadini che ne vengono a conoscenza. Per i casi in cui risulta particolarmente elevato il rischio di occupazioni abusive, l'ente dispone, compatibilmente con le risorse finanziarie a disposizione, una custodia svolta da una società di vigilanza.

Di modesto rilievo è invece la situazione esistente al 31.12.2003 relativamente alla mancata occupazione degli alloggi (cd."sfittanza"). La situazione esistente al 31.12.2003 è rappresentata nella seguente tabella dalla quale si può desumere che, relativamente agli immobili gestiti dagli IACP, il fenomeno interessa 193 alloggi.

TABELLA 11 - Regione Sardegna - Gestione del patrimonio di ERP. Alloggi non occupati per ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

	IACP Cagliari	IACP Nuoro	IACP Oristano	COMUNE Sassari	COMUNE Nuoro	COMUNE Oristano
n° complessivo alloggi non occupati	54	71	68	11	2	5

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Sardegna.

Le risultanze dell'indagine riferite agli IACP attestano, tenendo conto del numero complessivo degli alloggi di ERP da loro gestito, che solo il 1,08% di tale patrimonio immobiliare risulta non occupato alla data del 31.12.2003²⁵⁴.

La relazione regionale espone delle risultanze molto significative (per gli IACP 6.543 interventi nel quinquennio) in relazione alla manutenzione degli alloggi e in particolare di quella di più rilevante contenuto tecnico edilizio come risulta dalla seguente tabella che si riferisce al quinquennio 1999-2003.

TABELLA 12 - Regione Sardegna - Gestione del patrimonio di ERP. Ristrutturazione degli alloggi di ERP per ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

Numero alloggi interessati da risanamento conservativo e ristrutturazione		
Anno 2003	IACP CAGLIARI	1234
	IACP NUORO	34
	IACP ORISTANO	127
	COMUNE CAGLIARI	373
	COMUNE ORISTANO	32 in ricostruzione
Anno 2002	IACP CAGLIARI	485
	IACP SASSARI	603
	IACP NUORO	48
	IACP ORISTANO	203
	COMUNE SASSARI	2
Anno 2001	IACP CAGLIARI	892
	IACP SASSARI	78
	IACP NUORO	15
	IACP ORISTANO	194
	COMUNE ORISTANO	11
Anno 2000	IACP CAGLIARI	416
	IACP SASSARI	294
	IACP NUORO	7
	IACP ORISTANO	187
	COMUNE SASSARI	2
Anno 1999	IACP CAGLIARI	668
	IACP SASSARI	844
	IACP NUORO	4
	IACP ORISTANO	210
	COMUNE SASSARI	17

Fonte: Corte dei conti Sezione di controllo Regione Sardegna in base a dati comunicati da IACP e comuni.

Meno intensa risulta invece l'esecuzione di interventi manutentivi di minore consistenza eseguiti in occasione della riassegnazione degli alloggi ai nuovi assegnatari (riatto alloggi) nello stesso periodo e cioè nel quinquennio 1999-2003. Per quanto concerne gli IACP sono stati eseguiti complessivamente 420 interventi di riatto, suddivisi tra gli IACP nei termini riportati dalla seguente tabella, che evidenzia anche come l'unico comune in cui si è registrato (nel solo anno 2003) il fenomeno ora in esame è quello di Oristano.

²⁵⁴ La relazione regionale non evidenzia il dato relativo all'IACP di Sassari, il cui patrimonio immobiliare in gestione (7.767 alloggi) non è pertanto preso in considerazione ai fini del calcolo della percentuale.

TABELLA 13 - Regione Sardegna - Gestione del patrimonio di ERP. Riatto degli alloggi di ERP per ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

numero alloggi interessati da riatto		
2003	IACP CAGLIARI	18
	IACP NUORO	34
	IACP ORISTANO	32
	COMUNE ORISTANO	12
2002	IACP CAGLIARI	23
	IACP NUORO	48
	IACP ORISTANO	30
2001	IACP CAGLIARI	24
	IACP NUORO	15
	IACP ORISTANO	26
2000	IACP CAGLIARI	50
	IACP NUORO	7
	IACP ORISTANO	29
1999	IACP CAGLIARI	44
	IACP NUORO	4
	IACP ORISTANO	24

Fonte: Corte dei conti Sezione di controllo Sardegna in base a dati comunicati da IACP e Comuni.

TABELLA 14 - Regione Sardegna - Gestione del patrimonio di ERP. Risorse destinate e impiegate per la manutenzione ordinaria e straordinaria. Rilevazione al 31.12.2003.

anno	ente	Risorse destinate		Risorse utilizzate	
		risorse proprie	risorse regionali	risorse proprie	risorse regionali
2003	IACP CAGLIARI	2.325.997	11.551.584	1.814.783	9.269.780
	IACP SASSARI	1.790.000	13.022.983	1.790.000	740.986
	IACP NUORO	672.000	5.818.666	671.764	
	IACP	367.297	1.135.297	182.802	
	COMUNE	1.304.276		293.214	
	COMUNE	335.000			
2002	IACP CAGLIARI	2.318.590	2.954.536	1.747.710	2.512.986
	IACP SASSARI	1.153.000	1.646.658	1.153.000	1.646.658
	IACP NUORO	671.394	1.557.546	663.926	732.353
	IACP	268.281	142.811	182.802	1.104
	COMUNE	671.000		669.160	77.736
	COMUNE	308.931			
2001	IACP CAGLIARI	2.323.736	5.161.073	1.630.755	4.434.087
	IACP SASSARI	1.140.593	4.457.762	1.140.593	4.457.762
	IACP NUORO	568.103	2.269.744	181.644	426.960
	IACP	377.142	1.574.823	216.242	10.276
	COMUNE	1.099.601		922.725	
	COMUNE	321.753			
2000	IACP CAGLIARI	2.579.515	2.866.336	1.971.738	2.463.518
	IACP SASSARI	1.282.076	2.430.124	1.282.076	156.890
	IACP NUORO	568.103	639.822	566.890	360.857
	IACP	164.523		113.947	
	COMUNE	1.328.886		1.253.536	
	COMUNE	836.488			
1999	IACP CAGLIARI	2.297.919	3.836.758	2.111.214	3.318.256
	IACP SASSARI	773.271	1.347.938	733.271	1.982.580
	IACP NUORO	464.811	926.074	400.962	789.749
	IACP	258.745	77.736	127.987	
	COMUNE	1.135.023		1.109.513	
	COMUNE	271.134			

Fonte: Corte dei conti Sezione di controllo Sardegna in base a dati comunicati da IACP e comuni.

Le risorse complessivamente utilizzate dagli IACP per finalità manutentive nel quinquennio 1999-2003 ammontano ad €51.988.908, il 35,93% dei quali consistono in risorse

proprie degli enti. Il finanziamento regionale effettivamente utilizzato ammonta ad € 33.304.802.

Se si rapporta il totale delle risorse effettivamente utilizzate dagli enti al numero complessivo (23.808) degli alloggi di proprietà degli IACP alla data del 31.12.2003 al fine di attribuire un significato unitario all'impegno finanziario profuso in regione per le finalità manutentive, si individua un valore di siffatto impegno di circa €2.184 euro ad alloggio.

I dati afferenti la movimentazione del rapporto locativo (cambi, volture dell'intestazione contrattuale, cessazioni delle utenze) acquisiti all'indagine attestano lo svolgimento di un'attività non particolarmente intensa da parte degli enti gestori e comunque una difficoltà in capo agli stessi di disporre di informazioni tali da fornire una completa risposta ai quesiti istruttori.

In relazione ai cambi di alloggio, con riferimento al triennio risultano pervenute agli IACP complessivamente 67 domande; nello stesso periodo sono stati concessi 174 cambi, anche ad opera di enti (IACP di Cagliari e Nuoro) presso i quali nel medesimo arco temporale non risultano presentate domande di cambio. Per quanto attiene ai comuni, quello di Cagliari ha concesso nel triennio 2001-2003 n. 43 cambi di alloggio a fronte di 179 domande.

Le volture del contratto di locazione complessivamente eseguite in ciascun anno del triennio 2001-2003 dagli IACP regionali assommano a 266 nel 2003, a 234 nel 2002, a 435 nel 2001 e così complessivamente 935 nel triennio, con una presenza significativa delle stesse in capo all'IACP di Sassari (551 volture nel triennio).

I dati acquisiti in ordine alle cessazioni d'utenza (per gli IACP complessivamente 722 cessazioni) sono riportati nella seguente tabella che articola le cessazioni d'utenza per ente gestore.

TABELLA 15 - Regione Sardegna - IACP e Comune di Cagliari - Gestione del patrimonio di ERP. Cessazioni d'utenza. Rilevazione al 31 dicembre degli anni 2001, 2002, 2003.

enti	anno	disdetta	decesso inquilino senza voltura	sfratto	altro	Totale cessazione utenza ad ogni titolo
IACP CAGLIARI	2003	28	2	4	0	34
	2002	61	0	0	0	61
	2001	45	1	3	0	49
	totale	134	3	7	0	144
IACP SASSARI*	2003	13	9	0	11	33
	2002	9	10	0	7	26
	2001	15	17	0	9	41
	totale	37	36	0	27	100
IACP NUORO	2003					128
	2002					88
	2001					137
	totale					353
IACP ORISTANO	2003	18	12	7	9	46
	2002	16	13	0	13	42
	2001	19	10	0	8	37
	totale	53	35	7	30	125
COMUNE CAGLIARI	2003	21	20	0	34	75
	2002	28	18	1	40	87
	2001	17	21	0	82	120
	totale	66	59	1	156	282

*Lo IACP di Nuoro ha comunicato il totale delle cessazioni di utenza e non anche il dato disaggregato.

Fonte: Corte dei conti Sezione di controllo Sardegna in base a dati comunicati da IACP e comuni.

Se, ai fini di individuare il valore unitario dei fenomeni gestionali di cui sopra in rapporto al numero complessivo (25.609) degli alloggi in gestione agli IACP alla data del 31.12.2003, si

ricava, per l'insieme Istituti regionali, un rapporto di una domanda di cambio ogni 382,22 alloggi gestiti, di una voltura ogni 27,39 alloggi gestiti e di una cessazione d'utenza ogni 35,46 alloggi gestiti.

Con riferimento alle caratteristiche soggettive dell'utenza richieste ai fini istruttori dalla Sezione regionale i dati acquisiti dall'indagine consentono di ottenere una visione complessiva solo della situazione degli IACP e solo con riferimento alla consistenza quantitativa degli assegnatari e degli occupanti. Una risposta articolata in tutte le sue componenti (numero assegnatari, numero occupanti e suddivisione degli occupanti per fonte di reddito e per età) è stata fornita esclusivamente dall'IACP di Cagliari²⁵⁵ e dal Comune di Cagliari²⁵⁶.

Le risultanze acquisite dall'indagine con riferimento al triennio 2000-2002 sono le seguenti.

TABELLA 16 - Regione Sardegna - IACP e Comune di Cagliari - Gestione del patrimonio di ERP. Assegnatari e occupanti. Rilevazione al 31 dicembre degli anni 2001, 2002, 2003.

denominazione	anno 2000			2001			2002		
	n. assegnatari	n. occupanti	rapporto tra n. occupanti e n. assegnatari	n. assegnatari	n. occupanti	rapporto tra n. occupanti e n. assegnatari	n. assegnatari	n. occupanti	rapporto tra n. occupanti e n. assegnatari
IACP REGIONALI	23.491	82.958	3,53	24.153	84.100	3,48	24.708	84.830	3,43
COMUNE DI CAGLIARI	3.625	11.743	3,24	3.499	11.038	3,15	3.459	10.223	2,96

Fonte: Corte dei conti Sezione di controllo Sardegna in base a dati comunicati da IACP e comuni.

Dalla tabella sopra riportata, emerge che alla data del 31.12.2002 la popolazione occupante alloggi ERP degli IACP contava 84.830 unità a fronte di 24.708 assegnatari con un rapporto occupanti/assegnatari di 3,43. Al riguardo, se si considera che il provvedimento di assegnazione dell'alloggio è di regola unipersonale (e riguarda ovviamente un solo alloggio) si deduce che l'occupazione media per alloggio su base regionale è di 2,43 persone ad alloggio. Presso il Comune di Cagliari l'omologo rapporto è di 2,96 persone ad alloggio.

Nel triennio 2000-2002 il numero degli occupanti è aumentato del 2,26% passando da 82.958 a 84.830 unità. In aumento è anche il numero degli assegnatari passato da 23.491 a 24.708 unità.

²⁵⁵ L'Istituto ha segnalato di disporre di una procedura di gestione automatizzata dell'anagrafe dell'utenza che consente tra l'altro di rilevare e gestire sia informazioni finalizzate alla gestione del rapporto locativo sia informazioni afferenti alla composizione dei nuclei familiari con riferimento anche ai redditi dei singoli utenti.

²⁵⁶ Il comune ha segnalato che l'archivio anagrafico dell'utenza viene costantemente aggiornato in base alle autocertificazioni rese in concomitanza all'acquisizione della documentazione dei redditi percepiti. L'archivio è allineato con la banca dati anagrafica centrale del comune, riflettendo in questo modo la reale composizione dei nuclei familiari degli assegnatari.

Regione Siciliana

Attività normativa

La materia dell'Edilizia Residenziale Pubblica, quale settore dell'urbanistica e dei lavori pubblici, è oggetto di legislazione esclusiva della Regione Siciliana, come previsto dall'art. 4 comma 1 del d.P.R. 683/77.

In materia, non sono state emanate norme di disciplina generale, come anche in Campania e Puglia, ma, nel seguire l'evolversi della normativa statale, si è data di volta in volta attuazione ai precetti da essa stabiliti.

Sono state pertanto emanate leggi regionali di attuazione dei dd.P.R. n. 1035 e n. 1036 del 1972 e della legge 22 ottobre 1971, n. 865.. All'emanazione della legge 5 agosto 1978, n. 457 ha fatto seguito, inoltre, un filone di legislazione regionale che, prendendo spunto dal piano decennale per la casa e dai relativi programmi di edilizia sovvenzionata, agevolata e convenzionata, è intervenuta su aspetti finanziari, procedurali e urbanistici.

La prima legge rilevante è stata la l.r. 18 marzo 1977 n.10, in cui è stata disciplinata l'attività programmatica e sono state previste le competenze dell'Assessore regionale per i lavori pubblici in materia di programmazione e localizzazione degli interventi. Inoltre, è stata regolamentata l'organizzazione degli IACP e previsto il Consorzio regionale per gli IACP. Quest'ultimo è una persona giuridica di diritto pubblico con compiti di promozione, indirizzo e coordinamento dell'intervento pubblico nell'edilizia residenziale. In particolare, esso cura il rilevamento dei dati occorrenti per identificare le esigenze in materia di ERP e le priorità e svolge attività propositiva ai competenti organi regionali in materia di destinazione e localizzazione delle risorse finanziarie.

Con la successiva legge regionale 25 marzo 1986, n. 15 la Regione si è posta l'obiettivo di incentivare il conseguimento della proprietà della prima casa istituendo un fondo di rotazione a gestione separata di 600 milioni di lire, finanziato con risorse regionali per la concessione di mutui individuali e autorizzando l'Assessorato regionale per i lavori pubblici a finanziare un programma triennale per la costruzione di alloggi da destinare in locazione con facoltà di riscatto ai lavoratori dipendenti, con canone determinato in misura pari all'80% dell'equo canone. La competenza alla realizzazione del programma è stata affidata agli IACP

Con normativa specifica la Regione ha incentivato l'attività edilizia delle società cooperative ed ha fatto fronte a peculiari esigenze territoriali.

La normativa regionale relativa alla assegnazione degli alloggi è contenuta nella legge regionale n. 1 del 5 febbraio 1992. Detta legge ha previsto che i Comuni dovessero effettuare un censimento degli occupanti alla data del 31/12/90 e successivamente stipulare contratti di assegnazione con coloro che si fossero trovati in regola con i requisiti previsti per l'assegnazione e procedere allo sgombero di quelli in difetto. È stabilito il momento iniziale per la corresponsione del canone e le modalità di pagamento degli arretrati per i quali era prevista una rateizzazione. È stabilito che il reddito annuo è determinato ai sensi dell'art. 21 della legge 457/78 con la precisazione che è attribuito all'Assessore regionale per i lavori pubblici il compito di aggiornare annualmente, con proprio decreto, il limite reddituale per poter concorrere all'assegnazione di alloggi di ERP, sulla base della determinazione del C.I.P.E. o, in mancanza, delle variazioni ISTAT.

Con la legge regionale 7 giugno 1994, n. 18 è stata data sistemazione alla materia dei canoni di locazione degli alloggi di ERP, prevedendo espressamente la quota di ammortamento dei costi sostenuti, quelle destinate alle spese generali, a quelle di amministrazione e a quelle di manutenzione. La determinazione del quantum del canone compete all'Assessore regionale dei lavori pubblici il quale è stato autorizzato a fissarne la misura ed i criteri applicativi in coerenza con quelli determinati di volta in volta dal CIPE. Si è provveduto in materia con due decreti (n. 370 del 15.3.1996 e n. 1112 del 23.7.1999) che hanno dato attuazione alla Delibera CIPE 13 marzo 1995, come modificata dalla Delibera del 20 dicembre 1996 e che ancora oggi trovano applicazione con le precisazioni introdotte con l'art. 54 della legge regionale n. 26 del 2000 e successive modificazioni

ed integrazioni. In sintesi, nel rispetto del principio del pareggio costi-ricavi, i canoni di locazione sono ripartiti in tre categorie. La prima prevede un canone che va dal 5 all'8% del reddito imponibile; la seconda prevede un canone calcolato ai sensi della legge 392/1978 con varie riduzioni; la terza prevede un canone calcolato ai sensi della legge 392/1978 con varie integrazioni. La situazione reddituale è aggiornata biennialmente dagli enti gestori. È previsto che in caso di morosità superiore a 6 mesi il contratto sia risolto e l'assegnatario decada dall'assegnazione, salva la possibilità di sanatoria nel caso in cui il pagamento avvenga nel termine perentorio di 60 giorni dalla messa in mora. Con tale norma è stabilito che gli enti gestori favoriscono e promuovono l'autogestione da parte dell'utenza dei servizi accessori e degli spazi comuni.

Ulteriore attività oggetto di normativa regionale è stata la cessione in proprietà degli alloggi di ERP. Inizialmente, per il trasferimento della proprietà è stato utilizzato lo strumento giuridico del contratto di locazione con patto di futura vendita così come previsto dalla normativa statale. Con la legge regionale 22 marzo 1963, n. 26 e succ. modif., l'unico presupposto della cessione in proprietà è stato individuato nella titolarità del contratto di locazione; la vendita avveniva al valore venale dell'alloggio e le somme ricavate erano destinate all'estinzione delle rate residue dei mutui gravanti sugli alloggi alienati, all'estinzione delle altre passività di gestione ed alla costruzione di nuovi alloggi. La materia è stata infine regolata con la legge regionale 3 novembre 1994, n. 43, da ultimo modificata con la legge 6/2001, che ha recepito la legge 24 dicembre 1993, n. 560 con alcune modifiche ed integrazioni, relative alla riduzione del prezzo di alloggi in caso di pagamento in contanti e di incremento della quota da destinare al ripiano dei deficit degli IACP.²⁵⁷ Da ultimo si menziona la legge regionale 31 luglio 2003, n. 10 con la quale la Regione, nel porre in essere varie misure per la tutela e la valorizzazione della famiglia, prevede che, nell'ambito dei programmi di ERP convenzionata o sovvenzionata, il 20% degli alloggi debba essere riservato a favore di nuove coppie di sposi, ed inserisce un apposito intervento finanziario per l'abbattimento totale degli interessi sui prestiti per l'acquisto della prima casa.

Dal punto di vista dell'organizzazione, va premesso che l'art. 8 del d.P.Reg. 28 febbraio 1979, n. 70 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento del governo e dell'Amministrazione della Regione siciliana) assegna la competenza generale relativamente alla politica della casa, oltre che quella specifica riguardante l'edilizia popolare e sovvenzionata, all'Assessorato regionale dei lavori pubblici, mentre all'Assessorato regionale della cooperazione, del commercio, dell'artigianato e della pesca è affidata la materia delle cooperative edilizie "nell'ambito delle linee della politica della casa".

La Presidenza della Regione tramite l'Assessorato alla Presidenza si occupa invece della cura del patrimonio di ERP di proprietà regionale.

Si ricorda, inoltre, che ai Comuni, con la legge regionale 2 gennaio 1979, n. 1 sono state devolute tutte le funzioni amministrative relative all'assegnazione degli alloggi di ERP, nonché le competenze relative alla manutenzione di alloggi popolari costruiti da essi con il contributo della Regione.

Dal punto di vista gestionale la materia è curata da tre dipartimenti. Il primo è il Dipartimento dei lavori pubblici suddiviso a sua volta nel Servizio "Interventi di edilizia sovvenzionata e pubblica - IACP." e nel Servizio "Interventi di edilizia agevolata convenzionata". Il secondo è il Dipartimento Cooperazione, Commercio e Artigianato che ha competenza in materia di cooperative edilizie nell'ambito delle linee della politica della casa che esercita tramite il Servizio "Insediamenti abitativi - interventi di edilizia agevolata".

Infine il Dipartimento del Personale e degli Affari Generali che ha competenza in materia di "demanio e patrimonio immobiliare regionale". Il "Servizio demanio" cura infatti il

²⁵⁷ Una recentissima modifica alla l.r. 43/1994, introdotta dalla l.r.n.13 del 8 maggio 2007, ha previsto, nell'art.5, che il prezzo di cessione degli alloggi di ERP sia aumentato dei costi sostenuti per gli interventi di manutenzione straordinaria, di restauro e risanamento conservativo o di ristrutturazione avvenuti nell'edificio nei cinque anni precedenti alla stipula dell'atto di vendita.

patrimonio immobiliare di ERP di proprietà della Regione costituito dagli immobili costruiti dall'Assessorato regionale dei lavori pubblici e dall'Ente siciliano per le case ai lavoratori (ESCAL) con finanziamento a totale carico o con il contributo della Regione, nonché dagli alloggi costruiti con il contributo statale di cui alla legge 2 luglio 1949, n. 408.

A livello periferico, invece, l'Amministrazione regionale non possiede specifiche strutture che si occupano di ERP, ma si avvale degli Istituti autonomi case popolari (IACP)

Attività regionale

Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse

Fino al 1998 il sistema di programmazione delle risorse statali ai sensi dell'art. 41 della legge n. 457 del 1978 si basava sulle disposizioni contenute nella citata legge regionale 18 marzo 1977, n. 10 che attribuiva all'Assessore per i lavori pubblici il compito di elaborare le indicazioni circa le esigenze prioritarie in materia di edilizia economica e popolare da trasmettere al CER, nonché quello di predisporre successivamente i programmi di localizzazione da sottoporre all'approvazione della Giunta regionale. La precedente legge regionale 12 aprile 1952, n. 12 e successive modificazioni aveva demandato all'Assessore dei lavori pubblici il compito di formulare un piano di ripartizione delle somme stanziare in bilancio sulla base delle esigenze dei vari centri abitati della Regione, a cui seguiva l'approvazione della Giunta.

A seguito del decreto legislativo n. 112/98, non risulta che la Regione abbia provveduto ad alcun intervento normativo di ridefinizione degli strumenti d'intervento relativamente all'edilizia sovvenzionata in modo da incidere sugli aspetti organizzativo-gestionali del settore. Non risultano, infatti, adottati specifici sistemi di individuazione e di monitoraggio dei fabbisogni di edilizia residenziale pubblica.

L'unica attività intrapresa al riguardo risulta posta in essere nel 2004 dal Dipartimento regionale dei lavori pubblici che, su impulso della Sezione regionale locale, ha effettuato una ricognizione presso tutti gli IACP dei dati relativi ai soggetti inseriti nelle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi con l'intento di determinare meglio l'esigenza abitativa. Nulla è emerso in ordine all'attività che la citata l.r. 10/1997 affida al Consorzio regionale per gli IACP.

Ritardi consistenti sono stati rilevati anche in riferimento all'attività di quantificazione e ripartizione delle risorse in quanto i finanziamenti statali relativi all'edilizia sovvenzionata per i bienni 1992/93 e 1994/95, pari a complessivi € 481.384.331,74, assegnati con decreto ministeriale n. 764 del 23 giugno 1994, e la conseguente individuazione dei soggetti attuatori, è avvenuta alla fine del 1996 con la delibera della Giunta Regionale n. 439/96 che ha provveduto a localizzarne gli interventi.

Ulteriore ritardo è stato accumulato anche in merito al programma di rilocalizzazione degli interventi di ERP riferiti al quadriennio 1992-1995 non avviati nei termini ed era stato inoltre approvato il programma di interventi riguardante sia i fondi relativi al triennio 1996-1998, sia le maggiori entrate "ex-GESCAL" relative al 1995 pari a complessivi € 514.744.534,56. Infatti la delibera n. 228/99 con la quale era stato approvato detto programma è stata annullata dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia. L'Assessorato regionale dei lavori pubblici ha avviato un procedimento di rimodulazione dei fondi in questione terminato con due delibere di Giunta, la n. 176 e la n. 177, entrambe del 27 giugno 2000. Con il primo provvedimento è stata approvata la rimodulazione, dei fondi per 188 interventi, pari a € 306.595.211,52, inseriti nella citata delibera n. 439/1996, già appaltati o dotati di progetto esecutivo approvato in linea tecnica alla data del 30 aprile 2000; con il secondo si è provveduto alla rimodulazione di 27 interventi dotati di progetti esecutivi approvati in linea tecnica e inseriti per la prima volta nella delibera n. 228/1999 per un ammontare totale di €25.351.265,56.

Con la residua disponibilità, pari a € 164.722.066,02 è stato emanato un nuovo bando pubblico approvato dall'Assessore regionale per i lavori pubblici in data 11 ottobre 2000. La relativa istruttoria si è conclusa con la deliberazione della Giunta regionale n. 191/01 e conseguente decreto di attuazione n. 848/01.

Con tali provvedimenti sono stati approvati i seguenti programmi:

- interventi di recupero del patrimonio di ERP, acquisizione ed urbanizzazione primaria e secondaria di aree destinate all'ERP, nuove costruzioni per finalità interessanti l'ERP per complessivi €€160.921.217,06;
- nuovi interventi di recupero urbano e programmi integrati per complessivi €22.195.640,07;
- interventi di recupero edilizio per un importo di €€2.541.122,88;
- interventi di recupero urbano a seguito di rimodulazione delle delibere di Giunta n.445/1997 e n. 105/1999.

La sezione regionale ha segnalato che a causa del notevole numero di progetti si è fatto ricorso, ai sensi dell'art. 6 della legge 8 febbraio 2001, n. 21 recante "riprogrammazione di fondi di edilizia residenziale pubblica", ai fondi destinati all'edilizia agevolata.

Le risorse statali assegnate alla Regione con l'accordo di programma del 19 aprile 2001 con l'ex Ministero dei Lavori Pubblici sono state quantificate in €868.559.702,39.

Tali somme hanno consentito l'avvio di un nuovo bando pubblico con delibera di Giunta regionale n. 12/05 per un importo complessivo di €65.000.000 in favore delle seguenti tipologie di intervento:

- adattamento di alloggi popolari alle esigenze di assegnatari portatori di grave handicap;
- completamento di interventi di costruzione di alloggi popolari non ultimati;
- interventi di mantenimento del patrimonio edilizio esistente (art. 31, lettera b, della legge n.457/78);
- realizzazione di opere di urbanizzazione primaria, limitatamente a quelle necessarie per conseguire l'abitabilità di alloggi già realizzati, e opere di urbanizzazione secondaria, proporzionate alla potenziale aggregazione della popolazione residente nella zona PEEP.

È da segnalare, infine, che, con deliberazione n. 33/04, la Giunta Regionale ha autorizzato l'utilizzo da parte degli IACP di apposite risorse finanziarie per provvedere a maggiori oneri espropriativi conseguenti a condanne delle magistrature ordinaria ed amministrativa. Tale intervento viene ad integrare quello disposto allo stesso titolo con la delibera n. 191/01 rendendo disponibili a tal fine €38.178.035,44.

All'anzidetto quadro delle risorse va aggiunto l'intervento finanziario attuato tramite i fondi di cui alla legge regionale n. 12 del 1952, programmati con la delibera di Giunta Regionale n. 242/99 prevede la realizzazione di 2.511 alloggi ed i cui interventi costruttivi sono tuttora in fase di realizzazione.

Di tutti gli interventi citati nel presente paragrafo l'Amministrazione non è stata in grado di fornire alla Corte, il relativo stato di attuazione, come, peraltro, conferma la circostanza che solamente in data 13 marzo 2006 il competente Dipartimento regionale dei lavori pubblici ha trasmesso a tutti gli IACP un modello di scheda per la rilevazione di tutti gli interventi dagli stessi attuati dal 1998 al 2004 nell'ambito dell'edilizia sovvenzionata ed agevolata.

Attività di controllo e monitoraggio

Gli IACP sono sottoposti alla vigilanza dell'Assessorato regionale dei lavori pubblici in forza dell'art. 5, comma 1, del d.P.R. n. 683 del 1977, recante norme di attuazione dello Statuto della Regione in materia di opere pubbliche.

È stato al riguardo esplicitato che, in assenza di specifiche disposizioni regionali, detto potere di vigilanza va esercitato nel rispetto della autonomia degli Istituti e deve limitarsi ad impartire direttive di carattere non vincolante volte ad indirizzare e coordinare l'azione degli enti. Si è escluso, inoltre, che i compiti di vigilanza e tutela attribuiscono alla Regione l'esercizio di funzioni di intervento sostitutivo sugli atti e sugli organi degli IACP al di fuori di espresse previsioni normative. È stato, infine, precisato che gli atti degli Istituti, compresi i documenti contabili previsionali e consuntivi, non sono soggetti ad alcun controllo istituzionale, sia esso preventivo che successivo, mentre, riguardo agli organi di tali enti, sussiste la possibilità di revoca del Presidente e di scioglimento del Consiglio di amministrazione, soltanto ove ricorrano gravi motivi.

In tale contesto, l'attività di vigilanza posta in essere dal competente Servizio del Dipartimento regionale dei lavori pubblici, ha tentato di monitorare principalmente il funzionamento degli organi degli Istituti (consiglio di amministrazione e collegio dei revisori) e delle commissioni per l'assegnazione degli alloggi popolari, nonché l'esistenza del monitoraggio dell'attività edilizia svolta dagli Istituti per la realizzazione degli interventi abitativi.

Il sistema finora adottato dal Dipartimento, però, risulta incentrato sulla sola vigilanza tecnica, per di più relativa al singolo intervento attuato, che non consente né una visione d'insieme delle opere realizzate, né un confronto con quelle programmate sotto i profili sia fisici che finanziari. I controlli, infatti, vengono svolti in fase successiva ed esecutiva degli interventi, autorizzandone le localizzazioni, nonché i pagamenti, per il tramite della Cassa depositi e prestiti, delle somme necessarie per lavori, competenze tecniche ed altro titolo. A mezzo dell'Ispettorato tecnico dei lavori pubblici, poi, viene svolta un'attività di vigilanza sulla concreta e regolare esecuzione dei lavori sino al collaudo tecnico-amministrativo dell'opera realizzata.

La sezione regionale locale ha auspicato che il Dipartimento regionale dei lavori pubblici si attivi al più presto per la progettazione e l'implementazione di un adeguato sistema informativo che possa soddisfare, con efficacia ed efficienza, le complesse esigenze conoscitive, interne ed esterne, programmatiche e gestionali, in materia di edilizia residenziale pubblica.

Consistenza e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica

Le tematiche relative alla consistenza e alla gestione degli alloggi di ERP sono state approfondite dalla Sezione regionale di controllo con riferimento alla Regione Siciliana, quale titolare di alloggi di ERP, ai dieci IACP esistenti in regione²⁵⁸ e a 12 comuni²⁵⁹. Tali comuni facevano parte del campione di 21 comuni ai quali era stata inizialmente indirizzata l'attività istruttoria²⁶⁰.

I fenomeni ora in esame rinvencono, a livello regionale, la loro fondamentale disciplina nella l.r. 5.2.1992 n. 1 recante nuove norme per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, la quale tuttavia non reca una disciplina organica della materia²⁶¹, che mutua tuttora la sua regolazione dalle fonti legislative statali (DPR 1035/1972, art. 95 DPR 616/1977) richiamate dalle leggi regionali, nella l.r. 7.6.1994 n. 18 relativa alla disciplina della determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di ERP e, per quanto concerne la cessione degli alloggi, nella l.r. 3.11.1994 n. 43 intitolata " Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per il riequilibrio finanziario degli Istituti autonomi per le case popolari".

Ciò premesso, l'indagine della Sezione regionale ha rilevato al 31.12.2003 la proprietà in capo agli enti suddetti di complessivi 54.100 alloggi di ERP ripartita tra IACP e comuni nelle quantità riportate nella seguente tabella.

TABELLA 1 - Regione Siciliana - Proprietà del patrimonio immobiliare di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31 dicembre del 2001, 2002, 2003.

numero alloggi di ERP di proprietà degli enti rilevati dall'indagine			
enti	2003	2002	2001
IACP	45.563	45.190	43.357
COMUNI	8.537	8.760	9.012
TOTALE	54.100	53.950	52.369

²⁵⁸ Si tratta degli IACP di Acireale, Agrigento, Caltanissetta, Catania, Enna, Messina, Palermo, Ragusa, Siracusa e Trapani.

²⁵⁹ Si tratta dei comuni di Catania, Milazzo, Siracusa, Palermo, Bagheria, Caltagirone, Ragusa, Palagonia, Cefalù, Messina, Enna e Trapani. Il campione di comuni è stato individuato prendendo in considerazione i 9 comuni capoluogo di provincia e tre comuni per ogni classe demografica a partire da quella comprensiva dei comuni con popolazione compresa nella fascia "3.000-4.999 abitanti" purché ubicati nelle aree metropolitane di Palermo, Catania e Messina.

²⁶⁰ Otto comuni hanno dichiarato di non essere né proprietari né gestori di alloggi di ERP.

²⁶¹ Ai sensi dell'art 17 della L.R. 1/1979 compete ai comuni l'assegnazione degli alloggi di ERP.

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Regione Siciliana.

Con riferimento alla proprietà degli IACP, le maggiori concentrazioni di alloggi si registrano presso l'istituto di Catania e quello di Palermo che al 31.12.2003 risultano proprietari rispettivamente di 8.359 e di 7.648 alloggi. Per quanto riguarda i comuni interessati dall'indagine quelli di Palermo e di Catania risultano alla stessa data proprietari del più ampio patrimonio immobiliare di ERP che conta rispettivamente 3.292 e 2.547 alloggi.

Ai 54.100 alloggi risultanti intestati agli enti proprietari di cui sopra si debbono aggiungere 8.984 alloggi di ERP di proprietà regionale che risultano tutti affidati in gestione agli IACP e, sulla base di apposite convenzioni, a dieci comuni dell'isola. Gli alloggi rilevati dall'indagine ai fini ora in commento sono pertanto 63.084.

Nel triennio preso in considerazione la consistenza del patrimonio immobiliare di ERP degli enti rilevati dall'indagine si è incrementata del 3,30% che corrisponde ad un incremento del 5,09% del patrimonio degli IACP e ad un decremento del 5,27% del patrimonio immobiliare di proprietà comunale.

Per quanto attiene agli aspetti quantitativi della gestione, l'indagine ha rilevato che gli IACP oltre alla gestione degli alloggi di loro proprietà gestiscono complessivamente altri 17.403²⁶² alloggi di ERP di proprietà di altri enti pubblici (Regione, Stato relativamente a 8.911 alloggi, enti locali) ivi compresi 70 alloggi appartenenti a cooperative che sono gestiti dall'IACP di Agrigento.

L'indagine ha comunque evidenziato che la gestione da parte degli IACP di alloggi di proprietà comunale non costituisce un principio organizzatorio e gestionale di generale applicazione.

Risulta infatti che al 31.12.2003 tutti i 12 Comuni assoggettati all'indagine provvedevano in via generale alla diretta gestione dei propri alloggi e che due di essi (Siracusa e Messina) amministravano rispettivamente anche 20 e 32 alloggi di proprietà regionale. In risposta ai quesiti istruttori, solo i Comuni di Siracusa e di Trapani hanno precisato che parte degli alloggi di loro proprietà erano affidati in gestione agli IACP territorialmente competenti.

A proposito dei dati afferenti la gestione degli alloggi di proprietà comunale, l'indagine regionale ha rilevato un'inaffidabilità e un'incompletezza di gran parte delle risposte fornite ai questionari istruttori cosicché, tenuto anche conto del limitato numero degli enti sottoposti all'indagine, non sono state elaborate rilevazioni generalizzate, ma sono state invece riferite talune specifiche caratteristiche delle singole gestioni locali.

Gli aspetti quantitativi della gestione operata dagli IACP regionali sono riassunti nella seguente tabella.

TABELLA 2 - Regione Siciliana - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Gestione degli IACP. Rilevazione al 31.12.2003.

IACP	n. alloggi di proprietà gestiti direttamente	n° alloggi di proprietà di altri enti pubblici gestiti	n° totale alloggi gestiti
Acireale	1.253	374	1.627
Agrigento	4.891	3.303	8.194
Caltanissetta	2.668	1.054	3.722
Catania	8.359	1.080	9.439
Enna	1.931	1.539	3.470
Messina	6.002	2.789	8.791
Palermo	7.648	2.790	10.438
Ragusa	2.752	386	3.138
Siracusa	4.614	1.275	5.889
Trapani	5.445	2.813	8.258

²⁶² In tale numero sono compresi anche 418 alloggi costruiti per lavoratori agricoli con fondi statali di cui alla legge 1676/1960 e ancora gestiti dagli IACP di Palermo e Siracusa.

Totale	45.563	17.403	62.966
--------	--------	--------	--------

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione
Sezione di controllo Regione Siciliana.

Le risultanze dell'indagine riferite agli IACP regionali attestano quindi che questi enti al 31.12.2003 gestiscono complessivamente 62.966 alloggi di ERP, il 16,58% dei quali ad opera dell'Istituto palermitano.

La relazione regionale ha rilevato la forte discrasia che sussiste in ordine al valore del patrimonio di ERP iscritto a bilancio al 31.12.2003 da parte degli IACP di Catania e di Agrigento che, in considerazione del numero degli alloggi di loro proprietà al 31.12.2003 configurerebbe un valore medio ad alloggio rispettivamente di soli 1.249 euro e di 8.296 euro.

Tali valori risultano disallineati rispetto alla media dei valori regionali, che è di €25.820 ad alloggio. Il valore medio notevolmente più elevato rispetto a tutti gli altri è quello registrato presso l'Istituto di Enna. L'indagine ha inoltre rilevato la non uniformità dei criteri utilizzati dagli enti per la determinazione del valore patrimoniale degli alloggi.

Il valore medio degli alloggi di proprietà comunale è stato determinato in €23.865 dal quale si discosta significativamente (per difetto) il valore medio del Comune di Ragusa, che è di €3.942 ad alloggio, e (per eccesso) quello del Comune di Palermo (valore medio di €37.555).

I quesiti istruttori relativi alla vetustà del patrimonio immobiliare di ERP hanno ricevuto risposta esaustiva solamente da parte degli IACP di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Messina, Ragusa e Trapani. Tutti i 12 comuni coinvolti nell'indagine hanno invece risposto alle richieste di cui ora si tratta, che erano finalizzate a collocare il patrimonio immobiliare di proprietà degli enti in tre fasce temporali in relazione alla data di ultimazione degli alloggi. I dati acquisiti dall'indagine sono riportati nella seguente tabella che espone relativamente al patrimonio degli IACP e dei comuni rilevati dall'indagine la percentuale degli alloggi di ciascuna classe d'età in relazione al numero complessivo degli alloggi in proprietà degli enti che hanno soddisfatto i quesiti istruttori.

**TABELLA 3 - Regione Siciliana - Vetustà degli alloggi di ERP degli IACP e dei comuni rilevati.
Rilevazione al 31.12.2003.**

enti	n. alloggi ultimati prima del 1.1.1981	n. alloggi ultimati tra 1.1.1981 e 31.12.1990	n. alloggi ultimati dopo il 31.12.1990
	% sul totale	% sul totale	% sul totale
IACP	27,89	53,32	18,78
COMUNI	19,87	75,16	4,97
IACP+COMUNI	25,76	59,11	15,12

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Regione Siciliana.

Per una migliore lettura delle risultanze della tabella va innanzi tutto considerato che i dati esposti nella tabella relativamente agli alloggi degli IACP attengono solo a 23.689 alloggi, che rappresentano il 51,99% del totale degli alloggi di proprietà degli IACP regionali.

Sia pur alla luce della suddetta precisazione, la tabella dimostra come oltre la metà (53,32%) del patrimonio immobiliare di ERP degli IACP presi in considerazione sia inclusa nella fascia d'età mediana, mentre gli alloggi più vetusti rappresentano il 27,89% del totale. L'edificazione attuata dagli IACP nell'ultimo periodo (18,78% del totale) è circa un terzo (35,23%) di quella realizzata nel più ristretto arco temporale mediano compreso tra il 1.1.81 e il 31.12.1990.

I risultati dell'indagine relativi agli alloggi di proprietà comunale evidenziano anch'essi una (ancora più marcata) prevalenza dell'edificazione nel periodo mediano degli anni '80 (75,16%) mentre è assolutamente minoritaria la quota di alloggi ultimati nel periodo più recente (4,97%).

I dati complessivi (IACP + comuni) degli enti interessati dallo specifico approfondimento di cui ora si tratta attestano che l'edificazione di ERP più recente è circa un quarto (15,12%) di

quella realizzata nel periodo mediano (59,11%) che rappresenta la fascia temporale ove più intensa è stata l'edificazione.

I risultati desumibili dalla relazione in ordine alla dimensione (superficie) degli alloggi oggetto di rilevazione attestano per l'insieme degli alloggi di ERP degli IACP e dei comuni che l'ampia maggioranza degli stessi (83,36%) si registra nella fascia dimensionale mediana compresa tra i 45 e i 95 metri quadri. Significativa è anche la quantità (14,42%) degli alloggi di maggiore dimensione (maggiore di mq 95) mentre quelli di minore superficie (inferiore ai mq 45) costituiscono solo il 2,21% del totale degli alloggi rilevati.

Gli esiti rilevati dall'indagine regionale sono sintetizzati nella seguente tabella che evidenzia, per quanto concerne le risultanze proprie delle due categorie di enti, per gli IACP l'ampia maggioranza degli alloggi compresi nella fascia mediana (87,08%) e, relativamente ai comuni, una significativa consistenza della percentuale (31,67%) degli alloggi di superficie superiore ai mq 95.

TABELLA 4 - Regione Siciliana - Dimensione degli alloggi di ERP degli IACP e dei comuni. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	alloggi di dimensione inferiore a mq. 45	alloggi di dimensione tra mq. 45 e mq. 95	alloggi di dimensione superiore a mq. 95
	% sul totale	% sul totale	% sul totale
IACP	1,73	87,08	11,19
COMUNI	4,77	63,56	31,67
IACP+COMUNI	2,21	83,36	14,42

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Regione Siciliana

La tabella che segue dà invece atto delle risultanze dell'indagine regionale afferenti la suddivisione degli alloggi di ERP degli enti per quanto concerne l'accatastamento.

TABELLA 5 - Regione Sicilia - Classificazione catastale degli alloggi di ERP degli IACP e di comuni. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	categoria A 2	categoria A 3	categoria A 4	categoria A 5
	%	%	%	%
IACP	7,96	49,61	42,26	0,14
Comuni	16,22	59,42	23,60	0,75
IACP + Comuni	9,26	51,15	39,32	0,24

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Regione Siciliana.

Le risultanze attestano che gli alloggi degli IACP risultano prevalentemente accatastati in categoria A3 (abitazioni di tipo economico) (49,61%) e in categoria A4 (42,26%) (abitazioni di tipo popolare). Di una certa rilevanza (7,96%) è anche l'accatastamento degli alloggi IACP in A2 (abitazioni di tipo civile), accatastamento che è percentualmente ancora più marcato per quanto attiene alla proprietà comunale (16,22%). Le risultanze di siffatto classamento catastale sono fortemente influenzate dai dati afferenti l'IACP di Catania (1.998 alloggi in A2) e il Comune di Palermo (1.021 alloggi in A2). La proprietà comunale è in maniera ampiamente prevalente accatastata in A3 (59,42%).

Per quanto attiene all'ubicazione degli alloggi all'interno delle aree PEEP, solo cinque IACP²⁶³ sono stati in grado di fornire il dato richiesto, mentre siffatto elemento informativo non è stato trasmesso dai comuni coinvolti nell'indagine. Tra i cinque IACP che hanno risposto ai quesiti istruttori si registra al 31.12.2003 una concentrazione molto elevata (superiore al 90%) di alloggi in area PEEP presso gli Istituti di Caltanissetta, Catania e Siracusa.

I quesiti istruttori volti ad individuare le caratteristiche dei mezzi e degli strumenti di conoscenza del patrimonio immobiliare non hanno ricevuto risposte del tutto soddisfacenti; risulta comunque che non tutti gli IACP dispongano di procedure elettroniche per la gestione

²⁶³ IACP di Agrigento, Caltanissetta, Catania, Siracusa e Trapani.

dell'archivio del proprio patrimonio immobiliare, pur a fronte della circostanza che la legislazione regionale preveda che gli enti elaborino, utilizzando adeguati strumenti di memorizzazione e di elaborazione elettronica dei dati raccolti, un'anagrafe degli assegnatari e che provvedano a censire il proprio patrimonio abitativo. A ciò si aggiunge che solo quattro IACP (di Catania, Palermo, Ragusa e Trapani) dispongono di un "fascicolo del fabbricato" o di documento equipollente che riporti le caratteristiche tecniche del fabbricato stesso, la descrizione degli impianti tecnologici esistenti, gli interventi manutentivi eseguiti ed altre informazioni di questo genere.

La cessione degli alloggi intervenuta nel periodo 1994-2003 ad opera degli IACP risulta attuata sia ai sensi della L. 560/93 che ai sensi di altre leggi²⁶⁴ e ha comportato la cessione di complessivi 19.849²⁶⁵ alloggi di ERP con un ricavo di complessivi €220.559.765,44.

I piani di vendita complessivamente elaborati dagli IACP (i primi sono datati 1994) sono stati 33 ed hanno posto in vendita complessivamente 38.413 alloggi.

A fronte del suddetto ricavo complessivo, gli enti hanno attribuito una destinazione (intendendo con tale espressione anche l'evidenza contabile delle somme ancora prive di destinazione) ad euro 161.641.659.

Questi sono stati in misura assolutamente prevalente utilizzati per il ripiano dei deficit degli enti²⁶⁶ (€ 115.968.578 pari al 71,74% delle somme utilizzate); abbastanza marginali risultano gli altri utilizzi, che si articolano tra il recupero (4,13%) e la manutenzione straordinaria (1,07%). Solamente l'IACP di Ragusa ha impiegato i ricavi delle vendite per la realizzazione di nuove costruzioni (1,14% del totale regionale) e per l'acquisto di aree edificabili (5,64% del totale regionale). Le somme che dichiaratamente risultano ancora in attesa di destinazione rappresentano il 5,39% delle somme rilevate dall'indagine tra quelle "utilizzate". Elevata è anche la percentuale di risorse qualificata ai fini dell'indagine come "altro"²⁶⁷ che rappresenta il 10,89% degli importi utilizzati.

Se, al fine di esprimere il significato che la cessione degli alloggi di ERP intervenuta nel periodo 1.1.1994 - 31.12.2003 ha esercitato nei confronti dell'insieme del patrimonio immobiliare degli IACP regionali, si rapporta al numero degli alloggi di proprietà degli enti nel periodo di vendita²⁶⁸ il numero complessivo degli alloggi venduti dagli IACP, si ottiene un valore di (una vendita ogni) 3,30 alloggi.

²⁶⁴ Si tratta prevalentemente di cessioni operate ai sensi della L.R. 26/1963 relativamente ad alloggi costruiti con il solo concorso o contributo della Regione.

²⁶⁵ Gli alloggi venduti ai sensi della L.560/93 sono complessivamente 17.228 di cui 16.757 ceduti con pagamento in unica soluzione; siffatto regime contrattuale di acquisto è incentivato dall'art 5 della L.R. 43/1994 che dispone una elevazione al 25% dello "sconto" del 10% previsto dalla legge 560/1993 per i pagamenti in unica soluzione effettuati entro sei mesi dalla sua entrata in vigore. Tale termine è stato negli anni più volte prorogato fino al 31.12. 2005, da ultimo con l'articolo 23 della legge regionale 31.5. 2004 n.9.

²⁶⁶ Al riguardo l'art. 3, primo comma, della L.R. 43/1994 che disciplina la destinazione dei proventi delle alienazioni degli alloggi gestiti dagli IACP stabilisce che i fondi ricavati dall'alienazione sono prioritariamente destinati, fino all'ammontare dell'85% dei proventi complessivi previsti nei piani di vendita approvati dalla Regione, al ripiano dei deficit finanziari degli IACP. Il limite del 85% è stato introdotto dall'articolo 5 della legge regionale 9.8.2002 n. 11, che ha modificato l'originaria formulazione dell'articolo 3, che prevedeva un limite massimo del 20%, aumentabile al 30% con decreto del Presidente della regione al fine di consentire l'adempimento di concordati con le banche creditrici.

²⁶⁷ Al riguardo va precisato che l'art. 3 della L.R. 43/94 prevede che i proventi delle alienazioni di alloggi di ERP siano destinati, sulla scorta di direttive emanate dall'amministrazione regionale, al reinvestimento in edifici o aree edificabili per l'incremento del patrimonio abitativo pubblico, al reinvestimento in opere di urbanizzazione, socialmente rilevanti per il patrimonio abitativo pubblico, alla realizzazione, anche attraverso interventi di recupero edilizio o urbano, di alloggi-parcheggio e di alloggi di edilizia sovvenzionata, anche al fine di promuovere la mobilità degli assegnatari. Prevede inoltre che una quota non superiore al 5% annuo dei proventi possa essere destinata ad esigenze gestionali degli IACP e che una quota pari al 2% del ricavato annuo delle vendite conseguito da ciascun IACP confluisca in un apposito capitolo di entrata del bilancio della regione, quale concorso nella spesa derivante dal pagamento dei contributi in conto interesse di cui al successivo articolo 4 della legge.

²⁶⁸ Il dato viene calcolato sommando agli alloggi in proprietà alla data del 31.12.2003 (45.563) il numero degli alloggi venduti nel periodo 1994-2003.

Gli enti regionali hanno fornito le seguenti informazioni sui prezzi medi di vendita conseguiti nel triennio 2001-2003 e sui corrispondenti costi medi di realizzazione di nuove disponibilità immobiliari.

TABELLA 6 - Regione Siciliana - Prezzo medio di vendita degli alloggi di ERP e costo medio di acquisizione di nuove disponibilità immobiliari di ERP nel triennio 2001-2003.

IACP	prezzo medio di vendita degli alloggi			costo medio delle nuove disponibilità immobiliari		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
ACIREALE	14.145,99	12.740,80	14.018,94	-	-	-
AGRIGENTO	12.500,00	12.500,00	12.500,00	55.000,00	55.000,00	55.000,00
CALTANISSETTA	8.284,00	8.284,00	10.589,00	-	-	-
CATANIA	12.573,51	13.227,65	12.663,64	18.000,00	18.000,00	20.000,00
ENNA	-	-	-	-	*	-
MESSINA	-	-	-	110.000,00	110.000,00	120.000,00
PALERMO	15.000,00	15.000,00	15.000,00	-	-	-
RAGUSA	18.541,26	17.143,00	14.292,63	49.600,00	-	52.295,00
SIRACUSA	15.500,00	17.500,00	19.000,00	-	-	-
TRAPANI	10.277,58	12.500,50	15.354,14	52.429,08	48.501,94	58.817,60

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Regione Siciliana.

La tabella evidenzia situazioni profondamente disomogenee tra gli enti. Relativamente alle risultanze dei prezzi medi di vendita, per i quali più ampie sono le informazioni trasmesse dagli enti, va osservato che il prezzo conseguito nel triennio non supera mai i 19.000 euro (che rappresenta il valore più alto maturato presso l'IACP di Siracusa nel 2003) e che manifesta i valori minimi in capo all'IACP di Caltanissetta, presso il quale tanto nel 2001 quanto nel 2002 si configura un prezzo medio di vendita di 8.284 euro ad alloggio.

La disomogeneità dei dati afferenti i costi medi di realizzazione delle nuove disponibilità immobiliari sono assai marcate. Limitando l'esame a quelle relative agli enti che hanno fornito dati confrontabili con il prezzo medio di vendita (IACP di Agrigento, Catania, Ragusa e Trapani) si segnala il dato anomalo dell'IACP di Catania che espone costi medi di acquisizione di poco superiori ai prezzi medi di vendita; le situazioni registrate presso gli altri tre enti depongono invece, coerentemente tra loro, nel senso che il prezzo medio di cessione di un alloggio rappresenta circa il 25% del costo medio di una nuova acquisizione immobiliare che nel triennio è compreso tra i 48.502 e i 58.817 euro²⁶⁹.

Per quanto attiene alla gestione operata dai comuni, risultano alienati nello stesso arco temporale e ai sensi della L. 560/93 n. 2.209 alloggi ad opera di sei dei dodici enti presi in considerazione dall'indagine regionale; le cessioni più consistenti sono state eseguite dai Comuni di Palermo (995 alloggi), Messina (542 alloggi) e Catania (468 alloggi). Il ricavato complessivo delle vendite è di 23.670.703 euro. A tali cessioni debbono aggiungersi ulteriori 524 alloggi ceduti ai sensi di leggi diverse dalla L.560/93 per un ricavo di complessivi €1.589.502. L'indagine regionale non ha potuto acquisire notizie attendibili relativamente alla destinazione e all'utilizzazione dei ricavi derivanti dalla vendita degli alloggi in quanto gran parte dei comuni non ha fornito i relativi dati. Quelli acquisiti dal Comune di Catania attestano che più del 50% dei ricavi non risulta utilizzato e che la parte rimanente è stata destinata a manutenzione straordinaria (per circa il 20% dei ricavi) e ad altre destinazioni non attinenti al settore dell'edilizia residenziale.

Il trasferimento degli alloggi di proprietà statale agli IACP ai sensi delle leggi 449/1997 e 388/2000 ha comportato il trasferimento, al 31.12.2003 di 3.421 alloggi²⁷⁰ e all'epoca era ancora in corso, come specificamente segnalato dall'Istituto di Palermo e come risultante dalla circostanza che alloggi di proprietà statale alla stessa data risultavano ancora tra quelli in gestione agli enti come alloggi di proprietà di altri enti pubblici.

La gestione degli alloggi da parte degli IACP ha un contenuto sostanzialmente omogeneo in capo a tutti gli IACP regionali che svolgono un'attività che si estende dagli adempimenti

²⁶⁹ Tali valori sono registrati entrambi presso l'IACP di Trapani.

²⁷⁰ Sulla base dei dati acquisiti dall'indagine regionale siffatta acquisizione non ha interessato gli IACP di Agrigento, Messina e Trapani.

preliminari e propedeutici alla formalizzazione del contratto di locazione, a quelli relativi alla gestione contabile-amministrativa degli alloggi e agli adempimenti inerenti alla definizione del rapporto locativo. Talune difformità gestionali si riscontrano per quanto attiene all'anticipo delle spese per i servizi di uso comune degli assegnatari che viene operata solo da tre enti e alla gestione degli interventi di manutenzione ordinaria cui provvedono quattro Istituti. Solo gli IACP di Caltanissetta, Palermo e Siracusa hanno precisato di svolgere l'amministrazione condominiale dei fabbricati interessati da cessione degli alloggi.

A quest'ultimo proposito l'indagine regionale ha rilevato che a livello regionale risultano formalmente costituiti 1.709 condomini (464 dei quali presso l'IACP di Trapani) a fronte dei quali sussistono complessivamente 1.250 situazioni di minoranza condominiale. I dati acquisiti dall'IACP di Messina e Palermo attestano che nella totalità dei condomini formalmente costituiti (rispettivamente 266 e 395) i due IACP versano in una situazione di minoranza condominiale.

Per quanto concerne l'assegnazione degli alloggi, l'indagine ha raccolto le risultanze del numero delle assegnazioni che hanno interessato nel triennio 2001-2003 gli alloggi gestiti dagli IACP ad eccezione delle assegnazioni che hanno interessato l'IACP di Palermo. Gli esiti sono riassunti nella seguente tabella, dalla quale si desume che nel triennio le nuove assegnazioni di alloggi di ERP eseguite in regione relativamente ad alloggi in gestione agli IACP assommano complessivamente a 2.043 unità.

TABELLA 7 - Regione Siciliana - Gestione del patrimonio di ERP. IACP. Nuove assegnazioni degli alloggi nel triennio 2001-2003.

enti	Numero nuove assegnazioni di alloggi			Totale per ente
	2003	2002	2001	
IACP	677	602	764	2.043

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Regione Siciliana.

Nel triennio le nuove assegnazioni di alloggi di ERP eseguite in regione relativamente agli IACP assommano complessivamente a 2.043 unità.

L'ammontare dell'accertamento per canoni di locazione di alloggi di ERP degli IACP regionali nel triennio 2001-2003 è indicato nella tabella che segue, la quale espone anche il numero degli alloggi gestiti da ciascun ente alla data del 31.12.2003.

TABELLA 8 - Regione Siciliana - Gestione del patrimonio di ERP. IACP. Accertamento canoni di locazione del triennio 2001- 2003.

IACP	all. gestiti 2003	Entrata (accertamento) canoni locazione ERP			
		2001	2002	2003	totale
Acireale	1.627	403.336,87	1.049.051,22	978.893,00	2.431.281,09
Agrigento	8.194	6.241.038,58	8.496.612,16	7.547.162,49	22.284.813,23
Caltanissetta	3.722	981.949,47	1.811.746,94	1.699.989,22	4.493.685,63
Catania	9.439	6.280.556,00	8.014.457,00	6.943.311,00	21.238.324,00
Enna	3.470	1.095.615,00	1.470.782,81	1.392.123,43	3.958.521,24
Messina	8.791	5.884.832,69	7.384.566,25	4.126.520,03	17.395.918,97
Palermo	10.438	11.878.508,68	9.950.000,00	10.286.697,35	32.115.206,03
Ragusa	3.138	2.433.603,00	1.952.485,00	2.353.291,00	6.739.379,00
Siracusa	5.889	3.509.477,00	3.348.662,00	3.473.637,00	10.331.776,00
Trapani	8.258	4.422.540,43	4.144.424,36	3.595.936,41	12.162.901,20
TOTALE	62.966	43.131.457,72	47.622.787,74	42.397.560,93	133.151.806,39

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Regione Siciliana.

L'accertamento (nel triennio di complessivi € 133.151.806) si caratterizza per le significative variazioni che si registrano negli anni in capo a taluni IACP e che si ripercuote in un andamento complessivo fortemente oscillante nel triennio, che registra nel 2003 una diminuzione del 1,70% rispetto al 2001.

Ad un siffatto accertamento corrispondono, sulla base di quanto comunicato dagli enti, presso ciascun IACP il canone medio e il canone minimo mensili riportati nella seguente tabella.

TABELLA 9 - Regione Siciliana - Gestione del patrimonio di ERP. IACP. Canone medio e canone minimo mensile. Rilevazione al 31.12.2003.

IACP	canone medio alloggi ERP	canone minimo alloggi ERP
ACIREALE	42,64	0,89
AGRIGENTO	61,97	25,82
CALTANISSETTA	61,92	25,82
CATANIA	72,00	25,82
ENNA	60,15	25,82
MESSINA	116,2	25,82
PALERMO	60	26,00
RAGUSA	64,42	25,82
SIRACUSA	50,00	25,82
TRAPANI	38,67	25,82

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Regione Siciliana.

I dati raccolti dall'indagine regionale evidenziano l'esistenza di un canone medio prevalentemente ricompreso nella fascia tra i 42,64 e il 64,42 euro mensili dalla quale fuoriescono per eccesso il canone medio dell'Istituto di Messina (116,2 euro mensili) e quello di Catania (72 euro mensili) e per difetto il canone medio dell'IACP di Trapani che è di 38,67 euro mensili.

I canoni minimi applicati dagli istituti ammontano nella quasi totalità dei casi ad €25,82 mensili pur a fronte di un dettato normativo (art. 54 l.r. 18.12.2000 n. 26) secondo il quale il canone di locazione per gli assegnatari di alloggi di ERP non può essere inferiore a lire 100.000 mensili e superiore a lire 400.000 mensili e non può comunque essere superiore al 12% del reddito imponibile del nucleo familiare²⁷¹.

Relativamente ai comuni interessati dall'indagine, la tabella che segue espone le risultanze dell'accertamento, nel triennio 2001-2003, dei canoni riferito ai soli comuni di Catania, Siracusa e Palermo, nonché il totale dell'accertamento relativo a tutti i comuni campionati (€9.407.159,72)²⁷². La tabella evidenzia anche il numero degli alloggi gestiti dai tre enti alla data del 31.12.2003

TABELLA 10 - Regione Siciliana - Gestione del patrimonio di ERP. Accertamento canoni di locazione del triennio 2001- 2003 per Comuni di Catania, Siracusa e Palermo e accertamento complessivo di tutti i comuni campionati.

COMUNI	AlloggiGestiti 2003	Entrata (accertamento) canoni edilizia ERP			
		2001	2002	2003	totale
CATANIA	2.547	1.915.656,55	1.572.377,62	1.144.433,70	4.632.467,87
SIRACUSA	1.313	322.563,57	367.030,48	332.423,94	1.022.017,99
PALERMO	3.292	842.653,16	833.706,24	849.962,50	2.526.321,90
TOTALE comuni campionati		3.537.722,57	3.125.669,49	2.743.767,66	9.407.159,72

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Regione Siciliana.

Relativamente ai comuni assoggettati all'indagine la relazione regionale non evidenzia la consistenza dei canoni medi e di quelli minimi. Dai dati riportati nella tabella che precede si può dedurre peraltro, rapportando l'accertamento annuo al numero degli alloggi gestiti nell'anno, la significativa disomogeneità che si configura tra il Comune di Catania e quello di Palermo che a fronte di un patrimonio immobiliare ampiamente superiore (+745 alloggi) registra nel 2003 un accertamento di circa 300.000 euro più basso.

²⁷¹ Sull'interpretazione di tale disposizione legislativa si sono espresse con parere n. 5 del 2005 le Sezioni regionali riunite della Corte dei conti siciliana che hanno affermato l'esistenza di un limite minimo unico ed inderogabile di 100 mila lire. Tale parere disattende il parere espresso sulla stessa tematica dall'Ufficio legislativo e legale della Regione secondo il quale il limite minimo del canone di locazione non può comunque essere superiore al tetto del 12% del reddito imponibile del nucleo familiare.

²⁷² Va però precisato che non sono stati acquisiti i dati relativi ai Comuni di Bagheria e di Trapani.

Le risultanze della morosità per canoni di locazione rappresentate dagli enti ai fini dell'indagine sono riprodotte nelle tabelle che seguono, che espongono relativamente agli alloggi gestiti dagli IACP dapprima la situazione complessiva esistente con riferimento ai canoni scaduti alla data del 31.12.2003 (quale risultava alla data del 30.6.2004) e successivamente la più specifica situazione afferente ciascun anno del triennio con una successiva evidenza del rapporto percentuale esistente tra la morosità di ciascun anno e il corrispondente accertamento annuo per canoni di locazione. Le tabelle che seguono non includono i dati afferenti la morosità acquisiti dagli IACP di Enna e di Messina, che presentano significative incoerenze tra i valori della morosità complessiva al 31.12.2003 e quelli relativi alla morosità del triennio 2001-2003²⁷³.

TABELLA 11 - Regione Siciliana - Gestione del patrimonio di ERP. IACP. Morosità complessiva esistente al 30.6.2004 con riferimento ai canoni scaduti al 31.1.2003.

I A C P	morosità per canoni di locazione ERP scaduti alla data del 31.12.2003
ACIREALE	2.911.093,59
AGRIGENTO	18.851.779,38
CALTANISSETTA	4.154.223,00
CATANIA	32.696.108,01
PALERMO	45.255.919,92
RAGUSA	7.782.963,00
SIRACUSA	7.574.565,00
TRAPANI	7.141.481,67
TOTALE	126.368.133,57

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Regione Siciliana.

TABELLA 12 - Regione Siciliana - Gestione del patrimonio di ERP. IACP. Morosità nel triennio 2001-2003. Rilevazione al 30.6.2004.

I A C P	morosità ERP			
	2003	2002	2001	totale morosità
ACIREALE	509.938,86	598.273,15	149.454,32	1.257.666,33
AGRIGENTO	4.826.076,80	6.269.061,77	4.156.663,85	15.251.802,42
CALTANISSETTA	287.532,00	1.336.512,00	721.949,00	2.345.993,00
CATANIA	6.007.457,66	5.897.252,09	6.536.228,98	18.440.938,73
PALERMO	4.486.697,78	4.173.772,64	7.602.832,06	16.263.302,48
RAGUSA	1.518.725,00	1.216.313,00	2.057.168,00	4.792.206,00
SIRACUSA	1.030.382,00	937.844,00	909.521,00	2.877.747,00
TRAPANI	1.575.052,48	2.236.714,55	1.873.428,37	5.685.195,40
TOTALE	20.241.862,58	22.665.743,20	24.007.245,58	66.914.851,36

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Regione Siciliana.

TABELLA 13 - Regione Siciliana - Gestione del patrimonio di ERP. IACP. Morosità nel triennio 2001-2003. Rapporto con l'accertamento di canoni ERP di ciascun anno. Rilevazione al 30.6.2004.

percentuale morosità su monte canoni dell'anno			
IACP	2003	2002	2001
ACIREALE	52,1	57,03	37,05
AGRIGENTO	63,9	73,7	66,6
CALTANISSETTA	15	69	38
CATANIA	17,16	11,65	13,5
PALERMO	43	41	64
RAGUSA	59,63	47,75	73,70
SIRACUSA	29%	28%	26%
TRAPANI	44%	54%	42%

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Regione Siciliana.

²⁷³ I dati acquisiti attesterebbero comunque l'assoluta rilevanza della morosità complessiva esistente presso l'IACP di Messina. Al riguardo la relazione regionale espone un importo di €21.075.473,78.

Le sopra riportate tabelle espongono dati molto significativi, che attestano chiaramente l'entità del fenomeno, che raggiunge livelli di grave e generalizzata rilevanza presso tutti gli IACP regionali. La morosità complessiva riferita al 31.12.2003 ammonta ad € 126.368.134 mentre quella del triennio è di €66.914.851. Ne deriva che la morosità antecedente il 1.1.2001, che come tale può considerarsi consolidata, rappresenta il 47,04% della morosità complessiva.

La relazione regionale al riguardo evidenzia tuttavia che nell'ultimo triennio gli IACP hanno notevolmente incrementato l'attività di recupero della morosità, agevolati in ciò anche dalla circostanza che l'articolo 53 della legge regionale 18.12.2000 n.26 li abilita ad utilizzare per la riscossione coattiva dei canoni la procedura tramite ruolo di cui al decreto legislativo 19.4.1999 n.112.

I suddetti importi della morosità complessiva e della morosità triennale, che non tengono però conto delle risultanze dell'IACP di Enna e soprattutto di quello di Messina, riferiti al numero degli alloggi in gestione agli IACP presi in considerazione alla data del 31.12.2003 (ai fini ora in esame 50.705) portano all'individuazione di una morosità ad alloggio gestito rispettivamente di €2.492 e di €1.320.

Le risultanze dell'indagine relative alle attività amministrative e giudiziarie svolte dagli enti al fine del recupero della morosità depongono peraltro, con l'eccezione dell'IACP di Siracusa, per una non generalizzata e poliforme attività di recupero dei crediti. Ai rimedi in sede giudiziale hanno fatto ricorso in maniera cospicua nel triennio 2001-2003 solo l'IACP di Siracusa (1000 procedure), quello di Ragusa (633) e quello di Agrigento (393). Non risultano svolte attività in sede giudiziale ad opera dell'IACP di Palermo e dell'IACP di Messina nonché di quello di Catania, che risulta abbia ceduto i propri crediti a società esterna. Sul piano amministrativo, nei valori assoluti, risultano attivati complessivamente nel triennio 10.485 procedimenti amministrativi da parte soprattutto dell'IACP di Siracusa con 3.700 procedure, di quello di Trapani (2.012 procedure), di Messina (1.544 procedure) e di Agrigento (1.891 procedure). Molto diffuso risulta il caso di soluzione della problematica in sede extragiudiziale da parte degli IACP di Ragusa (7.885 casi), di Enna (1.943) e di Siracusa (1.880).

Presso i comuni assoggettati all'indagine si è riscontrata una situazione analoga a quella che caratterizza la gestione degli IACP.

La tabella che segue espone la situazione complessiva registrata alla data del 30.6.2004 con riferimento ai canoni scaduti al 31.12.2003.

TABELLA 14 - Regione Siciliana. Gestione del patrimonio di ERP. Comuni campionati. Morosità complessiva esistente al 30.6.2004 con riferimento ai canoni scaduti al 31.12.2003.

COMUNI	Morosità per canoni di locazione ERP scaduti alla data del 31.12.2003
CATANIA	7.942.811,81
MILAZZO	-
SIRACUSA	2.368.740,19
PALERMO	6.212.923,00
BAGHERIA	-
CALTAGIRONE	314.484,48
RAGUSA	58.445,41
PALAGONIA	2.270,00
CEFALU'	0
MESSINA	93.534,84
ENNA	-
TRAPANI	-
TOTALE	16.993.209,73

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Regione Siciliana.

La tabella che segue espone invece la situazione della morosità annua del triennio 2001-2003 in relazione all'accertamento di ciascun anno del triennio relativamente ai Comuni di Catania, Palermo, Ragusa e Messina che hanno fornito dati che consentono il raffronto in esame.

TABELLA 15 - Regione Siciliana - Gestione del patrimonio di ERP. Comuni di Catania, Palermo, Ragusa e Messina . Morosità nel triennio 2001-2003. Rapporto con l'accertamento di canoni ERP di ciascun anno. Rilevazione al 30.6.2004.

	2003	2002	2001	totale morosità	2003	2002	2001
CATANIA	580.000,00	650.000,00	800.000,00	2.030.000,00	45,00%	46,00%	50,00%
PALERMO	353.587,07	499.897,96	350.885,77	1.204.370,80	41,60%	59,96%	41,64%
RAGUSA	10.548,74	11.369,12	10.166,18	32.084,04	52,80%	38,06%	23,30%
MESSINA	73.030,15	nd	20.504,69	93.534,84	27,15%	nd	7,40%

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Regione Siciliana.

A fronte di una siffatta consistenza quantitativa della morosità non risultano attivate ad opera degli enti procedure di recupero in sede giudiziale, ma esclusivamente in sede amministrativa (in particolare 1.754 procedure nel triennio da parte del Comune di Palermo e 1.200 procedure da parte del Comune di Catania).

Relativamente al tema della legalità dell'occupazione degli alloggi di ERP l'indagine regionale ha acquisito dagli enti le seguenti risultanze che interessano il patrimonio gestito dagli IACP.

TABELLA 16 - Regione Siciliana - Gestione del patrimonio di ERP. Occupazione senza titolo degli alloggi degli IACP. Rilevazione al 31.12.2003.

I A C P	n° complessivo alloggi occupati senza titolo	n° alloggi occupati senza titolo per assenza originaria del titolo	n. alloggi occupati senza titolo per assenza sopravvenuta del titolo (per perdita dei requisiti soggettivi, per impossibilità al subentro o alla voltura del contratto, o altro)
Acireale	59	-	-
Agrigento	570	570	0
Caltanissetta	658	615	43
Catania	2.101	2.073	28
Enna	167	-	-
Messina	1.014	-	-
Palermo	3.000	-	-
Ragusa	215	215	-
Siracusa	777	642	135
Trapani	500	389	111
TOTALE	9.061		

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Regione Siciliana.

L'indagine regionale ha pertanto rilevato che alla data del 31.12.2003 a livello regionale risultano esistenti 9.061 situazioni di occupazione senza titolo di alloggi di ERP gestiti dagli IACP, con significative concentrazioni del fenomeno in capo agli Istituti di Palermo (3.000 casi), Catania (2.101) e di Messina (1.014). Se si rapporta tale numero di occupazioni senza titolo al numero complessivo degli alloggi gestiti al 31.12.2003 dagli IACP regionali (62.966), si ricava una percentuale di occupazioni abusive del 14,39%. Va inoltre osservato che solo sei Istituti su dieci sono stati in grado di articolare l'occupazione abusiva tra i casi di originaria assenza del titolo (che è comunque l'ipotesi ampiamente prevalente presso tutti gli enti) e di assenza sopravvenuta dello stesso per un motivo dipendente da vicende connesse alla gestione del rapporto locativo.

Su questa problematica gli enti non hanno segnalato lo svolgimento di una specifica attività di vigilanza, venendo la stessa svolta a seguito di segnalazioni e per lo più per il tramite di rapporti di collaborazione con gli organi di vigilanza delle amministrazioni comunali. A questo proposito la relazione regionale evidenzia che la collaborazione con le forze dell'ordine ha prodotto buoni risultati presso gli IACP di Ragusa e di Trapani.

L'attività degli enti gestori diretta a contestare l'occupazione abusiva e a recuperare la disponibilità degli alloggi non presenta contenuti particolarmente significativi sia per la quantità dei procedimenti avviati sia soprattutto per gli esiti. A fronte di complessivi 799 procedimenti avviati nel triennio (300 dei quali ad opera dell'IACP di Siracusa) è stata infatti recuperata la disponibilità di soli 31 alloggi. Ben più numerosa è invece l'attività finalizzata alla sanatoria di tali situazioni che nel triennio 2001-2003 è venuta via via crescendo passando dai 544 casi del 2001 ai 956 casi del 2002 e ai 2.119 casi del 2003, cosicché la sanatoria operata nel triennio assomma a complessivi 3.619 casi. La diffusione dei casi di sanatoria trova fondamento in specifiche disposizioni di legge regionale. Al riguardo va ricordata la legge regionale 5.2.1992 n.1 che ha autorizzato comuni e IACP ad assegnare l'alloggio occupato e a stipulare il relativo contratto di locazione con chi ne fosse detentore in via di fatto alla data del 31.12.1990, previo censimento dei soggetti e a condizione del possesso dei requisiti previsti dalla legge. Si prevedeva inoltre che l'ente gestore potesse consentire rateizzazioni, anche mensili, del pagamento dei canoni pregressi della durata complessiva non superiore a cinque anni. La possibilità di sanatoria è stata reiterata con la legge regionale 9.8.2002 n.11 in relazione alla situazione esistente al 31.12.2001; la legge ha anche autorizzato l'ente gestore a concedere rateizzazioni, anche mensili, dei canoni pregressi, della durata complessiva di dieci anni con applicazione degli interessi legali.

Relativamente al patrimonio di proprietà o gestione comunale l'indagine ha rilevato in capo agli enti campionati l'esistenza di 2.285 situazioni di occupazione senza titolo, di cui 1851 per assenza originaria del titolo²⁷⁴. Se si rapporta l'entità del fenomeno al numero degli alloggi complessivamente gestiti al 31.12.2003 dai comuni campionati (8.589) si ricava che gli alloggi ora in parola rappresentano il 26,60% del totale degli alloggi comunali ora in esame.

L'attività comunale finalizzata alla contestazione delle occupazioni abusive e al recupero della disponibilità degli alloggi presenta contenuti analoghi a quelli riscontrati presso gli IACP. Nel triennio 2001-2003 i procedimenti avviati sono stati complessivamente 224 e hanno condotto al recupero di 25 alloggi. Nello stesso periodo le situazioni interessate da sanatoria sono state di 825.

Il fenomeno della mancata occupazione di alloggi (cd. "sfittanza") presenta una rilevanza inferiore a quella delle occupazioni senza titolo, ma comunque di entità non trascurabile poiché interessa, relativamente agli IACP, 1.715 alloggi, che rappresentano il 2,72% del totale degli alloggi gestiti²⁷⁵. Il fenomeno raggiunge la maggiore consistenza presso gli Istituti di Catania e di Agrigento.

Le cause prevalenti della "sfittanza" sono da addebitarsi all'attesa di un intervento manutentivo (393 situazioni) e all'attesa del provvedimento di assegnazione dell'alloggio (355 situazioni).

Le risultanze dell'indagine regionale relative alla manutenzione del patrimonio edilizio degli enti svolta nel quinquennio 1999-2003 evidenziano in linea generale che è pressoché inesistente l'attività manutentiva di minor significato tecnico edilizio svolta in occasione e ai fini dell'assegnazione di un alloggio di risulta. Sono appena 61 i casi di questo genere rilevati tra tutti gli IACP nel quinquennio 1999-2003.

Altro dato significativo è la dichiarata assenza di interventi manutentivi di maggiore significato (ristrutturazione risanamento) ad opera degli IACP di Catania nel quadriennio 2000-2003 e ad opera dell'IACP di Palermo nel quinquennio 1999-2003.

Nel complesso gli interventi manutentivi qualificati nell'ambito dell'indagine come di risanamento conservativo e di ristrutturazione, nel quinquennio 1999-2003, sono 7.468, in

²⁷⁴ Le maggiori concentrazioni del fenomeno sic registrano presso i comuni di Palermo con 900 casi, il comune di Catania con 921 casi e presso il comune di Enna con 145. Va considerato che il comune di Messina non ha rappresentato alcuna situazione di occupazione senza titolo.

²⁷⁵ Il dato deve però tenere conto che dei 508 alloggi non occupati registrati presso l'IACP di Trapani, 408 sono relativi ad alloggi in comuni terremotati che presentano un fabbisogno abitativo inferiore alla disponibilità.

grande parte concentrati presso l'Istituto di Messina (2.193 interventi), di Trapani (2.029 interventi) di Agrigento (1.379 interventi) e di Caltanissetta (1.041 interventi).

La dimensione finanziaria del fenomeno per quanto attiene alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli alloggi di ERP è riportata nelle seguenti due tabelle, la prima delle quali rappresenta l'insieme delle risorse di bilancio degli enti effettivamente utilizzate per la manutenzione e la seconda l'omologo dato riferito alle risorse regionali nonché il totale delle prime e delle seconde.

TABELLA 17 - Regione Siciliana - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Risorse di bilancio effettivamente utilizzate dagli IACP per la manutenzione ordinaria e straordinaria nel quinquennio 1999-2003.

Risorse di bilancio utilizzate per la manutenzione						
IACP	1999	2000	2001	2002	2003	TOT 99-03
ACIREALE	0	0	0	0	0	0
AGRIGENTO	516.456	619.748	650.735	805.672	991.597	3.584.208
CALTANISSETTA	271.238	387.960	124.064	420.426	422.285	1.625.973
CATANIA	0	0	0	0	0	0
ENNA	36.870	96.898	200.996	209.200	273.905	817.869
MESSINA	774.350	851.437	746.353	681.391	588.743	3.642.274
PALERMO	1.275.710	1.720.514	2.786.158	1.718.512	739.612	8.240.506
RAGUSA	203.559	261.734	341.934	334.487	413.041	1.554.755
SIRACUSA	127.656	38.201	178.636	288.398	204.438	837.329
TRAPANI	919.425	638.017	778.575	858.987	835.583	4.030.588
TOTALE	4.125.264	4.614.508	5.807.452	5.317.074	4.469.205	24.333.502

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Regione Siciliana.

TABELLA 18 - Regione Siciliana - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Risorse regionali effettivamente utilizzate dagli IACP per la manutenzione ordinaria e straordinaria nel quinquennio 1999-2003. Totale delle risorse di bilancio e regionali effettivamente utilizzate.

Risorse regionali utilizzate per la manutenzione-							Totale risorse di bilancio e risorse regionali
IACP	1999	2000	2001	2002	2003	TOT 99-03	
Acireale	0	0	0	13.419	0	13.419	13.419
Agrigento	175.000	4.000.000	2.800.000	700.000	1.400.000	9.075.000	12.659.208
Caltanissetta	0	0	0	0	1.209.757	1.209.757	2.835.730
Catania	0	0	0	0	0	0	0
Enna	0	0	0	0	0	0	817.869
Messina	0	0	0	0	0	0	3.642.274
Palermo	1.253.970	752.848	1.287.371	2.718.139	3.294.834	9.307.162	17.547.668
Ragusa	719.880	45.703	676.399	1.282.236	1.007.270	3.731.488	5.286.243
Siracusa	584.294	664.972	1.090.489	3.722.186	3.976.744	10.038.685	10.876.014
Trapani	7.969.262	3.649.308	1.017.163	3.706.400	11.986.464	28.328.598	32.359.186
TOTALE	10.702.407	9.112.832	6.871.422	12.142.379	22.875.069	61.704.109	86.037.611

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Regione Siciliana.

La tabella evidenzia che le risorse effettivamente utilizzate per finalità manutentive nel quinquennio 1999-2003 ammontano complessivamente ad €86.037.611. Le risorse provenienti dai fondi di bilancio degli IACP risultano complessivamente di €24.333.502 e rappresentano il 28,28% del totale dei mezzi finanziari utilizzati. Di converso il finanziamento regionale corrisponde al 71,72% del totale delle risorse impiegate.

Se, al fine di attribuire un significato unitario all'impegno finanziario profuso in regione per le finalità manutentive, si rapporta al totale delle risorse effettivamente utilizzate dagli enti il numero complessivo (45.563) degli alloggi in proprietà agli IACP alla data del 31.12.2003, si individua un valore di siffatto impegno di circa €1.888 ad alloggio.

Per quanto attiene alla manutenzione svolta dai comuni campionati solo quattro di questi hanno comunicato i dati relativi agli interventi da loro eseguiti. Si tratta complessivamente, nel quinquennio 1999-2003, di 919 interventi realizzati dai Comuni di Catania (354 interventi), Siracusa (349 interventi), Palermo (136 interventi) e Cefalù (80 interventi).

Le risorse finanziarie effettivamente utilizzate per la manutenzione straordinaria e ordinaria rilevate dall'indagine in capo ai comuni campionati sono riportate nella tabella che segue. Si tratta esclusivamente di risorse proprie degli enti poiché non risultano né destinate né utilizzate risorse regionali per la manutenzione del patrimonio comunale di ERP. Gli enti presenti nella tabella sono gli unici tra quelli campionati per i quali risultano acquisiti i dati afferenti la spesa effettivamente sostenuta ai fini manutentivi.

TABELLA 19 - Regione Siciliana. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Risorse di bilancio effettivamente utilizzate dai comuni per la manutenzione ordinaria e straordinaria nel quinquennio 1999-2003.

Comuni	1999	2000	2001	2002	2003	TOT 99-03
CATANIA	179.000,00	0,00	190.000,00	5.100.000,00	1.549.370,69	7.018.370,69
PALERMO	139.169,64	534.149,97	0,00	96.488,80	0,00	769.808,41
CEFALU'	16.265,00	4.803,00	12.080,00	0,00	31.810,00	64.958,00
MESSINA	45.414,99	77.376,43	21.970,03	29.528,70	32.047,06	206.337,21
TOTALE	379.849,63	616.329,40	224.050,03	5.226.017,50	1.613.227,75	8.059.474,31

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo Regione Siciliana

Regione Toscana

Attività normativa e nuovo modello organizzativo

Nella Regione Toscana, il processo di riordino delle competenze, a seguito del decentramento amministrativo avvenuto con il Decreto Legislativo n. 112/98, ha trovato attuazione con la legge regionale 3 novembre 1998, n. 77 che ha ridisegnato il quadro istituzionale, modificando il ruolo e le funzioni degli enti e delle strutture coinvolte, nonché la natura giuridica dei soggetti attuatori.²⁷⁶

I Comuni, cui fin dal 2004 è stato trasferito il patrimonio immobiliare delle ATER, sono stati individuati come “principali attori per la messa in opera delle politiche della casa”, dirette in particolare a favorire la gestione unitaria ed efficiente e la riqualificazione degli alloggi, mentre la Regione si è riservata lo svolgimento di funzioni “rispondenti ad esigenze di carattere unitario” cioè a dire di indirizzo, di programmazione, di verifica e di controllo.

La peculiarità della normativa in argomento è data dall’aver individuato un particolare modello organizzativo dell’esercizio delle funzioni attribuite ai Comuni attinenti al recupero, alla manutenzione e alla gestione del patrimonio destinato all’ERP. In sintesi, esse vengono esercitate in forma associata nei “livelli ottimali di esercizio associato delle funzioni”, individuati con apposito atto deliberativo, su proposta della Giunta da sottoporre al parere dei Comuni. Anche le altre funzioni sono esercitate preferibilmente in forma associata nel rispetto del principio di economicità e dei criteri di efficienza e di efficacia.

Mediante apposita conferenza, i Comuni stabiliscono poi le modalità di esercizio delle funzioni in forma associata (rapporti finanziari, obblighi e garanzie reciproci, forme di partecipazione e di concertazione con le formazioni sociali interessate, forme di rappresentanza degli utenti) e provvedono alla costituzione del soggetto cui affidare l’esercizio di tali funzioni. Laddove i Comuni non provvedano, il Consiglio regionale istituisce, al medesimo fine, aziende aventi natura di ente pubblico economico.

Al fine di assicurare il concorso e la partecipazione alle scelte di politiche della casa dei soggetti istituzionali interessati e delle formazioni sociali, è stata prevista, infine, la costituzione di un apposito organismo consultivo regionale.

Il processo di attuazione della citata legge, avviato con individuazione dei livelli ottimali di esercizio (L.O.D.E.), è stato recentemente completato con il conferimento ai Comuni delle funzioni previste, con la costituzione dell’organismo consultivo regionale, denominato “Comitato Regionale Casa” e con l’approvazione della disciplina delle modalità di scioglimento delle ATER esistenti e di liquidazione delle relative attività.

Allo stato attuale, risultano inoltre costituiti tutti i soggetti gestori chiamati ad esercitare, nel rispetto delle leggi vigenti, le funzioni definite nella legge di riforma al fine di garantire, da un lato, la continuità con le attività svolte dalle ex ATER e, dall’altro, l’efficienza e l’economicità della gestione del consistente patrimonio di edilizia residenziale.

La l.r. 96 del 20 dicembre 1996, non abrogata dalla l.r. 77/1998, disciplina l’assegnazione, gestione e determinazione del canone di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Individuati negli alloggi di edilizia sovvenzionata quelli oggetto della normativa e regolamentata la procedura e le modalità di assegnazione degli alloggi nonché la mobilità e l’autogestione degli alloggi, la disciplina in argomento definisce il canone, stabilendo in primo luogo che esso è diretto a compensare i costi di amministrazione, di gestione nonché a consentire i versamenti nel fondo sociale regionale, diretto a integrare il canone di locazione degli assegnatari di alloggi rimasti fuori dalle graduatorie per mancanza degli stessi, e nel fondo sociale per l’ERP. Prevede, inoltre, tre tipologie di canone, determinate con riferimento alla situazione economica ed ai requisiti soggettivi del nucleo familiare (canone sociale, canone

²⁷⁶ Dette sostanziali e profonde modifiche dei sistemi organizzativi e gestionali di ERP, meglio chiarite più avanti, hanno privato di attualità le rilevazioni già esperite sui temi della consistenza e gestione del patrimonio di ERP dalla Sezione regionale ed è per questo che nella presente relazione si è soprasseduto all’analisi di tali aspetti.

protetto e canone massimo), e l'accertamento biennale della situazione reddituale. La disciplina della morosità prevede la risoluzione del contratto ove non sanata attraverso il pagamento entro 60 giorni dalla messa in mora con applicazione di penale del 15% del dovuto. La legge prevede ipotesi di annullamento dell'assegnazione, in presenza di assegnazione avvenuta in contrasto con le norme vigenti o sulla base di dichiarazioni mendaci, di occupazione illegale o senza titolo e di decadenza, in caso di cessione dell'alloggio, non abitazione stabile, perdita dei requisiti. Sono previste sanzioni amministrative per l'assegnatario che non presenti la documentazione fiscale o anagrafica richiesta per gli accertamenti.

Definizione del fabbisogno abitativo e programmazione dell'azione regionale

L'individuazione dei principi e dei criteri finalizzati alla quantificazione del fabbisogno abitativo e delle relative risorse finanziarie avviene contestualmente alla approvazione dei provvedimenti di programmazione e di indirizzo di competenza del Consiglio Regionale.

L'attività di programmazione completata nel recente passato ha consentito di ripartire i finanziamenti disponibili per l'edilizia agevolata e sovvenzionata, utilizzando gli indicatori approvati in sede di ripartizione a livello provinciale dei fondi afferenti al programma 1990-1991 di edilizia sovvenzionata, ed avviare concretamente parte degli interventi promossi.

Tale ripartizione seguiva alla revisione dei parametri di riferimento per l'utilizzazione dei fondi ex GESCAL, in rapporto al mutamento dei fenomeni sociali nell'ambito delle province toscane e soprattutto alla situazione degli sfratti nelle aree urbane.

I fondi, provenienti dalla cessione del patrimonio ERP *ex lege* 560/93, sono stati invece investiti in un Programma regionale destinato alle giovani coppie e localizzati nelle aree urbane (Comuni capoluogo di provincia e, in ciascuna provincia, ad eccezione di Prato e Pistoia).

Per quanto specificamente attinente agli obiettivi programmatici afferenti il risanamento urbano e sociale, il Programma regionale di edilizia residenziale 1992-1995 ha recepito le innovazioni più significative introdotte dalla legge 179/92 "Norme per l'edilizia residenziale pubblica" in relazione sia agli interventi di edilizia sovvenzionata che agli interventi di edilizia agevolata.

Gli interventi di edilizia agevolata ricadenti in Programmi integrati ex art. 16 della legge 179/92 hanno, in particolare, rappresentato il primo concreto tentativo di raccordo funzionale, procedurale e operativo tra la programmazione settoriale, le regole di governo del territorio e l'attuazione di progetti di riqualificazione urbana.

Nell'arco temporale di riferimento, in mancanza di nuove fonti di finanziamento conseguenti all'abrogazione del prelievo GESCAL, le politiche per la casa sono state indirizzate verso il recupero delle risorse non utilizzate e la riprogrammazione delle opere già finanziate, secondo una impostazione fondata sulla centralità del ruolo dei Comuni (nell'ambito dei rispettivi Livelli Ottimali di Esercizio) e volta a ricondurre l'insieme degli interventi di edilizia pubblica in un quadro organico di riqualificazione urbana.

Tali linee di indirizzo - adottate a seguito della possibilità, offerta alle Regioni dall'art. 6 della legge n. 21/2001 di riprogrammare i fondi di edilizia residenziale anche in difformità dagli obiettivi fissati dal CIPE - sono state definite nel Programma regionale di edilizia residenziale pubblica 2003-2005.

Gli obiettivi prioritari intorno ai quali ruota l'insieme delle azioni previste mirano al coinvolgimento, anche economico, di tutti i soggetti interessati al tema della casa, all'implementazione di basi e strumenti di informazione atti a supportare le scelte della programmazione e all'individuazione di modalità e strumenti idonei a restituire continuità e certezza di finanziamento del settore.

In tale ambito, al fine di fornire risposte concrete alle categorie sociali cui risulta precluso l'accesso sia al mercato privato che alle agevolazioni previste dall'ERP, appare prioritario l'incremento e la diversificazione dell'offerta di abitazioni da offrire in locazione a canone controllato e, di conseguenza, il ricorso, in sede di programmazione, a stime di fabbisogno caratterizzate dal superamento della scala comunale a favore della specificità dei diversi sottosistemi urbano-territoriali nei quali si articola ciascun LODE.

L'obiettivo volto ad assicurare idonee risorse per il settore dell'ERP ha trovato invece attuazione negli interventi volti a razionalizzare l'utilizzo dei proventi derivanti dalla cessione e dalla gestione del patrimonio ERP destinati a sperimentare modalità innovative di interventi, completare i pregressi programmi regionali di edilizia sovvenzionata e agevolata, progettare e attuare strumenti e basi informative al fine anche di costituire un inventario del patrimonio ERP, istituire un fondo unico di rotazione sul quale far convergere le residue giacenze GESCAL trasferite dallo Stato in attuazione degli accordi di programma concernenti l'edilizia sovvenzionata e agevolata.

Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse

L'esaurirsi delle fonti di finanziamento statali da destinare all'edilizia residenziale pubblica ha posto la necessità di individuare nuove risorse destinate a soddisfare la crescente domanda.

La politica regionale per la casa, non risultando, al momento, previsto il ricorso a strumenti di finanza innovativa o ad accordi con istituti di credito per il finanziamento o la prestazione di garanzie, ha privilegiato da un lato il recupero e la riprogrammazione delle risorse destinate a pregressi programmi di edilizia sovvenzionata non ancora ultimati o mai avviati e si è proposta, dall'altro, di ottimizzare l'impiego delle giacenze ex GESCAL destinate all'edilizia agevolata ancora disponibili.

Le risorse ex GESCAL destinate all'edilizia sovvenzionata, indicate nell'accordo di programma tra l'ex Ministero dei Lavori Pubblici e la Regione Toscana sottoscritto in data 19 marzo 2001 e accreditate nel fondo unico presso la Cassa Depositi e Prestiti, risultano in maggioranza programmate o riprogrammate; dei 240.581.545,33 di euro a disposizione della Regione, risultano rientrati nella disponibilità della nuova programmazione regionale, a seguito del mancato avvio degli interventi previsti, appena 679.386,06 euro.

A tali disponibilità devono aggiungersi le somme rientrate alle ATER/S.p.A. con vincolo di destinazione e i proventi dalla cessione degli alloggi contabilizzati a cura dell'ATER competente per territorio nella gestione speciale e versati in un apposito conto corrente.

Le politiche di edilizia agevolata fruiscono attualmente, accanto alle risorse trasferite in attuazione dell'accordo riguardante l'edilizia agevolata siglato il 29 gennaio 2001, dei limiti di impegno successivi al 2000 e versati fino alla loro naturale scadenza le cui economie - ottenute dalla differenza tra gli importi dei limiti di impegno, che restano costanti nel tempo, e l'ammontare dei contributi sugli interessi da pagare alle banche, che invece calano nel tempo - rappresentano sostanzialmente le uniche risorse nuove che lo Stato, dall'inizio degli anni '90, destina all'edilizia agevolata.

Per la Regione Toscana, a fronte di un trasferimento annuale dei limiti di impegno per circa 49,788 milioni di Euro, si sono prodotte fino all'anno 2003 economie per circa 215,702 milioni di euro, che trovano la loro allocazione nel bilancio della Regione Toscana al capitolo di spesa 41015.

Tale meccanismo produrrà economie crescenti fino al 2005 (40,273 milioni di euro per il 2004 e 40,751 milioni di euro per il 2005), dopo di che comincerà, a fronte dell'esaurimento dei limiti di impegno più vecchi, a decrescere costantemente nel tempo, fino all'esaurimento previsto nell'anno 2019 dove dovrebbero essersi realizzate economie per circa 580,000 milioni di euro.

Ulteriori risorse sono infine derivate dalla rinegoziazione dei mutui agevolati effettuata ai sensi dell'art. 29 della legge 13/05/99 n. 133 che ha comportato per la Regione Toscana un beneficio di €8.161.420,54, dovuto a somme relative agli arretrati calcolati a partire dall'anno 1999, già interamente versate dagli istituti di credito bancari.

Le disponibilità finanziarie nuove, e quindi non programmate nel corso degli anni, per il 2004, ammontano in particolare a 98.034.000 euro di cui 49.302.000 di finanziamenti di edilizia agevolata già compresi nel Programma 1992-1995 ma non avviati; 20.295.000 attribuite, come già evidenziato, per effetto dell'Accordo di programma Stato-Regione Toscana e 21.437.000 consistenti nei rientri dal Fondo speciale di rotazione per acquisizione di aree e urbanizzazioni e

dalla cessione in proprietà del patrimonio edilizio realizzato da cooperative a proprietà indivisa; 7.000.000 euro stimati, provenienti dalla rinegoziazione dei mutui.

Tali risorse sono destinate a finanziare gli interventi compresi nel programma 2003-2005 e concernono: la realizzazione di interventi finalizzati all'incremento e alla diversificazione dell'offerta di abitazioni in locazione (50.334.000 euro), la sperimentazione di modalità innovative di intervento (20.000.000 euro), il completamento degli interventi di edilizia agevolata (15.000.000 euro), l'incremento delle disponibilità per i programmi integrati avviati ex art. 16 della legge 179/1992 e del programma "20.000 abitazioni in affitto" di cui al D.M. 27 dicembre 2001 (7.000.000 euro stimati e 8.161.420,54 euro effettivi), l'istituzione di un fondo di riserva per far fronte alla realizzazione di interventi straordinari conseguenti al verificarsi di pubbliche calamità (5.000.000 di euro) e la progettazione e attuazione di strumenti conoscitivi e finanziari per l'impostazione e l'avvio della fase post GESCAL (700.000 euro).

Attività di controllo e di monitoraggio

L'attività di ricognizione e monitoraggio degli interventi consiste nella costante verifica dello stato di attuazione dei lavori programmati attraverso la raccolta e l'elaborazione di indicatori di avanzamento finanziario e realizzazione fisica e costituisce lo strumento informativo necessario al processo di programmazione, gestione e valutazione delle politiche abitative.

Tale attività ha seguito, nel tempo, una evoluzione coerente con l'ampliamento delle competenze della Regione che attualmente verifica e controlla, anche in forma sostitutiva (nei casi previsti dai programmi), l'attuazione dei programmi stessi, la congruità dei costi, l'utilizzazione delle risorse finanziarie.

La prima fondamentale azione di ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi di intervento in essere e di monitoraggio della spesa che ha investito il settore, è stata effettuata a seguito della avvenuta estinzione del prelievo GESCAL e in funzione della piena operatività degli accordi di programma tra Stato e Regione di cui al D.Lgs 112/98.

Un monitoraggio più organico e strutturato dei programmi è stato invece introdotto con il Programma regionale di edilizia residenziale 2003-2005 che ha imposto uno stretto e continuo confronto tra quanto previsto in fase di programmazione e pianificazione e quanto realizzato attraverso valutazione *ex ante* e attività di monitoraggio in itinere e finale.

Gli strumenti predisposti vanno dall'archivio "Interventi di edilizia agevolata" (organizzato secondo le principali fasi di trattamento/gestione delle singole pratiche di contributo) e dall'archivio "Programmi di edilizia sovvenzionata" (che utilizza un programma informatico di controllo di conformità alle norme tecnico economiche e di monitoraggio dei programmi), ad un archivio "Patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica" e ad un più ambizioso "Inventario del patrimonio E.R.P." (inserito nel Programma regionale 2003-2005 e 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).

Stato di attuazione degli interventi di edilizia residenziale sovvenzionata e agevolata

L'attività svolta dalla Regione, nel periodo considerato, ha consentito di programmare e ripartire i finanziamenti disponibili, avviare concretamente parte degli interventi promossi e riprogrammare le risorse finanziarie non attivate.

Lo stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata ha evidenziato 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 e alla qualità della progettazione e alla lentezza delle procedure di gara (affidabilità e fallimenti di imprese, sorprese geologiche o archeologiche), il mancato utilizzo delle risorse disponibili deve ritenersi ascrivibile essenzialmente alla mancata assegnazione delle aree o 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 sociali, 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 un equivalente numero di alloggi.

Il periodo di forte dinamica inflattiva e i forti oneri derivanti dall'introduzione del meccanismo delle revisione prezzi, soprattutto nel periodo di attuazione dei piani 1978-91, hanno inoltre impedito di seguire annualmente il piano programmato per interventi dal momento che parte delle risorse di ciascun biennio venivano utilizzate per coprire i maggiori oneri dei bienni precedenti.

Con riferimento ai singoli interventi, i dati forniti dalle ex ATER e dalle nuove società di gestione si riferiscono ai finanziamenti previsti nella legge n. 457/1978 nota come "piano decennale", al completamento del programma decennale di cui alla legge n. 67/88 relativo al quadriennio 88-91, agli interventi compresi nel programma quadriennale 92-95 di cui alla delibera CIPE 16 marzo 1994 ed infine al più recente programma di interventi per il triennio 96-98 di cui alla delibera CIPE del 22 dicembre 1998.

Lo stato di attuazione del piano decennale per l'edilizia residenziale di cui alla legge n. 457/78 evidenzia un finanziamento autorizzato pari ad oltre 341,3 milioni ed erogazioni ordinarie pari a circa 334,2 milioni, corrispondenti a quasi il 98% delle autorizzazioni.

Con riferimento ai successivi due bienni integrativi (88-91), dai dati trasmessi dalle ex ATER emerge una percentuale nettamente superiore di finanziamenti non attivati (circa il 7% dei finanziamenti autorizzati) che, sommati ai finanziamenti residui relativi agli interventi ancora in corso, individuano nell'82,9% dei finanziamenti autorizzati la quota degli interventi ultimati.

Un ancora più evidente ritardo si riscontra nella realizzazione degli interventi compresi nel programma regionale di edilizia residenziale pubblica 1992-1995 le cui risorse erano state comunque interamente programmate a livello regionale e locale.

Lo stato di attuazione complessivo del programma evidenzia, a livello finanziario, lavori in corso per circa il 37% delle somme a disposizione e interventi non avviati per oltre 52,4 milioni di euro pari al 21,6% dei finanziamenti concessi. La situazione, sulla base dei dati trasmessi, non risulta tuttavia omogenea nelle singole realtà provinciali ove il volume di spesa erogata rispetto ai finanziamenti concessi oscilla dal 16,1% di Massa e dal 25,8% di Firenze al 63,4% di Livorno, al 67,4% di Lucca e 58,1% di Pisa.

Particolarmente significativa risulta inoltre la quota di risorse non utilizzate in relazione al mancato avvio degli interventi programmati che dal 7,1% di Pisa e dal 5,8% di Siena raggiunge il 77,2% di Massa, il 60,9% di Pistoia, il 65,7% di Prato e il 58,5% di Grosseto.

Gli interventi previsti nel programma relativo al triennio 96-98, localizzati solo nel 2001 e progettati con notevole ritardo, risultano attualmente avviati solo in minima parte. A fronte di 73.938.896 euro di finanziamenti assegnati le spese sostenute ammontano ad appena 6.442.985 pari all'8,7%, mentre le risorse non utilizzate risultano rilocalizzate nel corso del 2003.

Tale situazione si presenta omogenea in tutte le realtà provinciali che evidenziano percentuali altissime di finanziamenti non attivati e rilocalizzati con l'eccezione di Arezzo e Massa che registrano percentuali appena superiori al 50%.

Sempre in tema di edilizia sovvenzionata deve essere segnalato il programma speciale per le Giovani coppie attivato con i rientri delle cessioni del patrimonio di edilizia residenziale pubblica ai sensi della legge n. 560/93. Lo stato di attuazione degli interventi (Delibera del Consiglio Regionale n. 264/96) evidenzia ancora, a dieci anni dalla programmazione, un certo ritardo, registrando erogazioni pari al 56,57% dei finanziamenti concessi.

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 pregressi programmi

regionali e chiusura degli stessi. L'approvazione dell'Accordo di programma nel settore dell'edilizia sovvenzionata ha reso infatti necessario, da un lato, recuperare gli eventuali ritardi, al fine di non perdere le risorse confluente nel fondo unico, e, dall'altro, 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.

Dei 148.698.203,92 euro originariamente assegnati, 148.018.821,86 euro sono stati destinati a finanziare gli interventi rilocalizzati, mentre 679.386,06 euro sono rientrati nelle disponibilità della programmazione regionale.

Dallo stato di attuazione degli interventi rilocalizzati emerge, alla data fissata (22 gennaio 2005) l'attivazione del 77,9% delle risorse disponibili per un totale di 2.288 alloggi (su 2.986) i cui lavori sono stati concretamente avviati.

Il 22,1% delle risorse non attivate ammontano a 32,7 milioni di euro destinate alla realizzazione di 698 alloggi. I relativi finanziamenti sono stati pertanto revocati, rientrando nelle disponibilità della regione.

L'analisi delle schede istruttorie relative a ciascun intervento evidenzia comunque che, a fronte di interventi avviati nel complesso dei LODE entro la seconda metà del 2004, i maggiori ritardi e la revoca dei finanziamenti si concentrano nell'ambito dei LODE di Pistoia e Grosseto e, in minor misura, nell'ambito dei LODE di Prato e Massa Carrara.

Nell'ambito degli interventi di edilizia agevolata, tralasciando i programmi più risalenti finanziati ancora con contributi in conto interessi, l'andamento del programma quadriennale (92-95) evidenzia l'avvio di circa il 70% delle risorse programmate nell'ambito degli interventi previsti nell'art. 36 della legge n. 457/78 e art. 6 della legge n. 179/92, dall'art. 4 della legge n. 179/92 (Particolari categorie sociali) e dall'art. 16 della legge n. 179/92 (Programmi integrati di intervento).

Lo stato di attuazione degli interventi previsti nell'art. 36 della legge n. 457/78 e nell'art. 6 della legge n. 179/92, aggiornato al 31 dicembre 2004, evidenzia rispetto al monitoraggio del 30 settembre 2003, un recupero dei ritardi registrati nei precedenti esercizi nell'avvio dei lavori programmati, in particolare nell'ambito degli interventi attuati dalle cooperative di abitazione (sono stati avviati l'86,9% degli interventi ammessi a contributo).

Lo stato di attuazione degli interventi previsti dall'art. 4 della legge n. 179/92, aggiornato al 31 dicembre 2004, evidenzia l'attivazione di 60 interventi edilizi pervenuti alla erogazione della quota provvisoria del contributo (10,4 milioni di euro) di cui 2,2 milioni erogati a saldo a seguito del completamento di 13 interventi per 81 alloggi.

Per quanto concerne gli interventi ancora da realizzare, analogamente a quanto previsto in relazione ai programmi di cui all'art. 36 della legge n. 457/78 e all'art. 6 della legge n. 172/92, si è provveduto a riassegnare le relative risorse agli operatori che seguono nelle rispettive graduatorie, chiudendo definitivamente il relativo programma, al fine di evitare il possibile slittamento del termine di inizio dei lavori e il conseguente incremento dei limiti di costo.

L'esigenza di stabilire costi di riferimento per il programma regionale, fissi e non aggiornabili, ha trovato un primo riconoscimento nella relazione tecnica, preliminare alla revisione della normativa tecnica e alla definizione di un nuovo sistema di costi riconoscibili per gli interventi di edilizia residenziale pubblica, che, nell'introdurre il requisito della cantierabilità degli interventi e la certezza dei tempi di attuazione, dovrebbe consentire di ancorare i costi di riferimento ai tempi del previsto iter di realizzazione anziché alla effettiva data di inizio dei lavori.

Relativamente ai programmi integrati di intervento ex art. 16 della legge n. 179/92, il relativo procedimento è stato avviato nell'esercizio 2002 destinando risorse per 34,3 milioni di euro di cui 11,8 utilizzabili esclusivamente per interventi di nuova costruzione o di recupero di alloggi destinati alla locazione.

La conclusione degli adempimenti istruttori ha consentito l'approvazione di tutti i programmi integrati da ammettere a contributo e la conseguente ripartizione dei finanziamenti

disponibili, per un ammontare complessivo di 28,8 milioni di euro dei quali 20,4 destinati alla costruzione di 713 alloggi di edilizia agevolata.

Nell'ambito di tali ultime risorse, l'analisi dei programmi fino ad ora approvati ha evidenziato tuttavia una quota destinata alla costruzione di alloggi da assegnare in locazione che raggiunge solo il 31,3% dei contributi concessi per un totale di 221 alloggi.

In leggero ritardo risulta infine il Programma sperimentale "20.000 abitazioni in affitto" di cui alla Legge n. 21/2001 e al D.M. 27 dicembre 2001, finanziato in parte dallo Stato, diretto ad incrementare l'offerta degli alloggi da concedere in locazione a canone convenzionato ai sensi della legge 392/1978.

Il piano operativo, approvato nel settembre 2003, ha infatti subito una successiva rimodulazione a seguito dell'omesso impegno di spesa da parte del Ministero competente di tutte le risorse e dell'indisponibilità dei fondi previsti dalla legge 21/2001 a seguito dell'entrata in vigore del DL 194/2002; ciò ha determinato la necessità, da un lato, di incrementare la quota di finanziamento a carico della regione passata dai previsti 7 milioni agli attuali 19,5 milioni e, dall'altro, ad ammettere al finanziamento solo gli interventi caratterizzati da una maggiore priorità.

Il quadro degli interventi prevede un totale di 801 alloggi per un contributo di 33,6 milioni di euro.

Regione Trentino – Alto Adige / Sudtirolo

Provincia autonoma di Bolzano

Attività normativa

La Provincia Autonoma di Bolzano, in attuazione della propria competenza legislativa primaria in materia di edilizia residenziale di cui all'art. 8, comma 1, numero 10, dello Statuto Speciale per il Trentino Alto Adige, nonché in attuazione dei principi fondamentali e degli obiettivi previsti dal piano di sviluppo e coordinamento territoriale approvato con legge provinciale 18 gennaio 1995 n. 3, ha adottato la legge provinciale 17 dicembre 1998 n. 13 (Ordinamento dell'edilizia abitativa agevolata), successivamente modificata con legge provinciale 10 agosto 2001 n. 8.

La legge provinciale n. 13/1998, che costituisce il testo fondamentale in materia, è stata attuata attraverso i seguenti regolamenti di esecuzione:

- decreto Presidente Giunta Provinciale del 15 luglio 1999 n. 42 (1° Regolamento di esecuzione alla legge provinciale 17 dicembre 1998, n. 13 - Ordinamento dell'edilizia abitativa agevolata 1999);
- decreto Presidente Giunta Provinciale del 15 settembre 1999 n. 51 (2° Regolamento di esecuzione alla legge provinciale 17 dicembre 1998, n. 13, ordinamento dell'edilizia abitativa agevolata);
- decreto Presidente Giunta Provinciale 29 marzo 2000 n. 12 (Criteri di determinazione dell'inabitabilità di abitazioni per motivi di sanità e di sicurezza);
- decreto Presidente della Provincia 15 ottobre 2002 n. 42 (Modifiche al 1° regolamento di esecuzione all'ordinamento dell'edilizia abitativa agevolata);
- decreto Presidente della Provincia 6 ottobre 2003 n. 44 (Regolamento di esecuzione all'articolo 124 dell'Ordinamento dell'edilizia abitativa agevolata - Redazione ed esecuzione dei piani di vendita dell'Istituto per l'Edilizia Sociale).

La particolarità più rilevante rispetto alla legislazione nazionale in materia di edilizia residenziale pubblica, riguarda la mancata distinzione nella normativa provinciale in esame tra interventi di edilizia sovvenzionata, interventi di edilizia convenzionata e interventi di edilizia agevolata in quanto qualunque forma di intervento finanziario, in materia di edilizia residenziale pubblica è considerato di edilizia agevolata. Ciò premesso, la legge elenca gli obiettivi della Provincia in materia di edilizia agevolata (costruzione, acquisto, recupero e presa in locazione di abitazioni da assegnare in locazione ai richiedenti a più basso reddito; costituzione di proprietà abitativa tramite l'agevolazione della costruzione, dell'acquisto e del recupero di abitazioni per il fabbisogno abitativo primario; messa a disposizione di terreno edificabile tramite l'agevolazione dell'acquisizione e dell'urbanizzazione di terreno edificabile per l'edilizia abitativa agevolata; recupero per fini abitativi del patrimonio edilizio esistente; risparmio energetico e l'uso di fonti energetiche alternative nel settore dell'edilizia abitativa agevolata) e individua le categorie di interventi. Sulla base della determinazione annuale del fabbisogno abitativo con riferimento, per ogni gruppo linguistico, alla domande di agevolazioni edilizie pervenute ed a quelle di assegnazione di alloggio in locazione, sono definiti i compiti della provincia (programma annuale degli interventi, determinazione dei costi convenzionali e deliberazione degli interventi). Sono previsti gli organi rilevanti nel settore (Commissione provinciale di vigilanza per l'edilizia agevolata, con funzioni amministrativa, il Comitato per l'edilizia residenziale, con funzioni giurisdizionali, l'Istituto per l'edilizia sociale – IPES). In particolare, l'IPES, che è ente di diritto pubblico, ha la funzione di dare attuazione ai programmi di edilizia residenziale deliberati dalla Giunta e di amministrare il proprio patrimonio abitativo e quello della provincia, è sottoposto al controllo e vigilanza della Giunta, elabora programmi di attività e può prendere in locazione alloggi da inserire nel mercato delle locazioni sociali o a scopo di recupero. Oltre alla disciplina dei contributi destinati alle varie finalità dell'edilizia

agevolata, apposito capo della legge disciplina l'assegnazione in locazione degli alloggi di edilizia sociale, costituiti dagli alloggi di proprietà della provincia, dell'IPES, dei comuni e degli enti pubblici realizzati con fondi statali o provinciali. Oltre ai requisiti per l'assegnazione ed alla relativa procedura, e la disciplina per la determinazione del canone (corrispondente al canone provinciale rapportato al valore convenzionale, applicando i coefficienti di vetustà e stato manutentivo di cui alla legge 392/1978) sono previste ipotesi di revoca (per cessione dell'alloggio, per mancata stabilità abitativa, per uso illecito e per perdita dei requisiti per l'assegnazione) e di rilascio di alloggi occupati senza titolo, ed è regolamentata l'autogestione dei condomini. Infine, viene disciplinata la cessione in proprietà degli alloggi i cui introiti vengono destinati alla costruzione, acquisto o recupero di altri alloggi.

Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse

Programmazione

Con riferimento alla Provincia autonoma di Bolzano, la funzione programmatoria si concretizza, innanzitutto, nel suddetto "programma unitario degli interventi", adottato annualmente dalla Giunta Provinciale. I programmi in atto danno attuazione agli indirizzi espressi nell'accordo di coalizione della dodicesima legislatura (1998-2003) presentati al Consiglio provinciale dell'Alto Adige in data 27.01.1999. Tali accordi prevedono in particolare di agevolare le famiglie giovani, la costruzione di case da affittare da parte dell'Istituto per l'Edilizia Sociale (IPES), ente di diritto pubblico ausiliario della Provincia con autonomia amministrativa, e l'acquisto e la costruzione di case in proprietà.

Il soggetto tenuto a dare attuazione ai programmi è l'IPES. Lo strumento più importante di programmazione dell'istituto è costituito dal "programma di costruzione" redatto ogni cinque anni. Nel periodo di riferimento è stato adottato il programma 1996-2000 con deliberazione della Giunta Provinciale n. 2754 del 17.06.1996 e il programma 2001-2005 con deliberazione della Giunta Provinciale n. 2069 del 25.06.2001.

L'indagine, condotta dalla Sezione di controllo della Corte dei conti, ha messo in evidenza che la provincia adotta in corso di attuazione numerose delibere di adattamento al programma originario che seguono anziché precedere lo stanziamento delle risorse, delibere di cui si ha scarsa conoscenza a causa della loro mancata pubblicazione sul Bollettino della Regione.

Quantificazione e riparto delle risorse

Con il programma annuale degli interventi la Provincia autonoma di Bolzano attua il riparto dei mezzi finanziari disponibili tra le varie categorie di intervento e contestualmente determina i fondi necessari.

Le seguenti tabelle evidenziano i dati finanziari complessivi (dal 01.01.1998 al 30.06.2004) suddivisi per categorie di intervento:

CATEGORIE INTERVENTI	PREVISIONI FINALI DI BILANCIO		IMPEGNI DI COMPETENZA	PAGAMENTI
	COMPETENZA	RESIDUI		
A) Programmi di costruzione dell'IPES	372.859.792,95	81.649.063,45	310.333.329,78	320.311.601,52
B) contributi pluriennali all'IPES per l'ammortamento di mutui	4.890.063,86	0,00	3.912.028,86	4.848.065,72
C) contributi in conto capitale all'IPES per l'acquisto di abitazioni	3.921.096,71	2.689.707,54	2.470.885,74	2.470.885,74
D) interventi di emergenza gravi	8.987.832,43	2.200.995,71	7.341.926,25	6.960.732,00
E 1) mutui dal fondo di rotazione	131.447.305,71	105.674.533,53	142.988.306,13	175.028.457,20
E 2) contributi costanti per interessi su mutui ipotecari	887.375,38	182.300,10	739.316,34	82.907.050,40
E 3) contributi costanti a richiedenti singoli o associati in cooperative	29.525.540,66	23.067.396,63	21.879.720,69	264.017.101,87
E 4) contributi a fondo perduto in alternativa ai mutui	200.681.533,89	15.807.294,76	188.952.512,00	161.053.602,28
F 1) mutui per il recupero di abitazioni popolari	9.309.747,68	11.366.708,84	12.993.359,35	19.331.109,91
F 2) contributi costanti per interessi su mutui per il recupero di abitazioni	33.053,24	154.937,06	92.839,47	4.932.657,12
F 3) contributi decennali costanti per il recupero di abitazioni	1.624.370,70	2.252.485,14	156.371,51	489.605,65
F 4) contributi a fondo perduto per il recupero di abitazioni	49.679.073,40	11.012.572,44	48.807.926,28	46.745.968,78
G) Interventi di recupero patrimonio	46.835.031,85	18.226.588,76	43.980.414,10	98.973.775,24
H) Acquisto e urbanizzazione di aree	271.861.033,62	78.008.790,02	264.447.920,19	263.463.086,39
I) contributi all'IPES per costruire case albergo per studenti e lavoratori	1.284.561,70	444.016,22	862.960,71	368.407,30
K) Contributi mensili per l'integrazione del canone di locazione	82.632.925,84	1.094.888,64	82.000.370,16	76.682.662,62
L) Contributi a fondo perduto per l'eliminazione di barriere architettoniche	2.710.315,68	1.070.580,04	2.926.693,66	2.542.562,59
M) iniziative promozionali	1.397.652,20	253.603,76	1.354.424,94	1.102.610,19
N) Contributi alle cooperative di garanzia	43.602,62	5.164,57	39.767,19	0,00
O) Progetti pilota di risparmio energetico	2.632.284,50	0,00	36.152,00	65.590,05
P) Contributi per la messa a disposizione di alloggi privati	71.000,00	33.248,00	47.971,00	47.971,00
TOTALE	1.223.315.194,62	355.194.875,21	1.136.365.196,35	1.532.343.503,57

Fonte: Sezione di controllo di Bolzano della Corte dei conti (deliberazione n. 1 del 2 febbraio 2006) su dati Provincia autonoma di Bolzano

I criteri di quantificazione del fabbisogno abitativo hanno tenuto conto delle domande di assegnazione di alloggi presentate nei singoli comuni dell'Alto Adige nonché degli interventi non ancora attuati nel precedente programma di costruzione (1996-2000). L'anno di riferimento della stima è stato il 1999.

Con riferimento all'analisi della capacità economica dei richiedenti agevolazioni edilizie si rileva il mancato utilizzo in ambito provinciale degli indicatori di situazione economica ISE o di situazione economica equivalente ISEE di cui al d.lgs. n. 109/98 e d.lgs. n. 130/00. Infatti, alla luce della competenza primaria della Provincia in materia che ha ritenuto fra l'altro più efficace aumentare le detrazioni per i familiari a carico, il differente sistema in uso rende difficile effettuare confronti e paragoni con le altre realtà regionali sia ad autonomia ordinaria e differenziata.

Attività di controllo e monitoraggio

L'art. 19 della L.P. 13/98 prevede che debbano essere sottoposte al controllo di legittimità della Giunta Provinciale le seguenti deliberazioni dell'IPES:

- i regolamenti
- l'ordinamento degli uffici e la struttura dei servizi
- il bilancio di previsione e relative variazioni
- il conto consuntivo
- il regolamento del personale e gli accordi di comparto con le relative modifiche
- le convenzioni tra l'IPES ed gli altri enti
- l'assunzione di mutui

l'indennità di carica spettante al Presidente, al Vicepresidente e agli altri membri del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei sindaci.

Inoltre annualmente l'IPES deve rendere conto alla Giunta Provinciale dello stato di attuazione dei programmi di costruzione, anche in ordine alle spese sostenute ed ai risultati conseguiti.

L'indagine della Sezione di controllo di Bolzano ha messo in luce che l'IPES presenta unicamente una rendicontazione trimestrale per il fondo A (costruzione, manutenzione degli alloggi) e K (sussidio casa) relativa alla destinazione dei fondi erogati suddiviso per comune e tipo di intervento.

Inoltre, dall'esame della relazione cumulativa sull'attività svolta dall'IPES dal 1999 al 2003 è emersa, oltre ad una certa genericità della relazione, anche la difficoltà di ricostruire l'andamento finanziario di 5 anni di attività.

Stato di attuazione degli interventi di edilizia agevolata

Lo stato di attuazione degli interventi dell'IPES, in termini di alloggi realizzati, risultano dalle seguenti tabelle:

Stato di attuazione del programma di costruzione 1996 – 2000 al 30.06.2004						
Descrizione	Bolzano		Altri comuni		Alto Adige	
	n.	%	n.	%	n.	%
Alloggi non consegnati di programmi approvati prima del 1996	434	44,56	540	55,44	974	100,00
Programma di costruzione 1996-2000	12	2,00	587	98,00	599	100,00
Programmi straordinari per Bolzano	453	100,00	0	0	453	100,00
Programmi straordinari per altri comuni	0	0	73	100,00	73	100,00
Integrazioni al programma di costruzione 1996-2000	0	0	50	100,00	50	100,00
Totale programma di costruzione 1996-2000	899	41,83	1250	58,17	2149	100,00
Alloggi consegnati dall'01.01.1996 al 31.12.2000	462	40,42	681	59,58	1143	100,00
Alloggi consegnati dall'01.01.2001 al 30.06.2004	395	43,45	514	56,55	909	100,00
Saldo alloggi ancora da realizzare del programma 1996-2000	42	43,30	55	56,70	97	100,00
Differenza da annullare	0	0	0	0	0	0,00
Differenze da integrare	0	0	0	0	0	0,00
Totale alloggi non consegnati al 30.06.2004	42	43,30	55	56,70	97	100,00
In costruzione	42	44,68	52	55,32	94	100,00
In progettazione	0	0	3	100,00	3	100,00

Fonte: Sezione di controllo di Bolzano della Corte dei conti (deliberazione n. 1 del 2 febbraio 2006) su dati IPES

Stato di attuazione del programma di costruzione 2001-2005:

Bilancio intermedio programma di costruzione fino al 2005 – situazione al 30.06.2004						
Descrizione	Bolzano		Altri comuni		Alto Adige	
	n.	%	n.	%	n.	%
programma fino al 2005	780	49,87	784	50,13	1.564	100,00
realizzati	0	0,00	32	100,00	32	100,00
in costruzione	329	58,54	233	41,46	562	100,00
in progettazione o area promessa	451	49,56	459	50,44	910	100,00
altri in programma	0	0,00	60	100,00	60	100,00

Fonte: Sezione di controllo di Bolzano della Corte dei conti (deliberazione n. 1 del 2 febbraio 2006) su dati IPES

I suindicati programmi di costruzione costituiscono nel concreto programmi di finanziamento del fabbisogno abitativo in ambito provinciale, condizionati in ogni caso dalla disponibilità delle aree da parte dei comuni, causa sovente dei ritardi nella realizzazione. Si evidenzia inoltre che al fabbisogno di alloggi l'ente pubblico fa fronte non solo con la realizzazione di nuove costruzioni, bensì anche con immobili resisi liberi e riassegnati dopo risanamento e/o ripristino (relativamente al programma di costruzione 2001-2005 n. 1803 alloggi).

Consistenza e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica

Sono stati assoggettati all'indagine regionale concernente la consistenza e la gestione degli alloggi di ERP l'Istituto per l'edilizia sociale (IPES) di Bolzano nonché 5 dei 116 comuni dell'Alto Adige e più precisamente i comuni di Bolzano, Merano (incluso nella classe demografica 7), Bressanone (incluso nella classe demografica 6), Silandro²⁷⁷ (incluso nella classe demografica 5) e Chiusa (incluso nella classe demografica 4) i cui patrimoni immobiliari rappresentano complessivamente oltre il 95% delle abitazioni di ERP (edilizia abitativa agevolata secondo la definizione regionale) dei comuni della provincia.

L'indagine della Sezione di Bolzano ha complessivamente rilevato la presenza sul territorio al 31.12.2003 di 12.478 alloggi, che corrispondono ad oltre il 99,62% degli alloggi di edilizia abitativa agevolata esistenti in provincia. La situazione è riportata nella seguente tabella.

TABELLA 1 - Provincia di Bolzano - Consistenza del patrimonio immobiliare di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31 dicembre del 2001, 2002, 2003.

numero alloggi di ERP di proprietà degli enti rilevati dall'indagine			
enti	2003	2002	2001
IPES	11.390	10.989	10.773
COMUNI	1.088	1.090	1.090
TOTALE	12.478	12.079	11.863

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo di Bolzano.

Nel triennio si è verificato un incremento del 5,18% del patrimonio immobiliare di ERP, che, a fronte della sostanziale stabilità del numero degli alloggi di proprietà comunale, ha interessato in via esclusiva l'IPES di Bolzano, il cui patrimonio immobiliare è aumentato nel 2003 del 5,73% rispetto al 2001.

Per quanto attiene alla gestione degli alloggi, l'art. 11 della legge provinciale 17.12.1998 n. 13 intitolata "Ordinamento dell'edilizia abitativa agevolata" prevede che l'IPES, definito come ente di diritto pubblico, ausiliario della Provincia e dotato di autonomia amministrativa, patrimoniale e contabile, abbia tra gli altri compiti anche quello di amministrare il proprio patrimonio abitativo e quello della Provincia nonché il patrimonio immobiliare di altri enti pubblici ad esso affidato in gestione. Al riguardo l'art. 117 della L.P. 13/98 prevede che i comuni possano, dietro compenso, affidare all'IPES l'amministrazione del loro patrimonio immobiliare, ad eccezione degli alloggi di servizio.

L'indagine ha evidenziato che al 31.12.2003 il 97,28% degli alloggi amministrati dall'IPES di Bolzano erano alloggi di sua proprietà; l'amministrazione ad opera dell'IPES interessava per il 2,5% alloggi di proprietà di enti privati e solo per lo 0,22% alloggi di proprietà di altri enti pubblici. Al 31.12.2003 l'IPES gestiva complessivamente 11.674 alloggi di edilizia abitativa agevolata oltre ad altri 35 alloggi non rientranti in tale categoria.

Va peraltro precisato che 1.673 alloggi risultavano dall'IPES affidati in gestione ad amministratori condominiali esterni con incarichi conferiti a mezzo di procedure concorsuali.

Gli alloggi di proprietà comunale sono invece gestiti direttamente dai comuni, i quali in alcuni casi provvedono altresì anche alla gestione di alloggi di proprietà di enti privati.

²⁷⁷ Il Comune di Silandro è risultato proprietario di 10 alloggi in fase di costruzione nel periodo preso in considerazione ai fini dell'indagine.

Il valore del patrimonio di edilizia abitativa agevolata evidenziato dal rendiconto patrimoniale degli enti con il patrimonio quantitativamente più significativo (IPES e Comune di Bolzano), determinato al costo di acquisto o di produzione e al netto del fondo di ammortamento, ammonta rispettivamente ad €714.070.644 e ad €40.012.996.

Dividendo tali valori per il numero degli alloggi in proprietà alla data del 31.12.2003 (rispettivamente 11.390 e 766) si ottiene un valore medio ad alloggio rispettivamente di € 62.692,76 e di €52.236,28.

La vetustà del patrimonio è riportata nella tabella che segue e che evidenzia in particolare come 5.082 alloggi dell'IPES (pari al 44,61% del totale degli alloggi di proprietà dell'Istituto) siano stati edificati in epoca precedente al 1981, e come, nel contempo, sia stata intensa un'attività di importante manutenzione degli stessi (che ha interessato 1.528 alloggi pari al 30,07% degli alloggi edificati nel periodo). Gli alloggi edificati nell'ultimo periodo (2.611 ultimati dopo 31.12.90) rappresentano il 70,62 % di quelli edificati nel periodo precedente (3.697 ultimati tra 1.1.81 e 31.12.90).

La tabella espone inoltre la situazione riscontrata relativamente al patrimonio immobiliare del Comune di Bolzano, ove la corrispondente percentuale degli alloggi più vetusti interessati da risanamento o ristrutturazione è del 26,40% (136 alloggi su 515).

TABELLA 2 - Provincia di Bolzano - IPES e Comune di Bolzano - Vetustà degli alloggi di ERP. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	n. alloggi ultimati prima del 1.1.1981		n. alloggi ultimati tra 1.1.1981 e 31.12.1990		n. alloggi ultimati dopo il 31.12.1990	
	n. alloggi	risanati/ ristrutturati	n. alloggi	risanati/ ristrutturati	n. alloggi	risanati/ ristrutturati
IPES	5.082	1.528	3.697	41	2.611	2
COMUNE BOLZANO	515	136	129	16	122	9

Fonte: elaborazione Sezione di controllo di Bolzano su dati forniti da IPES e Comune.

Per quanto attiene alla dimensione degli alloggi, l'ampia maggioranza degli alloggi di proprietà dell'IPES (83,01%) si colloca nella fascia dimensionale compresa tra i mq 45 e i mq 95 mentre sostanzialmente equivalente è la consistenza degli alloggi di superficie inferiore a mq 45 (8,81%) e di quelli di superficie maggiore di mq 95 (8,18%).

Presso i comuni con maggiore patrimonio immobiliare (Bolzano e Merano) alla maggioritaria presenza di alloggi inclusi nella fascia mediana corrisponde una più ampia percentuale di alloggi di minore dimensione (rispettivamente 21,67% e 34,78%).

Degna di nota è la risultanza del classamento catastale del patrimonio immobiliare dell'IPES che per il 87,37% è accatastato in categoria A2, mentre solo per il 8,03% risulta accatastato in A3, per il 4,56% in A4 e per lo 0,04% in A5. Anche presso il Comune di Bolzano il classamento catastale più diffuso è quello in A2 che interessa il 40,47% del patrimonio di edilizia abitativa agevolata.

Altrettanto significativo è il dato afferente l'inclusione in area PEEP del patrimonio immobiliare dell'IPES che interessa 9.038 alloggi pari al 79,35% degli alloggi di sua proprietà. Il Comune di Bolzano ha in area PEEP il 13,31% dei suoi alloggi di edilizia agevolata interessati dall'indagine.

L'IPES di Bolzano dispone di una procedura automatizzata che gli consente la conoscenza (e la gestione) delle fondamentali vicende amministrative e delle caratteristiche tecniche del suo patrimonio immobiliare²⁷⁸. Dispone altresì di un "fascicolo del fabbricato", che

²⁷⁸ La relazione della Sezione della Corte precisa che in base al programma informatico ogni unità immobiliare (alloggio, garage, negozio) è identificata con un codice univoco (chiave). Tutti i movimenti contabili vengono imputati su questo codice. Lo stesso codice viene usato anche per l'amministrazioni di stabili e l'amministrazione tecnica del patrimonio (metri quadri, tabelle dei millesimi, ecc.).

In dati che emergono dal programma informatico della contabilità sono i seguenti: codice proprietario, codice raggruppamento, codice cespite, descrizione estesa, data inizio ammortamento, numero documento di acquisto, codice fornitore, codice partenza ammortamento annuale, codice trattamento ammortamento, codice calcolo ammortamento, n° esercizi ammortamento anticipato, inizio ammortamento mensile, contratto manutenzione, codice rivalutazione, data di

raccoglie vari documenti in forma cartacea, CD recanti le planimetrie e eventuali descrizioni, dati delle contabilità dei cantieri e un database elettronico con foto digitali dei cantieri.

L'indagine ha evidenziato le particolari vicende (successione di diverse società incaricate dell'elaborazione del software gestionale) che hanno interessato il Comune di Bolzano per quanto attiene all'acquisizione di una procedura informatica per la gestione dell'archivio immobiliare e più in generale per la predisposizione di un idoneo inventario del patrimonio che all'epoca dell'indagine non risultava ancora del tutto definito.

Per quanto attiene all'esistenza del fascicolo del fabbricato l'indagine ha registrato l'esistenza presso i comuni di una raccolta di dati e informazioni di carattere prevalentemente amministrativo-gestionale, talvolta integrate anche da informazioni di carattere tecnico. In diversi casi risultavano in atto attività finalizzate all'integrazione e al miglioramento delle procedure a disposizione.

La cessione degli alloggi dell'IPES è disciplinata dagli artt. 122 e seguenti della L.P.13/98 che stabiliscono che, sulla base di piani triennali, possa essere ceduto in proprietà fino al 30% del patrimonio immobiliare ivi compresi gli alloggi di proprietà provinciale in amministrazione all'IPES²⁷⁹.

Il prezzo di cessione corrisponde al prezzo di mercato stabilito dall'Ufficio estimo provinciale tenendo conto delle spese di manutenzione straordinaria, autorizzate dall'IPES, sostenute dai conduttori.

Ai sensi dell'art. 6 della l.r.13/98 le somme ricavate dalla cessione degli alloggi sono destinate alla costruzione, acquisto o recupero di abitazioni secondo programmi annuali di intervento deliberati dalla Giunta Provinciale, che costituiscono sede di ripartizione delle risorse finanziarie a disposizione²⁸⁰.

L'indagine ha verificato che nel periodo 1993-2004 l'IPES di Bolzano ha venduto 467 alloggi con un ricavo di €23.581.934, che è stato interamente destinato alla realizzazione di nuove costruzioni. L'alienazione delle abitazioni risale peraltro ai primi anni del suddetto arco temporale e si è arrestata del tutto a partire dall'anno 2000 (nel 1999 è stato ceduto un solo alloggio). A fronte di una siffatta entità delle vendite si pongono le 2.074 nuove acquisizioni immobiliari realizzate dall'IPES nello stesso periodo.

Se, al fine di esprimere il significato che la cessione degli alloggi di ERP intervenuta nel periodo 1.1.1994-31.12.2003 ha esercitato nei confronti del patrimonio immobiliare dell'IPES, si rapporta al numero degli alloggi di proprietà dell'ente nel periodo di vendita²⁸¹ il numero complessivo degli alloggi venduti negli anni, si ottiene un valore di (una vendita ogni) 25,39 alloggi.

Nel periodo predetto i comuni non hanno alienato alcun alloggio. L'indagine ha peraltro evidenziato come il Comune di Bolzano, sulla base di un piano di vendita approvato nell'aprile del 2003 abbia successivamente alienato 20 alloggi.

Non risultano acquisiti né dall'IPES né dai comuni assoggettati all'indagine alloggi di proprietà statale ai sensi dell'art. 2 della L. 27.12.1997 n. 449 e dell'art. 46 della L. 23.12.2000 n. 388.

Come dianzi precisato gli enti proprietari provvedono direttamente alla gestione delle abitazioni di edilizia agevolata. Il rapporto che intercorre con l'utenza ha un contenuto sostanzialmente analogo tra l'IPES e i comuni ove maggiore è la concentrazione di alloggi (Bolzano e Merano) salvo quanto di seguito precisato. Attività comuni agli enti sono: la predisposizione del contratto di locazione, la consegna dell'alloggio, la gestione amministrativa e contabile comprendente in particolare l'anticipo da parte dell'ente delle spese per i servizi di uso comune degli assegnatari e il relativo rendiconto, la gestione degli interventi manutentivi, il ricevimento in restituzione dell'alloggio al termine del rapporto, la gestione del contenzioso, almeno nella fase non giudiziale. Divergenze gestionali si configurano invece relativamente

vendita/alienazione, tipo di vendita/alienazione, numero provvedimento, descrizione vendita/alienazione, causale vendita/alienazione, valore vendita/alienazione, valore acquisto.

Inoltre sono evidenziati i seguenti dati: codice complesso, codice stabile, indirizzo completo dell'immobile, particella catastale, data di costruzione/ultimazione lavori, stato di conservazione, costo base mq, data di vendita complesso/stabile, acquirente, totale mq, nonché, numerosi dati tecnici.

²⁷⁹ L'art.129 della L.P.13/98 prevede che gli alloggi di proprietà provinciale possano essere trasferiti a titolo gratuito all'IPES.

²⁸⁰ L'art. 6 prevede che il programma debba prevedere anche l'utilizzazione del ricavato netto della locazione delle abitazioni e degli immobili dell'IPES.

²⁸¹ Il dato viene calcolato sommando agli alloggi in proprietà alla data del 31.12.2003 (11.390) il numero degli alloggi venduti nel periodo 1994-2003.

all'incasso del canone di locazione e degli oneri accessori cui l'IPES provvede direttamente e al quale invece sia il Comune di Bolzano che quello di Merano provvedono a mezzo di concessionari per la riscossione. Diversamente dall'IPES, i due comuni non provvedono inoltre all'amministrazione delle situazioni condominiali che sono curate da amministratori privati.

Per quanto attiene alla gestione degli alloggi di proprietà di terzi (nei limitati casi in cui ciò avviene) l'IPES ha comunicato che essa ha un contenuto divergente da quella ordinariamente da esso svolta con riferimento agli alloggi di sua proprietà, è retribuita sulla base dei costi amministrativi interni e non prevede il riversamento dei canoni di locazione agli enti proprietari né l'accollo degli oneri manutentivi a carico del gestore.

Il patrimonio immobiliare dell'IPES è interessato dall'esistenza di 437 condomini formalmente costituiti che interessano il 42,59% del numero complessivo degli alloggi; in 312 casi l'Istituto versa in situazione di minoranza condominiale e in 111 situazioni svolge le funzioni di amministratore condominiale. In tale veste cura le ordinarie incombenze che fanno capo a una siffatta figura professionale²⁸².

Nella Provincia Autonoma di Bolzano all'assegnazione degli alloggi provvede il presidente dell'IPES per gli alloggi gestiti dall'Istituto e il sindaco del comune per gli alloggi di proprietà comunale.

L'art. 94 della l.r. 13/98 assoggetta al regime unitario dalla stessa previsto ai fini dell'assegnazione gli alloggi (definiti di edilizia sociale) dell'IPES, della Provincia, dei comuni e degli enti pubblici, esclusi quelli economici, realizzati totalmente o parzialmente con fondi dello Stato o della provincia con esclusione di talune specifiche categorie di abitazioni previste dall'articolo stesso (ad es. gli alloggi di servizio e le abitazioni di vecchia costruzione degli enti suddetti).

Una peculiarità dei concorsi esperiti nella Provincia di Bolzano ai fini dell'assegnazione degli alloggi ora in parola è la circostanza che in applicazione delle norme statutarie e delle disposizioni provinciali la formulazione delle graduatorie è distinta per gruppi linguistici presenti in provincia (italiani, tedeschi e ladini) e per categorie di intervento. Sussistono anche apposite graduatorie per i richiedenti cittadini CEE senza dichiarazione linguistica e quella per cittadini non CEE. La relazione della Sezione di Bolzano precisa peraltro che dal 1998 l'assegnazione avviene esclusivamente in base al criterio del puro fabbisogno.

Riguardo alle assegnazioni di alloggi nel periodo 2001-2004, la ripartizione per gruppi linguistici è rappresentata dalle due tabelle seguenti. La prima attiene alle assegnazioni di alloggi di nuova costruzione e la seconda a quelle di abitazioni resasi libere e risanate.

TABELLA 3 - Provincia di Bolzano - Assegnazioni alloggi di nuova costruzione. Ripartizione per gruppi linguistici. Quadriennio 2001-2004.

anno	Italiano	Tedesco	Ladino	CEE	Non CEE
2004	153	99	2	1	26
2003	166	169	0	1	21

²⁸² La relazione regionale ha evidenziato che l'IPES in tale veste provvede a: eseguire le delibere assembleari dei condomini; non eseguire le delibere nulle o illecite; sospendere quelle inopportune o pregiudizievoli; curare l'osservanza del regolamento di condominio, con tutti i poteri previsti dalla legge; disciplinare l'uso delle parti comuni e le prestazioni dei servizi nell'interesse comune al fine di garantire il miglior godimento a tutti i condomini; compiere tutti gli atti conservativi inerenti le parti comuni; riscuotere i contributi ed erogare le spese occorrenti alla manutenzione ordinaria delle parti comuni e per l'esercizio dei servizi comuni; ordinare i lavori di manutenzione straordinaria che rivestano carattere d'urgenza, con l'obbligo di riferire alla prima assemblea; provvedere alle spese ordinarie per il funzionamento dei servizi comuni, alla regolare tenuta dei libri verbali, ai rapporti con i fornitori e prestatori di servizi, con le autorità amministrative e di polizia; rinnovare le licenze; disporre secondo l'andamento stagionale e le disposizioni del sindaco, l'anticipazione o la prosecuzione del riscaldamento rispetto al periodo normale di accensione; predisporre per ogni gestione annuale che ha inizio il 1 gennaio di ogni anno un progetto preventivo di spesa dettagliato in ogni singola voce da far approvare in assemblea. Tale approvazione consente all'amministratore di agire nei confronti degli eventuali inquilini morosi; rendere conto della gestione alla fine di ogni anno finanziario.

La relazione precisa altresì che l'Amministratore stipula i contratti in nome e per conto del condominio, impegnando il condominio nell'esecuzione degli stessi. Sempre nel rispetto dei limiti delle sue attribuzioni può iniziare liti in nome e per conto del condominio ed inoltre lo rappresenta nelle contese giudiziali promosse da terzi e che concernano parti comuni. Con delibera del consiglio amministrazione viene fissato il compenso, aggiornato con adeguamento ISTAT. Il calcolo si basa su costi amministrativi interni

2002	59	120	1	1	3
2001	75	95	13	1	6
Totale	<u>453</u>	<u>483</u>	<u>16</u>	<u>4</u>	<u>56</u>

Fonte: elaborazione Sezione di controllo Bolzano su dati forniti da Provincia autonoma di Bolzano

TABELLA 4 - Provincia di Bolzano - Assegnazioni alloggi resasi liberi e risanati. Ripartizione per gruppi linguistici. Quadriennio 2001-2004.

anno	Italiano	Tedesco	Ladino	CEE	Non CEE
2004	146	127	3	0	145
2003	127	124	3	0	47
2002	113	128	6	0	49
2001	131	110	4	0	39
Totale	<u>517</u>	<u>489</u>	<u>16</u>	<u>0</u>	<u>280</u>

Fonte: elaborazione Sezione di controllo Bolzano su dati forniti da Provincia autonoma di Bolzano

La seguente tabella evidenzia il numero delle assegnazioni eseguite dagli enti nel periodo 2001-2003.

TABELLA 5 - Provincia di Bolzano - Assegnazioni alloggi per ente proprietario. Rilevazione al 31 dicembre 2001, 2002, 2003.

anno	IPES	Comune di Bolzano	Comune di Merano	Comune di Bressanone	Comune di Chiusa	Comune di Silandro
2003	658	28	17	0	0	0
2002	480	13	6	0	0	0
2001	376	29	24	1	10	0

Fonte: elaborazione Sezione di controllo Bolzano su dati forniti da IPES e comuni.

I criteri di quantificazione del canone di locazione degli alloggi di proprietà o in gestione all'IPES sono stabiliti dall'art. 112 della L.P.13/98 il quale ne prevede la determinazione entro il 10 e il 25 per cento della capacità economica del nucleo familiare con la precisazione che in ogni caso tale canone non possa superare il "canone provinciale" determinato ai sensi dell'art. 7 della legge stessa²⁸³. Per capacità economica del nucleo si intendono tutti i redditi di tutte le persone conviventi con il locatario. L'art. 117 stabilisce che il canone delle abitazioni di proprietà dei comuni sia determinato secondo gli stessi criteri previsti per le abitazioni dell'IPES.

Al riguardo l'indagine ha verificato che non tutti i comuni assoggettati all'indagine avevano completamente modificato i rapporti contrattuali in essere, abbandonando il precedente criterio di quantificazione del canone basato sul cd. "equo canone" e applicando puntualmente i criteri previsti dalla l.r.13/98.

L'accertamento delle entrate per canoni degli alloggi di edilizia abitativa agevolata nel triennio 2001-2003 risulta dalla seguente tabella.

TABELLA 6 - Provincia di Bolzano - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Accertamento canoni di locazione per ente proprietario. Rilevazione al 31 dicembre degli anni 2001, 2002, 2003.

enti	entrata (accertamento) canoni edilizia EAA		
	2001	2002	2003
IPES	21.745.176	22.219.147	22.694.142
COMUNE DI BOLZANO	1.216.529,30	1.256.208,35	1.305.302,16
COMUNE DI MERANO	363.067,21	360.378,36	367.731,90
COMUNE DI BRESSANONE	35.272,93	39.011,38	37.438,18
COMUNE DI CHIUSA	8.598,42	6.363,14	8.996,57
TOTALE	23.368.644	23.881.108	24.413.611

Fonte: elaborazione Sezione di controllo Bolzano su dati forniti da IPES e Comuni

²⁸³ Il canone provinciale non può essere superiore al 4% del valore convenzionale dell'abitazione moltiplicato per il coefficiente di vetustà e per lo stato di conservazione.

L'accertamento complessivo del triennio ammonta per l'insieme degli enti presi in considerazione ad €71.663.363, mentre il corrispondente accertamento relativo all'IPES è di 66.658.465. Il dato triennale relativo all'insieme degli enti segna un incremento del 4,47% tra il 2001 e il 2003; l'analogo incremento registrato dall'IPES è del 4,36%.

A fronte di siffatti accertamenti la relazione ha rilevato pure l'entità dei canoni medi e minimi applicati dagli enti. Va sottolineata l'esistenza quasi generalizzata di canoni minimi pari a zero euro per i casi in cui la capacità economica (che è espressione del reddito) del nucleo familiare sia del tutto inesistente.

TABELLA 7 - Provincia di Bolzano - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Canone minimo e canone medio per ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

	IPES	Comune di Bolzano	Comune di Merano	Comune di Bressanone	Comune di Chiusa
canone medio mensile alloggi EAA:	160,22	144,00	139,25	84,32	67,70
Canone minimo	0	0	0	0	27,75

Fonte: elaborazione Sezione di controllo di Bolzano su dati forniti da IPES e Comuni

La situazione afferente la morosità per canoni al 31.12.2003 è riportata nella seguente tabella.

TABELLA 8 - Provincia di Bolzano - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Morosità nel triennio 2001, 2002, 2003 per ente proprietario.

enti	Morosità 2003		Morosità 2002		Morosità 2001		Morosità del triennio
	Importo e % su monte canoni dell'anno		Importo e % su monte canoni dell'anno		Importo e % su monte canoni dell'anno		
IPES	1.700.515	7,37	1.138.306	5,37	867.398	3,88	3.706.219
Comune di Bolzano	103.906	5,90	84.970	5,06	36.643	2,33	225.518
Comune di Merano	26.199	7,12	32.273	8,95	21.242	5,85	79.714
Comune di Bressanone	1074	2,87	3.585	9,19	553	1,57	5.212
Comune di Chiusa	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo di Bolzano

La morosità del triennio 2001-2003 in capo all'IPES di Bolzano ammonta ad €3.706.219.

I dati, segnalano l'esistenza presso gli enti con maggiore patrimonio (IPES, Comune di Bolzano), di una percentuale di morosità annua per il 2003 di una certa consistenza (rispettivamente del 7,37% e del 5,37%) che viene però fisiologicamente a ridursi con il trascorrere del tempo cosicché le medesime percentuali riferite all'anno 2001 sono ridotte rispettivamente al 3,88% e al 2,33%.

Se si rapporta la morosità del triennio al numero degli alloggi in gestione all'IPES alla data del 31.12.2003 (11.674) si ricava una morosità di 317,48 euro ad alloggio gestito.

Tale situazione è da ricondursi all'esperienza di azioni sia di natura amministrativa che giudiziale finalizzate al recupero dei crediti come risulta dalla seguente tabella che espone le risultanze dell'attività svolta nel triennio 2001-2003 dall'IPES (in sede giudiziale) e dal Comune di Bolzano (in sede amministrativa).

TABELLA 9 - Provincia di Bolzano - IPES e comune di Bolzano. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Procedimenti per recupero morosità. Rilevazione al 31 dicembre degli anni 2001, 2002, 2003.

IPES	n. azioni giudiziali avviate	n. azioni concluse con esito positivo	n. procedimenti amm.vi avviati	n. procedure extragiudiziali avviate
2003	75	66	-	-
2002	42	28	-	-
2001	92	32	-	--
COMUNE DI BOLZANO				
2003	-	-	105	31
2002	-	-	71	31
2001	-	-	78	-

Fonte: Elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo di Bolzano.

Nella Provincia Autonoma di Bolzano l'occupazione senza titolo di alloggi ha una rilevanza pressoché inesistente, come si ricava dalla seguente tabella che espone la situazione al 31.12.2003.

TABELLA 10 - Provincia di Bolzano - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Occupazione senza titolo per ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

	IPES	Comune di Bolzano	Comune di Merano	Comune di Bressanone	Comune di Chiusa	Comune di Silandro
n° complessivo alloggi occupati senza titolo	5	8	4	0	0	0
n° alloggi occupati senza titolo per assenza originaria del titolo	0	6	4	0	0	0
n° alloggi occupati senza titolo per assenza sopravvenuta del titolo (per perdita dei requisiti soggettivi, per impossibilità al subentro o alla voltura del contratto, o altro)	5	2	0	0	0	0

Fonte: elaborazione Sezione di controllo di Bolzano su dati forniti da IPES

Presso l'IPES le occupazioni senza titolo rappresentano lo 0,04% del patrimonio di ERP gestito.

Nel periodo 2001- 2003 non si sono registrati presso l'IPES procedimenti amministrativi o giudiziali volti a contestare occupazioni senza titolo di alloggi²⁸⁴.

Presso il Comune di Bolzano, ove il 1,04% del patrimonio immobiliare di edilizia abitativa agevolata in gestione (al 31.1.2003, n. 766 alloggi) è interessato dal fenomeno ora in esame, sono stati avviati nel triennio 2001-2003 47 procedimenti aventi come oggetto la contestazione di occupazioni senza titolo di alloggi di edilizia abitativa agevolata, che si sono conclusi positivamente con il recupero della disponibilità dell'abitazione in 24 casi e che hanno dato luogo ad ulteriori 11 casi di sanatoria.

Di un certo rilievo è invece presso gli enti con il patrimonio immobiliare più numeroso la situazione relativa alla mancata occupazione (cd. "sfittanza") degli alloggi esistente al 31.12.2003. La situazione è rappresentata dalla tabella che segue.

TABELLA 11 - Provincia di Bolzano - IPES e Comune di Bolzano. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Alloggi non occupati. Rilevazione al 31.12.2003.

	IPES	Comune di Bolzano
n° complessivo alloggi non occupati	378	73
n° alloggi non occupati perché dichiarati inabitabili	0	18
n° alloggi non occupati perché in attesa di manutenzione	0	31
n° alloggi non occupati perché è in corso intervento di manutenzione	204	13
n° alloggi non occupati perché in attesa di assegnazione	17	2
n° alloggi non occupati per altri motivi	157	9

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo di Bolzano

La mancata occupazione degli alloggi, che presso l'IPES è in gran parte da ricondursi alla pendenza di un intervento manutentivo, interessa il 3,24% degli alloggi di edilizia abitativa agevolata dell'Istituto stesso e il 9,53% degli alloggi in gestione al Comune di Bolzano.

²⁸⁴ La relazione della Sezione della Corte ha evidenziato i contenuti ordinari dell'attività di vigilanza svolta in generale dall'IPES sulle domande di assegnazione di alloggi, sulle domande di sussidio casa, sui questionari per il calcolo del canone annuale e che comprende anche una rilevazione annuale dei dati relativi al reddito e alla composizione dei nuclei familiari degli assegnatari. L'indagine ha altresì evidenziato che presso il Comune di Bolzano in occasione della produzione all'Amministrazione di copia della dichiarazione dei redditi per la determinazione della capacità economica del nucleo familiare si controllano, attraverso collegamento informatico diretto con l'anagrafe, tutte le persone che vivono negli alloggi verificando se sussistono i presupposti per la loro permanenza. Analoghe iniziative risultano attivate anche presso il comune di Merano.

Il tema della manutenzione del patrimonio immobiliare di edilizia abitativa agevolata risulta abbia ricevuto una costante attenzione presso gli enti interessati dall'indagine, specie presso quelli con il maggiore numero di unità immobiliari sia per quanto attiene al numero e alla tipologia degli interventi eseguiti sia per quanto attiene all'entità delle risorse finanziarie impiegate. A tale proposito tutti gli enti hanno destinato alla manutenzione risorse proprie di bilancio che in taluni casi (IPES e Comune di Chiusa) si sono cumulate con specifiche risorse finanziarie stanziare dalla Provincia di Bolzano.

La quantità degli interventi manutentivi di maggiore rilevanza tecnica nel quinquennio 1999-2003 sono riportati nella seguente tabella.

TABELLA 12 - Provincia di Bolzano - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Ristrutturazione degli alloggi per ente proprietario eseguita nel quinquennio 1999-2003.

anno	numero alloggi ristrutturati					
	IPES	Comune di Bolzano	Comune di Merano	Comune di Bressanone	Comune di Chiusa	Comune di Silandro
2003	436	16	3	0	0	0
2002	340	17	3	0	0	0
2001	340	24	5	0	0	0
2000	295	4	3	0	10	0
1999	354	5	3	0	0	0
TOTALE	1765	66	17	0	10	0

Fonte: elaborazione Sezione di controllo di Bolzano su dati forniti da IPES e Comuni

La tabella evidenzia che l'IPES ha dato corso nel quinquennio considerato a 1.765 interventi di ristrutturazione o risanamento conservativo, mentre il Comune di Bolzano ha operato 66 interventi del genere.

A tali interventi, rientranti nelle categorie della ristrutturazione o del risanamento conservativo, si aggiungono, nello stesso periodo 1999-2003, 77 interventi di riatto eseguiti dal Comune di Bolzano e 10 analoghi interventi manutentivi eseguiti dal Comune di Merano. L'IPES non risulta invece attivo ai fini dell'esecuzione di interventi manutentivi di questo tipo.

Le risultanze finanziarie relative agli interventi manutentivi eseguiti dall'IPES di Bolzano sono riassunte nella tabella che segue.

TABELLA 13 - Provincia di Bolzano - IPES - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Risorse destinate e impiegate per la manutenzione nel quinquennio 1999-2003

	Risorse destinate		Risorse utilizzate	
	Risorse proprie	Risorse provinciali	Risorse proprie	Risorse provinciali
2003	4.500.000	24.128.000	4.812.068	15.613.360
2002	4.856.261	26.452.722	4.867.372	13.899.631
2001	2.813.846	12.088.707	4.110.340	11.209.740
2000	3.469.790	11.686.387	3.669.943	8.390.160
1999	2.091.650	7.435.946	3.356.758	7.453.536
totale	17.731.547	81.791.762	20.816.481	56.566.427

Fonte: elaborazione Sezione di controllo di Bolzano su dati forniti da IPES.

Si evidenzia come le risorse stanziare per complessivi €99.523.309 siano state utilizzate nel quinquennio 1999-2003 per complessivi €77.382.908 e cioè in misura pari al 77,75%. Con riferimento al totale dei mezzi finanziari effettivamente utilizzati nel quinquennio va segnalato che l'autofinanziamento dell'Istituto è avvenuto nella misura del 26,90%.

Se si rapporta al totale delle risorse effettivamente utilizzate dall'IPES il numero complessivo (11.390) degli alloggi in proprietà al 31.12.2003, al fine di attribuire un significato unitario all'impegno finanziario profuso dall'IPES per le finalità manutentive, si individua un valore di siffatto impegno di circa €6.794 ad alloggio.

Per quanto attiene alle movimentazioni del rapporto locativo (cambio alloggio, vulture delle intestazioni, cessazioni delle utenze) sia l'IPES che il Comune di Bolzano hanno evidenziato che il cambio di alloggio è subordinato all'esistenza dei seguenti requisiti:

- 1) motivi di salute, età o invalidità per i quali è impossibile permanere nell'appartamento assegnato (per esempio per la sussistenza di barriere architettoniche);
- 2) sovraffollamento dell'alloggio (a seguito di matrimonio e nascita figli).

La seguente tabella espone i dati acquisiti in ordine alle domande di cambio e all'accoglimento di siffatte domande nel triennio 2001-2003.

TABELLA 14 - Provincia di Bolzano - IPES e Comune di Bolzano. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Cambi di alloggio. Numero domande e numero cambi concessi nel triennio 2001-2003.

IPES		Numero cambi di alloggio richiesti nell'anno	Numero cambi di alloggio accolti nell'anno
		2003	284
	2002	211	134
	2001	196	116
	TOTALE	691	395
COMUNE DI BOLZANO	2003	13	25
	2002	13	14
	2001	8	16
	TOTALE	34	55

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo di Bolzano

Nel triennio le domande di cambio pervenute all'IPES sono state 691, mentre molto meno presente è la fattispecie ora in esame presso il Comune di Bolzano (34 domande).

Se, ai fini di individuare un indicatore che possa esprimere un valore unitario del fenomeno ora in parola, si rapporta il numero complessivo delle domande di cambio pervenute all'IPES nel triennio al numero complessivo degli alloggi in gestione all'ente alla data del 31.12.2003 (11.674), si ricava che tale rapporto consiste in una domanda di cambio ogni 16,89 alloggi gestiti.

Anche le modificazioni soggettive sono quantitativamente rilevanti presso l'IPES e il Comune di Bolzano. La tabella che segue evidenzia che nel triennio presso l'IPES le volture assommano a 673 unità che (considerando che nell'anno l'Istituto ha gestito 11.674 alloggi) equivalgono ad una voltura ogni 17,35 alloggi. L'analogo rapporto presso il comune di Bolzano (che nel 2003 gestiva 766 alloggi) è di una voltura ogni 24,71 alloggi gestiti.

TABELLA 15 - Provincia di Bolzano - IPES e Comune di Bolzano - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Volture contrattuali. Rilevazione al 31 dicembre del 2001, 2002, 2003.

IPES		numero volture
		2003
	2002	320
	2001	180
	TOTALE	673
COMUNE DI BOLZANO	2003	9
	2002	9
	2001	13
	TOTALE	31

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo di Bolzano

Le cessazioni d'utenza verificatesi nel triennio 2001-2003 sono state complessivamente 821 presso l'IPES e 50 presso il comune di Bolzano come riportato nel dettaglio nella tabella che segue.

TABELLA 16 - Provincia di Bolzano - IPES e Comune di Bolzano - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Cessazioni d'utenza nel triennio 2001-2003.

IPES		disdetta	decesso inquilino senza voltura	sfratto	altro	Totale cessazione utenza ad ogni titolo
		2003	98	101	12	77
	2002	129	90	15	46	280
	2001	102	80	28	43	253
	totale	329	271	55	166	821
	2003	8	6	2	0	16

COMUNE DI BOLZANO	2002	2	9	1	0	12
	2001	12	7	3	0	22
	totale	22	22	6		50

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo di Bolzano

L'omologo rapporto di cui sopra riferito alle risultanze delle cessazioni d'utenza rispetto al numero degli alloggi in gestione al 31.12.2003 porta alla conclusione che presso l'IPES si è verificata una cessazione ogni 14,22 alloggi gestiti e presso il comune di Bolzano una cessazione ogni 15,32 alloggi gestiti.

L'indagine della Sezione di Bolzano ha rilevato anche talune caratteristiche soggettive dell'utenza. Al riguardo ha evidenziato che solo presso gli enti che possiedono il più vasto patrimonio immobiliare (IPES e il Comune di Bolzano) sono in uso degli archivi elettronici dell'utenza che vengono, in via ordinaria, annualmente aggiornati in occasione della rilevazione dei redditi dell'utenza e di volta in volta in occasione dell'ingresso di un nuovo inquilino o di una cessazione d'utenza.

La consistenza soggettiva dell'utenza presso l'IPES di Bolzano e i comuni assoggettati all'indagine è mostrata dalla tabella che segue.

TABELLA 17 - Provincia di Bolzano - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Rapporto tra il numero degli occupanti e degli assegnatari degli alloggi per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31 dicembre 2000, 2001, 2002.

Denominazione	2000			2001			2002		
	n. assegnatari	n. occupanti	rapporto tra n. occupanti e n. assegnatari	n. assegnatari	n. occupanti	rapporto tra n. occupanti e n. assegnatari	n. assegnatari	n. occupanti	rapporto tra n. occupanti e n. assegnatari
IPES	10.468	27.022	2,58	10.718	27.327	2,54	10.964	27.713	2,52
Comune di Bolzano	715	1.526	2,13	700	1.488	2,12	699	1.460	2,08
Altri comuni	313	789	2,52	322	791	2,45	323	778	2,40
TOTALE	11.496	29.337	2,55	11.740	29.606	2,52	11.986	29.951	2,49

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di Bolzano.

Dalle tabelle sopra riportate emerge che alla data del 31.12.2002 la popolazione della Provincia di Bolzano occupante gli alloggi di edilizia abitativa agevolata presi in considerazione dall'indagine (si ricorda che questa ha interessato il 99,62% degli alloggi di EAA esistenti in Provincia) contava 29.951 unità a fronte di 11.986 assegnatari con un rapporto occupanti/assegnatari di 2,50. Al riguardo, se si considera che il provvedimento di assegnazione dell'alloggio è di regola unipersonale (e riguarda ovviamente un solo alloggio) si deduce che l'occupazione media per alloggio ERP su base regionale è di 2,50 persone ad alloggio.

Nel triennio 2000-2002 il numero degli occupanti è salito del 2,05 % passando da 29.337 a 29.951 unità. In crescita è anche il numero degli assegnatari passato da 11.496 a 11.986 unità.

La ripartizione degli occupanti gli alloggi ora in parola in relazione alla classe d'età è riportata nella seguente tabella, che espone dei dati disomogenei sotto il profilo temporale in quanto le rilevazioni comunicate dagli enti alla Sezione di controllo di Bolzano fanno riferimento a date diverse tra loro.

TABELLA 18 - Provincia di Bolzano - Enti proprietari - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Occupazione degli alloggi per classe di età.

ente	anno di riferimento	n. complessivo occupanti	occupanti di età inf. ai 18 anni		occupanti di età compresa tra i 18 anni e i 65 anni		occupanti di età sup. ai 65 anni	
			n. occup.	% sul totale	n. occup.	% sul totale	n. occup.	% sul totale
IPES	2003	28.117	5.735	20,40	17.178	61,09	5.204	18,51

Comune di Bolzano	2001	1.519	183	12,05	888	58,46	448	29,49
Comune di Merano	2004	636	41	6,45	244	38,36	351	55,19
Comune di Bressanone	2003	49	1	2,04	14	28,57	34	69,39
Comune di Chiusa	2001	10	0	0,00	3	30,00	7	70,00
totale		30.331	5.960	19,65	18.327	60,42	6.044	19,93

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di Bolzano.

La tabella evidenzia che a livello generale il 19,65% degli occupanti appartiene alla prima fascia d'età (età inferiore ai 18 anni); il dato è quasi corrispondente a quello relativo alla popolazione anziana (età maggiore di 65 anni) che rappresenta il 19,93% degli occupanti. Il 60,42% è ricompreso nell'età lavorativa (età tra i 18 e i 65 anni).

Con riferimento alla tipologia di reddito degli occupanti, l'indagine ha rilevato che relativamente al 2002 la fonte di reddito più presente è quella derivante da lavoro dipendente che rappresenta il 36,52% del totale degli occupanti rilevati ai fini ora in parola. Se il dato viene inteso congiuntamente a quello relativo ai redditi da pensione (27,95%) la corrispondente percentuale sale al 64,48% del totale. La percentuale degli occupanti senza reddito è al 2002 del 27,41%.

La situazione complessiva relativa ai redditi 2002 è rappresentata nella seguente tabella²⁸⁵.

TABELLA 19 - Provincia di Bolzano - Gestione del patrimonio immobiliare di erp. Situazione reddituale degli occupanti per ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2002.

	Numero occupanti con reddito da lavoro dipendente	Numero occupanti con reddito da lavoro autonomo	Numero occupanti con reddito da pensione	Numero occupanti con reddito diverso da quelli precedenti	Numero occupanti senza reddito
IPES	10.248	755	7.556	1.538	7.624
Comune Bolzano	415	57	581	18	389
Altri Comuni	22	1	42	0	8
totale	10.685	813	8.179	1.556	8.021
Totale%	36,52	2,78	27,95	5,32	27,41

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di Bolzano.

²⁸⁵ La tabella non reca i dati relativi al Comune di Merano in quanto l'ente ha fornito al riguardo solo dei dati parziali.

Provincia autonoma di Trento

Attività normativa

La struttura tripolare della Regione Trentino Alto Adige/Südtirol conferisce allo statuto dell'autonomia peculiarità che si collocano all'interno di una condizione in ogni caso di specialità. Le province hanno potestà di emanare norme legislative in diverse materie, tra cui l'edilizia abitativa comunque sovvenzionata, totalmente o parzialmente, da finanziamenti a carattere pubblico.

In epoca successiva alla pubblicazione della relazione della Sezione di controllo, è stata emanata la legge provinciale 7 novembre 2005, n.15 che reca disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni alla l.p. 21/1992 "Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa". L'aspetto più qualificante della nuova normativa riguarda la delineazione di 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 ristrutturare la prima abitazione, si attua nella messa a disposizione di alloggi, comunque nella disponibilità dell'ITEA S.p.A. o di imprese convenzionate, ai nuclei familiari non in condizione economico-patrimoniale sufficiente a 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. La stessa legge provvede a trasformare l'Istituto Trentino per l'edilizia abitativa (ITEA) in Istituto Trentino per l'edilizia abitativa – società per azioni – (ITEA S.p.A.), con capitale interamente sottoscritto da Provincia, comuni e loro forme associative, e con la finalità di gestire il patrimonio nella sua disponibilità, di reperire ulteriori alloggi e di reperire i mezzi necessari. Il modello relazionale tra ITEA spa e enti locali si fonda sulla stipula di convenzioni. La legge dà particolare rilievo 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. I canoni di locazione sono stabiliti nell'ambito della convenzione gli enti locali e ITEA spa o impresa convenzionata, tenendo conto del valore dell'immobile e del costo di realizzazione

Con DPGP 18 ottobre 2006 è stata data attuazione alla citata l.p. 15/2005, la cui efficacia decorre dal 1° gennaio 2008. Delle disposizioni ivi contenute, va messo in risalto, in primo luogo, che l'individuazione della condizione economico-patrimoniale del nucleo familiare è 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 richiedenti²⁸⁶. Il decreto in questione detta i criteri per la determinazione dell'ICEF per l'accesso e per il mantenimento delle agevolazioni di edilizia pubblica previste dalla legge 15/2005, per il calcolo del canone sostenibile per alloggi standard e delle spese sostenibili di gestione degli alloggi, per la formazione della graduatoria, per la determinazione del contributo integrativo.

La legge 15/2005 abroga i capi della precedente l.p. 21/1992 "Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa" relativi alla disciplina dell'ex ITEA, dell'assegnazione degli alloggi di edilizia abitativa, della loro cessione, degli interventi a favore di imprese di costruzione. È pertanto la l.p.21/1992 che attribuisce alla Provincia la funzione di programmazione degli interventi attraverso l'emanazione di piani pluriennali e di aggiornamenti annuali ed alla Provincia stessa, ai comuni ed all'ITEA compiti di attuazione dei piani, che istituisce il sistema informativo per le politiche abitative provinciali, che prevede il Comitato

per l'edilizia abitativa (CEA) con compiti consultivi, e la Commissione provinciale di vigilanza, con compiti di controllo, di amministrazione in materia di cooperative edilizie e di decisione dei ricorsi, che disciplina il settore dell'edilizia agevolata e la concessione di contributi a privati e a cooperative edilizie.

Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse

Ai sensi della l.p.21/1992, la Provincia e, per delega secondo la rispettiva competenza, i comprensori, i comuni di Trento e Rovereto e l'ITEA provvedono all'attuazione dei piani di sviluppo. La Giunta provinciale (Servizio edilizia abitativa) provvede alla programmazione degli interventi in materia di edilizia abitativa predisponendo, in armonia con gli obiettivi del piano urbanistico provinciale, piani pluriennali con eventuali aggiornamenti annuali nel settore dell'edilizia abitativa pubblica, nel settore dell'edilizia abitativa agevolata e direttamente all'acquisizione ed urbanizzazione di aree. Significativo è il documento di programmazione pluriennale (Piano pluriennale 2004-2008) in materia di edilizia abitativa che ha visto nel 2004 l'introduzione e l'applicazione di un processo lavorativo definito "standard AA1000" rappresentando da una metodologia che, attraverso lo svolgimento di varie consultazioni nella fase delle scelte di programma, punta ad ampliare il consenso e la partecipazione di base tra tutti i "portatori di interesse" (stakeholders) che orbitano attorno al sistema casa.

Le risorse destinate alla funzione obiettivo "Edilizia abitativa" sono quelle stanziare nel bilancio della Provincia autonoma di Trento alle quali va aggiunta la quota delle assegnazioni statali del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni (Legge n. 431 del 09/12/1998, art. 11).

Le risorse assegnate dalla Provincia, ai comprensori ed ai comuni in forma singola di Trento e Rovereto, sono state negli anni in esame così ripartite:

anno	1999	2000	2001	2002	2003	2004
stanziamento	Euro 1.118.175,67	Euro 1.045.856,21	Euro 1.164.093,86	Euro 2.521.931,34	Euro 3.010.836,44	Euro 4.412.948,00

Fonte: elaborazioni della Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione regionale di controllo

Attività di controllo e monitoraggio

I poteri esercitati dalla Giunta nei confronti dell'attuale ITEA s.p.a., di cui alla l.p. 15/2005, attengono all'adozione dell'atto costitutivo e dello statuto e di ogni adempimento necessario alla costituzione della società. I poteri di vigilanza che la Giunta esercitava nei confronti dell'ex ITEA erano previsti dalla l.p.21/1992, *in parte qua* abrogata dalla stessa legge 15/2005, di guisa che non sembra che possa ipotizzarsi la loro permanenza anche nei confronti dell'attuale ITEA s.p.a. Il controllo dell'occupazione degli alloggi, sia sotto il profilo della composizione effettiva del nucleo occupante, sia sotto quello dell'eventuale allontanamento senza autorizzazione da parte dell'assegnatario, nonché la verifica di eventuali violazioni al regolamento delle locazioni sono effettuati dall'ITEA attraverso "ispettori" che operano a seguito della segnalazione di soggetti terzi o degli stessi uffici operativi o talvolta tramite il ricorso alla Polizia Urbana.

Stato di attuazione degli interventi

Di seguito si propone la situazione degli alloggi programmati dal 1998 al 2003 suddivisi per anno finanziario, la cui realizzazione è stata attribuita all'ITEA:

1998	alloggi programmati 542 - alloggi attuati 18 - alloggi in corso 102 - da localizzare 422
1999	alloggi programmati 573 - alloggi attuati 20 - alloggi in corso 91 - da localizzare 462
2000	alloggi programmati 430 - alloggi attuati 36 - alloggi in corso 81 - da localizzare 313
2001	alloggi programmati 338- alloggi attuati 12 - alloggi in corso 77 - da localizzare 249
2002	alloggi programmati 329 - alloggi attuati 3 - alloggi in corso 53 - da localizzare 273
2003	alloggi programmati 278 - alloggi attuati 3 - alloggi in corso 14 - da localizzare 261

Fonte: elaborazioni della Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione regionale di controllo

Del complesso degli alloggi programmati, 92 sono quelli realizzati, 510 sono in corso di realizzazione e 1980 da localizzare.

Con riferimento all'utilizzazione dei fondi programmati da leggi di finanziamento, la situazione è la seguente

PROVINCIA di Trento	Legge di finanziamento	Interventi avviati	Interventi ultimati	Interventi da ultimare	Importo concesso	Importo pagato	%
ITEA	LP 21/92						
'99/04	Riatto.	<u>1440</u>	1440				
	Risanamento	<u>132</u>	132	8	1.275.680,13	1.275.680,13	100,00
	Ristrutturazione, recupero.	<u>19</u>	19	19	679.076,82	679.076,82	100,00
'98/04	Acquisto, costruzione.	<u>1493</u>	1493		4.914.412,77	4.914.412,77	100,00
		-					
Comune di Trento	LP 16/90						
'99/04	Risanamento, ristrutturazione.	<u>25</u>	25		760.000,00	644.076,09	84,75
'99/03	Riatto	<u>59</u>	59				
'98/03	Acquisto, costruzione.	<u>0</u>	0				
		-					
Comune di Rovereto	LP 16/90 e 14/91						
99/04	Risanamento, ristrutturazione.	<u>158</u>		4+II lotto lavori con numero alloggi non definito	9.250.654,87	3.664.457,74	39,61
'99/04	Riatto	<u>0</u>					
'98/03	Acquisto, costruzione.	<u>52</u>					
		-					
Comune di Borgo V.							
'99/04	Acquisto, costruzione.	<u>15</u>	15				

Fonte: elaborazioni della Sezione delle Autonomie su dati forniti dalla Sezione regionale di controllo

I fondi programmati con la l.p. 21/1992 sono stati interamente erogati, mentre dei fondi previsti dalla l.p.16/1990 (interventi di edilizia abitativa a favore di persona anziane) risulta erogata la percentuale dell'84,75% per interventi di risanamento e ristrutturazione.

Consistenza e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica

L'indagine della Sezione di controllo sui temi della consistenza e della gestione degli alloggi di ERP ha interessato l'Istituto Trentino di Edilizia Abitativa (ITEA) di Trento, il Comune di Trento, il Comune di Rovereto e il Comune di Borgo Valsugana ritenuto rappresentativo di una realtà locale espressiva delle esigenze delle diverse categorie sociali presenti sul territorio.

Va precisato che le risultanze della relazione della Sezione fanno riferimento a situazioni e fenomeni disciplinati dalla legge provinciale 13.11.1992 n. 21 (intitolata Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa) che è stata in parte abrogata dalla sopravvenuta legge provinciale 7.11.2005 n. 15. Più precisamente il Regolamento di esecuzione della legge provinciale 15/2005, approvato con Decreto del Presidente della Provincia 18.10.2006 n.18-71/Leg, stabilisce che l'abrogazione delle disposizioni della legge provinciale 21/1992 concernenti l'ITEA, (che viene trasformato in ITEA spa) come pure quelle relative all'assegnazione e alla cessione degli alloggi di edilizia abitativa pubblica, abbia decorrenza dal 1.1.2008.

Ciò premesso, l'indagine della Sezione di Trento ha rilevato al 31.12.2003 la proprietà in capo agli enti suddetti di complessivi 9.973 alloggi di ERP²⁸⁷ ripartita come risulta dalla seguente tabella.

TABELLA 1 - Provincia di Trento - Consistenza del patrimonio immobiliare di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31 dicembre del 2001, 2002, 2003.

numero alloggi di ERP di proprietà degli enti rilevati dall'indagine			
enti	2003	2002	2001
ITEA	9.157	8.835	8.665
COMUNI	816	834	848
TOTALE	9.973	9.669	9.513

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di TN

Nel triennio 2001-2003 il patrimonio di ERP si è incrementato di 460 unità corrispondenti ad un aumento del 4,83%. L'incremento registrato nel triennio dal solo ITEA è del 5,68%.

Per quanto attiene alla gestione del patrimonio immobiliare di ERP l'ITEA di Trento alla data del 31.12.2003 gestiva oltre a tutti gli alloggi di sua proprietà²⁸⁸ anche 374 alloggi di proprietà provinciale, 49 alloggi di proprietà comunale e 47 alloggi di proprietà statale²⁸⁹. Gli enti comunali di maggiore dimensione provvedevano direttamente²⁹⁰ alla gestione degli alloggi di loro proprietà e non gestivano alloggi di proprietà privata. La consistenza della gestione è rappresentata nella tabella che segue, la quale evidenzia in particolare che al 31.12.2003 l'ITEA gestiva complessivamente 9.627 alloggi di ERP.

TABELLA 2 - Provincia di Trento - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	n. alloggi ERP in proprietà degli enti	n. alloggi di proprietà gestiti direttamente	n° alloggi di proprietà di altri enti pubblici gestiti	n° totale alloggi gestiti
ITEA	9.157	9.157	470	9.627
COMUNI	816	816	0	816
TOTALE	9.973	9.973	470	10.443

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di TN

Il valore del patrimonio di ERP rappresentato in bilancio alla data del 31.12.2003 dall'ITEA di Trento relativamente agli immobili aventi carattere non strumentale, al netto del fondo di ammortamento, è di € 369.594.186 e viene determinato sulla base del costo storico. Suddividendo tale importo per il numero degli alloggi in proprietà (9.157) si ottiene un valore medio ad alloggio di €40.362.

Il comune di Trento ha riferito un valore patrimoniale di bilancio di €25.402.409, cui corrisponderebbe un valore medio ad alloggio di €42.621 e ha rappresentato un criterio di quantificazione di tale valore diverso in relazione alla data di acquisizione dell'immobile²⁹¹.

²⁸⁷ L'ordinamento regionale (art. 1 della L.P. 21/1992) definisce due settori di intervento denominati di edilizia abitativa pubblica e di edilizia abitativa agevolata. L'art. 23 della stessa legge, inserito nel titolo della legge relativo agli interventi di edilizia abitativa pubblica e rubricato destinazione degli alloggi, stabilisce che gli alloggi costruiti o acquistati ed eventualmente risanati dall'ITEA nell'ambito dei piani pluriennali e dei relativi aggiornamenti di cui articolo 1 della legge siano destinati per la generalità dei cittadini a basso reddito e a risolvere casi di urgente necessità abitativa nei limiti e alle condizioni previste dalla legge stessa.

²⁸⁸ L'ITEA provvede alla gestione anche 4.888 alloggi di proprietà di ex assegnatari che hanno acquistato l'alloggio. Il dato non è presente nella tabella che segue.

²⁸⁹ L'articolo 8 della legge provinciale 21/1992 attribuiva, tra l'altro, all'ITEA il compito di provvedere all'amministrazione degli alloggi di edilizia abitativa pubblica di proprietà della Provincia o di altri enti pubblici qualora questi ultimi ne avessero fatto richiesta.

²⁹⁰ Il comune di Borgo Valsugana ha affidato ad un amministratore privato la gestione ordinaria di due dei tre edifici che compongono il suo patrimonio immobiliare.

²⁹¹ Più precisamente il comune ha precisato che i fabbricati di sua proprietà classificati nel "Patrimonio disponibile" e nel "Patrimonio Indisponibile", già acquisiti dall'ente alla data di entrata in vigore della L.R. 10/1998 sono stati valutati al "valore catastale" rivalutato secondo le norme fiscali, ai sensi di quanto disposto dalla lettera f), comma 2,

Il comune di Rovereto, senza specificare il criterio di quantificazione utilizzato, ha indicato un valore patrimoniale di € 5.466.547, cui corrisponderebbe un valore medio ad alloggio di €26.929.

I dati evidenziati dalla relazione in ordine alla vetustà del patrimonio immobiliare di ERP nella provincia di Trento sono riportati nella seguente tabella.

TABELLA 3 - Provincia di Trento - Vetustà degli alloggi di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	n. alloggi ultimati prima del 1.1.1981		n. alloggi ultimati tra 1.1.1981 e 31.12.1990		n. alloggi ultimati dopo il 31.12.1990	
	n. alloggi	% sul totale	n. alloggi	% sul totale	n. alloggi	% sul totale
ITEA	4.063	44,37%	2.794	30,51%	2.300	25,12%
COMUNI	577	68,28%	146	17,28%	122	14,44%
TOTALE	4.640	46,39%	2.940	29,40%	2.422	24,21%

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di TN

La tabella evidenzia come 4.640 alloggi pari al 46,39% del patrimonio complessivo siano stati edificati in epoca precedente al 1.1.1981 e che quindi secondo i criteri convenzionali adottati ai fini dell'indagine si possano considerare vetusti. La relazione regionale ha però evidenziato che il 55,35% (2.248 su 4063) di siffatti alloggi vetusti è di proprietà dell'ITEA e che il 35,26% (165 su 468) dei corrispondenti alloggi di proprietà del comune di Trento sono stati interessati da interventi di ristrutturazione o risanamento conservativo.

L'edificazione eseguita nell'ultimo periodo (successivamente al 31.12.90) corrisponde al 82,38% di quella verificatasi nel periodo precedente (1.1.81-31.12.90). L'omologa percentuale riferita al solo ITEA è del 82,32%.

La dimensione (superficie) degli alloggi oggetto di rilevazione è riportata nella seguente tabella che evidenzia l'ampia maggioranza (75,83%) degli alloggi presenti nella fascia dimensionale mediana compresa tra i 45 e i 95 metri quadri. Gli alloggi di più ridotte dimensioni costituiscono il 10,73% del totale degli alloggi rilevati mentre gli alloggi superiori a mq 95 sono il 13,44%.

TABELLA 4 - Provincia di Trento - Dimensione degli alloggi di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	alloggi di dimensione inferiore a mq. 45		alloggi di dimensione tra mq. 45 e mq. 95		alloggi di dimensione superiore a mq. 95	
	n. alloggi	% sul totale	n. alloggi	% sul totale	n. alloggi	% sul totale
ITEA	1.008	11,01%	6.824	74,52%	1.325	14,47%
COMUNI	65	7,69%	761	90,06%	19	2,25%
TOTALE	1.073	10,73%	7.585	75,83%	1.344	13,44%

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di TN

Per quanto attiene al classamento catastale, un dato certamente significativo enucleato dall'indagine è l'assoluta prevalenza degli alloggi nella categoria catastale A2 (abitazioni di tipo civile) che racchiude il 83,54% di tutti gli alloggi rilevati e il 85,70% degli alloggi di proprietà dell'ITEA (7.848 unità immobiliari)²⁹². Solo il 11,70% degli alloggi è accatastato in categoria A3 (abitazioni di tipo economico) e il 4,90% in A4 (abitazioni di tipo popolare).

art. 88 del Regolamento di Contabilità. I fabbricati non ancora in possesso di rendita catastale sono stati valutati in base ad una "rendita catastale presunta" determinata per comparazione con la rendita catastale di edifici comunali aventi caratteristiche analoghe all'edificio oggetto di valutazione.

I fabbricati acquisiti dall'ente successivamente all'entrata in vigore della L.R. 10/1998 sono stati valutati al costo di acquisto, ai sensi di quanto disposto dalla lettera g), comma 2, art. 88 del Regolamento di Contabilità.

²⁹² L'ITEA ha rappresentato che 58 alloggi risultano accatastati in categoria diversa da quelle considerate ai fini dell'indagine nei questionari all'uopo inviati dalla Sezione di controllo.

TABELLA 5 - Provincia di Trento - Classificazione catastale degli alloggi di ERP per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	categoria A 2		categoria A 3		categoria A 4		categoria A 5	
	n. alloggi	% sul totale	n. alloggi	% sul totale	n. alloggi	% sul totale	n. alloggi	% sul totale
ITEA	7.848	86,25%	854	9,39%	393	4,32%	4	0,04%
COMUNI	445	52,66%	307	36,33%	93	11,01%	0	0,00%
TOTALE	8.293	83,54%	1.161	11,68%	486	4,89%	4	0,04%

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di TN

Il patrimonio di ERP dell'ITEA è ubicato in area PEEP per il 49,16% (4.502 alloggi su 9.157 esistenti al 31.12.2003) mentre nessun alloggio di proprietà comunale è ubicato in tali zone.

Relativamente agli strumenti a disposizione per un'adeguata conoscenza e gestione del patrimonio edilizio l'indagine ha rilevato, per quanto attiene all'archivio del patrimonio, la sussistenza di procedure automatizzate in capo ITEA; per quanto attiene al cd. "fascicolo del fabbricato", al momento dell'istruttoria, l'ITEA disponeva da pochi mesi anche di apposite schede di fabbricato e di alloggio informatizzate e preannunciava l'imminente inserimento dei dati afferenti le caratteristiche tecniche, gli impianti tecnologici esistenti, gli interventi manutentivi eseguiti e le altre informazioni relative all'archivio storico sia dei fabbricati che degli alloggi.

Anche il comune di Trento è risultato disporre di procedure automatizzate di gestione dell'archivio patrimoniale e di un fascicolo del fabbricato sia pur suddiviso presso i vari Servizi dell'ente che si occupano della gestione. Un'analoga situazione è stata riscontrata relativamente al comune di Rovereto che disponeva di un nuovo software per la gestione informatizzata dell'inventario dei beni immobili.

La cessione degli alloggi di ERP (edilizia abitativa pubblica) operata nel periodo di riferimento dell'indagine era disciplinata dagli artt. 34 e seguenti della L.P. 21/92 che demandava alla Giunta Provinciale, sentito l'ITEA, l'individuazione di volta in volta degli alloggi di proprietà della provincia e dell'ITEA da cedere in proprietà agli assegnatari tenendo conto della vetustà degli immobili e della loro localizzazione. La legge prevedeva anche che gli alloggi comunque realizzati, acquistati e recuperati per le finalità sociali proprie edilizia residenziale pubblica di proprietà di enti pubblici locali non economici potessero essere ceduti in proprietà agli assegnatari e che a tale fine gli enti stessi fossero tenuti ad uniformare i rispettivi regolamenti alle disposizioni previste dalla legge medesima.

L'indagine ha rilevato che sulla base di tali disposizioni l'ITEA nel periodo 1994-2003 ha proceduto all'alienazione (sulla base di 8 piani di vendita che hanno interessato complessivamente 3.446 alloggi) di complessivi 772 alloggi (821 considerando anche quelli di proprietà statale) di cui 710 con pagamento in unica soluzione e 62 alloggi con pagamento rateizzato per un ricavo complessivo di €30.857.165²⁹³. Il ricavato delle vendite è stato inizialmente riversato alla Provincia Autonoma di Trento. A seguito della modifica legislativa di cui all'art. 60 della L.P. 20/3/2000 n. 3 i ricavi sono stati introitati dall'Istituto e devono essere utilizzati per la realizzazione o acquisizione di alloggi di edilizia abitativa pubblica (ai sensi dell'art. 37 della L.P. 21/92). Al riguardo l'indagine ha riscontrato che 19.223.800 euro sono stati utilizzati per l'acquisto di nuovi edifici e che euro 274.299 sono stati impiegati per l'esproprio di un'area.

Il prezzo medio di vendita degli alloggi è stato nel 2003 di € 47.846, nel 2002 di € 45.983, nel 2001 di €36.326.

Se, al fine di esprimere il significato che la cessione degli alloggi di ERP intervenuta nel periodo 1.1.1994-31.12.2003 ha esercitato nei confronti del patrimonio immobiliare dell'ITEA, si rapporta al numero degli alloggi di proprietà dell'ente nel periodo di vendita²⁹⁴ il numero complessivo degli alloggi venduti, si ottiene un valore di (una vendita ogni) 12,86 alloggi.

²⁹³ A fonte della cessione degli alloggi l'ITEA ha acquisito nello stesso periodo 1.649 nuove disponibilità immobiliari. La differenza tra nuove acquisizioni e cessioni nel periodo 1994-2003 registra quindi un saldo positivo di 877 immobili. .

²⁹⁴ Il dato viene calcolato sommando agli alloggi in proprietà alla data del 31.12.2003 (9.157) il numero degli alloggi venduti nel periodo 1994-2003.

Il Comune di Trento ha alienato la proprietà di 29 alloggi concentrando tale attività nel biennio 2002-2003 e ricavando €1.421.373 che sono stati destinati alla manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio immobiliare. Il comune di Rovereto ha alienato 42 alloggi, con un ricavo di €1.116.386 che è stato destinato, in quantità non rilevabile dall'ente, alla manutenzione straordinaria, all'acquisto di aree edificabili e che in parte non ha ancora ricevuto destinazione.

Nessuno degli enti assoggettati dall'indagine ha acquisito la proprietà di alloggi dello Stato ai sensi dell'art.2 della L. 27.12.1997 n. 449 e dell'art. 46 della L. 23.12.2000 n. 388.

L'indagine della Sezione di Trento ha evidenziato che il contenuto della gestione esercitata dall'ITEA sul proprio patrimonio immobiliare è molto ampio e si estende alla predisposizione, e alla sottoscrizione del contratto di locazione, alla consegna dell'alloggio all'inquilino, alla predisposizione e al recapito a mezzo di Postel dei bollettini di pagamento del canone, all'incasso dei canoni di locazione e degli oneri accessori, all'anticipazione delle spese per i servizi di uso comune degli inquilini e alla sua conseguente rendicontazione ed in generale alla gestione amministrativa e contabile della locazione, alla gestione degli interventi di manutenzione degli alloggi e al ricevimento in restituzione dell'alloggio da parte dell'inquilino al termine del rapporto locativo, a seguito di disdetta.

Per quanto attiene alla gestione del patrimonio altrui l'ITEA opera con contenuti differenziati a seconda che si tratti di alloggi di proprietà statale, comunale o provinciale. Le differenze gestionali si riferiscono al riversamento o meno dei canoni di locazione all'ente proprietario, alla sopportazione dei costi di manutenzione ordinaria e straordinaria, alla programmazione dei relativi interventi e alla vendita degli alloggi. La gestione è retribuita con un compenso determinato in via forfetaria in considerazione del numero degli alloggi, garage e posti macchina coperti interessati dalla gestione.

Gli stessi ampi contenuti gestori sono risultati esercitati anche dai comuni di Trento e di Rovereto i quali, diversamente dall'ITEA, non esercitano però attività di amministratore condominiale nei fabbricati ove si sono formalmente costituite situazioni condominiali.

Queste connotano invece significativamente l'attività gestoria dell'ITEA di Trento che a fronte di 1.458 edifici interessati dalla sua gestione è interessata dalla presenza di 289 condomini formalmente costituiti²⁹⁵ nei quali, in 270 casi, svolge le funzioni di amministratore condominiale provvedendo alla gestione diretta del condominio con affidamento in appalto dei servizi principali (riscaldamento, ascensori, manutenzione) e operando una rendicontazione annuale delle spese sostenute.

Nel periodo interessato dall'indagine, all'assegnazione degli alloggi²⁹⁶, secondo la disciplina di cui alla L.P. 21/1992, provvedevano i Comuni, che fatta eccezione per i Comuni di Trento e Rovereto, operavano in forma associata. Più precisamente l'art. 25 prevede che all'assegnazione provvedano le Giunte comprensoriali e i Comuni di Trento e Rovereto sulla base delle graduatorie formate ai sensi di legge. Tali graduatorie sono permanenti e soggette ad aggiornamenti annuali in dipendenza delle nuove domande presentate e delle eventuali variazioni delle condizioni documentate dei richiedenti già inseriti in graduatoria.

La seguente tabella evidenzia il numero delle assegnazioni eseguite dagli enti nel periodo 2001-2003.

TABELLA 6 - Provincia di Trento - Assegnazioni alloggi di ERP per ente proprietario. Rilevazione al 31 dicembre 2001, 2002, 2003.

anno	ITEA	Comune di Trento	Comune di Rovereto	Comune di Borgo Valsugana
2003	493	0	3	0
2002	335	0	2	3
2001	400	0	4	6

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di TN

Le assegnazioni disposte nel triennio 2001-2003 relativamente ad alloggi gestiti dall'ITEA sono state complessivamente 1.228.

²⁹⁵ In 229 casi l'Istituto versa in situazione di minoranza condominiale.

²⁹⁶ La disciplina è stata significativamente modificata dalla L.P. 15/2005 e dal Regolamento di esecuzione approvato con D.P.P. 18.10.2006 n.18-71/Leg.

In relazione alle entrate per canoni va precisato innanzitutto che anche i criteri di determinazione dei canoni di locazione sono stati interessati dalla novella di cui alla L.P.15/2005. L'indagine della Sezione di Trento con riferimento all'entrata (accertamento) per canoni di locazione di ERP nel triennio 2001-2003 ha rilevato i dati rappresentati nella seguente tabella.

TABELLA 7 - Provincia di Trento - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Accertamento canoni di locazione per ente proprietario negli anni 2001, 2002, 2003.

enti	entrata (accertamento) canoni 2001	entrata (accertamento) canoni 2002	entrata (accertamento) canoni 2003	Totale del triennio
ITEA	9.073.847	9.454.093	9.810.161	28.338.101
Comune di Trento	573.878	580.561	563.381	1.717.820
Comune di Rovereto	203.021	192.263	211.997	607.281
Comune di Borgo Valsugana	3.894	7.206	8.768	19.868

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di TN

La tabella evidenzia come l'accertamento del triennio in capo all'ITEA ammonti a € 28.338.101 e come si sia registrato presso l'Istituto un costante incremento dell'accertamento (+8,11% tra il 2001 e il 2003).

I dati acquisiti in ordine ai canoni medi e minimi mensili relativi al 2003 sono riportati nella seguente tabella, che evidenzia l'omogeneità della situazione a livello provinciale, quantomeno con riferimento agli enti con maggiore patrimonio immobiliare. Il canone minimo è determinato ai sensi dell'art.20 del D.G.P. 29.3.1993 n. 3998 quale importo minimo che si applica all'utenza che si colloca nella fascia di reddito più bassa.

TABELLA 8 - Provincia di Trento - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Canone minimo e canone medio per ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

enti	canone medio	canone minimo
ITEA	92,68	13,00
COMUNE DI TRENTO	93,08	13,00
COMUNE DI ROVERETO	87,03	12,92
COMUNE DI BORGO VALSUGANA	48,71	14,00

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di TN

La situazione afferente la morosità per canoni al 31.12.2003 è riportata nella seguente tabella che attesta un modesto livello della stessa presso l'ITEA e una situazione di quasi inesistenza e di completa inesistenza presso gli altri enti.

TABELLA 9 - Provincia di Trento - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Morosità al 31.12.2003 e nel triennio 2001-2003. Rilevazione al 30.6.2004.

enti	Morosità 2003		Morosità 2002		Morosità 2001		Morosità del triennio
	Importo e % su monte canoni dell'anno		Importo e % su monte canoni dell'anno		Importo e % su monte canoni dell'anno		
ITEA	364.337	3,10%	561.830	5,00%	255.386	2,38%	1.181.553
Comune di Trento	2.218	0,40%	5.308	0,92%	6.684	1,17%	14.210
Comune di Rovereto	1.826	0,86%	238	0,12%	343	0,16%	2408
Comune di Borgo Valsugana	0	-	0	-	0	-	0

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo di TN

Per quanto riguarda l'ITEA la tabella evidenzia un ammontare complessivo della morosità del triennio pari ad € 1.181.553 e un rapporto percentuale della morosità di ciascun anno rispetto al corrispondente accertamento dell'anno compreso tra il 5% del 2002 e il 2,38% del 2001. Se si rapporta l'entità della morosità triennale al numero (9.627) degli alloggi in gestione all'Istituto alla data del 31.12.2003 si ricava una morosità di €122,73 ad alloggio gestito.

A fronte dei suddetti dati relativi alla morosità una significativa attività amministrativa e giudiziale svolta ai fini del recupero si manifesta solo presso l'ITEA e il Comune di Trento; il

primo nel triennio ha dato corso a 3.193 solleciti, 176 ingiunzioni e 38 pignoramenti; il secondo, nello stesso periodo, ha avviato 45 procedimenti amministrativi e operato 3 sfratti.

L'entità dell'occupazione degli alloggi in assenza di titolo si ricava dalla seguente tabella che espone la situazione esistente al 31.12.2003.

TABELLA 10 - Provincia di Trento - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Occupazione senza titolo per ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

	ITEA	Comune di Trento	Comune di Rovereto	Comune di Borgo Valsugana
n° complessivo alloggi occupati senza titolo	102	21	0	0
n° alloggi occupati senza titolo per assenza originaria del titolo	0	19	0	0
n° alloggi occupati senza titolo per assenza sopravvenuta del titolo (per perdita dei requisiti soggettivi, per impossibilità al subentro o alla voltura del contratto, o altro)	102	2	0	0

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo di TN

L'occupazione senza titolo di alloggi assume una certa rilevanza presso l'ITEA ove risultano occupati senza titolo il 1,06% degli alloggi in gestione (9.627) al 31.12.2003 e presso il Comune di Trento ove tale percentuale è del 3,49% (601 alloggi gestiti)²⁹⁷. L'indagine ha rilevato anche che l'ITEA ha dato corso nel triennio 2001-2003 a 112 procedimenti finalizzati alla contestazione di siffatte occupazioni senza titolo e che nello stesso periodo 89 situazioni si erano concluse positivamente. In 11 casi sono stati adottati provvedimenti di sanatoria.

Di un certo rilievo è anche la situazione esistente al 31.12.2003 relativamente alla mancata occupazione degli alloggi (cd. "sfitanza") che presso l'ITEA interessa il 7,88% degli alloggi gestiti (9.627). La situazione è rappresentata nella seguente tabella.

TABELLA 11 - Provincia di Trento - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Alloggi non occupati per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2003.

	ITEA	Comuni
n° complessivo alloggi non occupati	759	174
n° alloggi non occupati perché dichiarati inabitabili	0	77
n° alloggi non occupati perché in attesa di manutenzione	18	60
n° alloggi non occupati perché è in corso intervento di manutenzione	192	13
n° alloggi non occupati perché in attesa di assegnazione	108	24
n° alloggi non occupati per altri motivi	441	0

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo di TN

Il tema della manutenzione del patrimonio immobiliare di edilizia abitativa agevolata risulta abbia ricevuto attenzione presso l'ITEA sia per quanto attiene alla tipologia degli interventi eseguiti sia per quanto attiene ai mezzi finanziari impiegati.

Gli interventi manutentivi di maggiore rilevanza tecnica eseguiti dall'ITEA nel quinquennio 1999-2003 sono riportati nella seguente tabella.

TABELLA 12 - Provincia di Trento - ITEA - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Ristrutturazione e riatto degli alloggi nel quinquennio 1999-2003.

anno	numero alloggi interessati da interventi di risanamento e riatto	
	ristrutturazione risanamento	riatto
2003	28	288
2002	0	242
2001	0	237
2000	69	230
1999	12	228
totale	109	1.225

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo di TN

²⁹⁷ Il comune ha peraltro segnalato che per i 19 casi di assenza originaria del titolo era iniziata una procedura di sanatoria ai sensi dell'ex art. 31, comma 3 bis, della L.P.21/92.

La tabella evidenzia l'esecuzione di 109 interventi di ristrutturazione e risanamento conservativo e 1.225 interventi di riatto, ai fini dell'indagine intesi come interventi di manutenzione eseguiti in occasione dell'assegnazione degli alloggi di risulta.

Il comune di Trento ha precisato che di regola sottopone a interventi manutentivi tutti gli alloggi di risulta prima di procedere ad una nuova assegnazione.

Di significativa rilevanza sono le risultanze finanziarie relative agli interventi manutentivi eseguiti dall'ITEA di Trento, che sono riassunte nella tabella che segue.

TABELLA 13 - Provincia di Trento - ITEA - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Risorse destinate e impiegate per la manutenzione nel quinquennio 1999-2003.

anno	Risorse destinate		Risorse utilizzate	
	Risorse proprie	Risorse provinciali	Risorse proprie	Risorse provinciali
2003	2.403.601	9.153.436	1.542.663	10.131.621
2002	2.647.337	8.883.059	2.201.062	7.341.602
2001	2.155.202	7.953.436	2.384.864	7.193.993
2000	2.030.213	5.964.796	2.170.069	6.703.551
1999	2.136.211	7.569.728	1.543.083	6.458.328
TOTALE	11.372.564	39.524.455	9.841.741	37.829.095

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo di TN

Si evidenzia come le risorse utilizzate nel quinquennio 1999-2003 ammontano a complessivi €47.670.836. Con riferimento al totale dei mezzi finanziari effettivamente utilizzati nel quinquennio va segnalato che l'autofinanziamento dell'Istituto (di €9.841.741) è avvenuto nella misura del 20,65%.

Se si rapporta al totale delle risorse effettivamente utilizzate dall'ente il numero complessivo (9.157) degli alloggi in proprietà all'ITEA alla data del 31.12.2003, al fine di attribuire un significato unitario all'impegno finanziario profuso per le finalità manutentive, si individua un valore di siffatto impegno di circa €5.206 ad alloggio.

Per quanto attiene alle movimentazioni del rapporto locativo l'indagine ha rilevato, relativamente ai due enti di maggiori dimensioni, le seguenti situazioni inerenti ai cambi di alloggi, alle volture delle intestazioni contrattuali e alle cessazioni d'utenza.

TABELLA 14 - Provincia di Trento - ITEA e Comune di Trento. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Cambi di alloggio. Numero domande e numero cambi concessi nel triennio 2001-2003.

ITEA		Numero cambi di alloggio richiesti nell'anno	Numero cambi di alloggio accolti nell'anno
		2003	358
	2002	327	77
	2001	278	88
TOTALE		963	274
COMUNE DI TRENTO	2003	16	23
	2002	24	11
	2001	28	16
TOTALE		68	50

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo di TN

Nel triennio le domande di cambio pervenute all'ITEA sono 963. Se, ai fini di individuare un valore del fenomeno ora in parola, si rapporta il numero complessivo delle domande di cambio pervenute nel triennio al numero complessivo degli alloggi in gestione alla data del 31.12.2003 (9.627), si ricava che tale rapporto consiste in una domanda di cambio ogni 10 alloggi gestiti. Per il comune di Trento l'analogo rapporto è 12.

La tabella che segue evidenzia che nel triennio le volture contrattuali operate dall'ITEA assommano a 325 unità che rapportate al numero degli alloggi in gestione al 31.12.2003 equivalgono ad una voltura ogni 29,62 alloggi gestiti.

TABELLA 15 - Provincia di Trento - ITEA e Comune di Trento - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Volture contrattuali. Rilevazione al 31 dicembre del 2001, 2002, 2003.

ITEA	anno	numero volture
	2003	80
2002	117	
2001	128	
TOTALE		325
COMUNE DI TRENTO	anno	numero volture
	2003	7
2002	8	
2001	6	
TOTALE		21

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo di TN

Le cessazioni d'utenza verificatesi nel triennio 2001-2003 sono state complessivamente 1.773 presso l'ITEA e 135 presso il comune di Trento come riportato nel dettaglio nella tabella che segue.

TABELLA 16 - Provincia di Trento - ITEA e Comune di Trento - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Cessazioni dell'utenza. Rilevazione al 31 dicembre 2001, 2002, 2003.

ITEA	anno	disdetta	decesso inquilino senza voltura	sfratto	altro	Totale cessazione utenza ad ogni titolo
		2003	292	0	15	306
2002	249	42	10	259	560	
2001	234	64	9	293	600	
totale	775	106	34	858	1.773	
COMUNE DI TRENTO	anno	disdetta	decesso inquilino senza voltura	sfratto	altro	Totale cessazione utenza ad ogni titolo
		2003	39	6	0	15
2002	24	3	0	14	41	
2001	27	7	0	0	34	
totale	90	16	0	29	135	

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da indagine Sezione di TN

Presso l'ITEA le risultanze complessive del fenomeno ora in esame sono fortemente influenzate dalla voce "altro" non ulteriormente specificata. L'omologo rapporto sopra individuato a proposito dei cambi e delle volture con il numero degli alloggi in gestione è di una cessazione ogni 5,43 alloggi gestiti.

L'indagine della Sezione di Trento ha rilevato anche talune caratteristiche soggettive dell'utenza. Al riguardo ha evidenziato che solo presso gli enti che possiedono il più vasto patrimonio immobiliare (ITEA e Comune di Trento) sono in uso degli archivi elettronici dell'utenza che vengono aggiornati annualmente recependo i dati delle autocertificazioni richieste agli assegnatari ai fini della rilevazione dei redditi della composizione del nucleo familiare propedeutiche all'aggiornamento dei canoni di locazione. La consistenza soggettiva dell'utenza rilevata è rappresentata nella tabella seguente.

TABELLA 17 - Provincia di Trento - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Rapporto tra il numero degli occupanti e degli assegnatari degli alloggi per tipologia di ente proprietario. Rilevazione al 31 dicembre 2000, 2001, 2002.

denominazione	2000			2001			2002		
	n. assegnatari	n. occupanti	rapporto tra n. occupanti e n. assegnatari	n. assegnatari	n. occupanti	rapporto tra n. occupanti e n. assegnatari	n. assegnatari	n. occupanti	rapporto tra n. occupanti e n. assegnatari
ITEA	7.745	18.674	2,41	7.795	18.579	2,38	7.812	18.244	2,34
Comune Di Trento	518	916	1,77	553	981	1,77	524	910	1,74
Altri Comuni	140	254	1,81	146	260	1,78	154	266	1,73
TOTALE	8.403	19.844	2,36	8.494	19.820	2,33	8.490	19.420	2,29

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da indagine Sezione di controllo di TN

Dalla tabella sopra riportata emerge che alla data del 31.12.2002 la popolazione della Provincia di Trento occupante gli alloggi di ERP presi in considerazione dall'indagine contava 19.420 unità a fronte di 8.490 assegnatari con un rapporto occupanti/assegnatari di 2,29. Al riguardo, se si considera che il provvedimento di assegnazione dell'alloggio è di regola unipersonale (e riguarda ovviamente un solo alloggio) si deduce che l'occupazione media per alloggio ERP su base regionale è di 2,29 persone ad alloggio.

Nel triennio 2000-2002 il numero degli occupanti è diminuito del 2,14% passando da 19.844 a 19.420 unità. In crescita è invece il numero degli assegnatari passato da 8.403 a 8.490 unità.

La ripartizione degli occupanti gli alloggi ora in parola in relazione alla classe d'età è riportata nella seguente tabella, che espone i dati percentuali di ogni classe d'età rispetto al numero complessivo degli occupanti rilevati a tale fine dall'indagine per ogni ente²⁹⁸.

TABELLA 18 - Provincia di Trento - Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Occupazione degli alloggi per classe di età e per tipologia di ente proprietario.

ente	% occupanti di età inf. ai 18 anni	% occupanti di età compresa tra i 18 anni e i 65 anni	% occupanti di età sup. ai 65 anni
ITEA	19,74%	59,94%	20,32%
Comune di Trento	7,72%	47,87%	44,41%
Altri Comuni	9,62%	47,30%	43,08%

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da relazione Sezione di controllo di TN

Con riferimento alla tipologia di reddito degli occupanti degli alloggi gestiti dall'ITEA, l'indagine ha rilevato che relativamente al 2002 la fonte di reddito più presente è quella derivante da lavoro dipendente e da pensione (che vengono esposti congiuntamente) che rappresenta il 57,02% del totale degli occupanti rilevati ai fini ora in parola²⁹⁹. L'assenza di reddito si configura nel 37,69% dei casi. La situazione complessivamente rilevata relativamente ai redditi 2002 è rappresentata nella seguente tabella.

TABELLA 19 - Provincia di Trento. Gestione del patrimonio immobiliare di ERP. Situazione reddituale degli occupanti per ente proprietario. Rilevazione al 31.12.2002.

	% reddito da lavoro dipendente e da pensione	% reddito da lavoro autonomo	% reddito diverso da quelli precedenti	% senza reddito
ITEA	57,02	3,41	1,87	37,69

Fonte: elaborazione Sezione delle Autonomie su dati tratti da indagine Sezione di controllo di TN

²⁹⁸ I dati riportati sono disomogenei sotto il profilo temporale in quanto le rilevazioni risultano effettuate in anni diversi tra loro.

²⁹⁹ La percentuale di queste tipologie di reddito è ancora maggiore presso il Comune di Trento e raggiunge complessivamente il 73,64% se si tiene conto in modo aggregato delle risultanze rilevate presso i Comuni di Rovereto e Borgo Valsugana.

Regione Veneto

La Sezione regionale di controllo per il Veneto ha sviluppato l'indagine in due partizioni: la prima, volta a verificare le modalità operative della Regione attraverso l'individuazione degli obiettivi, la ripartizione delle risorse, l'analisi delle tipologie di intervento, i sistemi di monitoraggio e controllo; la seconda, rivolta ai Comuni ed alle Aziende Territoriali (ex IACP), finalizzata all'analisi dei dati relativi alla consistenza del patrimonio ed alla verifica delle metodologie e dei criteri di gestione del patrimonio rilevato.

Attività normativa

La normazione regionale tralascia la definizione concettuale privilegiando la definizione dell'ambito di intervento della normazione sull'edilizia residenziale pubblica e, nello specifico: i concetti di edilizia sovvenzionata e agevolata sono definiti con deliberazione G.R. n. 897 del 12 aprile 2002 nel quale si evidenzia la sostanziale identità di contenuto delle definizioni regionali rispetto a quelle tradizionali.

Il contenuto sostanziale del concetto di ERP si rinviene nella legge regionale 2 aprile 1996, n. 10, e successive modificazioni ed integrazioni, la quale delinea la disciplina fondamentale per l'assegnazione e la fissazione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. È la medesima legge a stabilire altresì le tipologie di alloggi da escludere dal regime dell'ERP, che sono quelli realizzati dalle cooperative edilizie per i propri soci, realizzati o recuperati con programmi di edilizia agevolata-convenzionata, di servizio, di proprietà degli Enti Pubblici previdenziali, purchè non realizzati, o recuperati a totale carico o con il concorso o contributo dello Stato o della Regione, destinati a case albergo, comunità o comunque ad attività assistenziali, di cui all'art. 9 della legge 24 dicembre 1993, n. 537.

Per quanto concerne, invece, più propriamente il vero e proprio assetto gestorio (Comuni ed ATER) la Regione Veneto si è dotata della sua prima legge regionale sulla "Disciplina per l'assegnazione e la fissazione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica" nel 1984 con la legge n. 60 a cui hanno fatto seguito due aggiornamenti: il primo con la l.r. 20 marzo 1990, n. 19 ed il secondo con la suddetta l.r. 2 aprile 1996, n. 10, a sua volta modificata ed integrata con la legge n. 14 del 16 maggio 1997 e da ultimo con la l.r. 8/2005 e con l.r.18/2006. In Veneto, il vero punto di svolta si ha, però, solo con la promulgazione della l.r. n. 10 del 9 marzo 1995, che, in attuazione di quanto previsto agli artt. 13 e 93 del DPR n. 616/77 ed in conformità con i principi di cui alla legge n. 142/90, disciplina il nuovo ordinamento degli enti regionali operanti nel settore ERP e, nel contempo, trasforma gli IACP (Istituti Autonomi Case Popolari), enti morali strumentali istituiti con R.D. n. 1165/1938 e preposti allo sviluppo delle politiche di ERP), in ATER (Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale), enti pubblici economici dotati di personalità giuridica e di autonomia organizzativa, patrimoniale e contabile. L'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale (ATER) diviene, ad un tempo, ente economico, in quanto atto ad operare sul libero mercato con criteri di economicità concorrenziale, ed ente pubblico, istituzionalmente indirizzato sia ad assistere gli Enti Pubblici nella realizzazione delle loro attività urbanistiche ed edilizia che ad agire con effetti perequativi sul mercato immobiliare e sia a facilitare l'accesso alla casa mediante le forme dell'edilizia residenziale sovvenzionata, agevolata o convenzionata. L'area geografica su cui si estende la competenza dell'ATER continua a coincidere con quella provinciale.³⁰⁰

³⁰⁰ Il fine istituzionale principale dell'ATER è (art.5), quindi, l'attuazione di interventi di edilizia residenziale sovvenzionata, agevolata e convenzionata mediante l'acquisto, la costruzione o anche il recupero di abitazioni che vengono successivamente assegnate ai nuclei familiari che risultano inseriti nelle graduatorie di merito o di emergenza abitativa. Ad esso si affiancano altre funzioni, quali: progettazione di programmi integrati e di recupero urbano e/o eseguire opere di urbanizzazione per conto di enti pubblici; gestione del patrimonio proprio e di altri enti pubblici; stipula di convenzioni con Enti Locali e con altri operatori per la progettazione e l'esecuzione di opere ERP; consulenza ed assistenza tecnica; interventi sul mercato edilizio, con fini calmieratori, realizzando, con risorse proprie non vincolate ad altri fini istituzionali, abitazioni allo scopo di locarle o venderle a prezzi economicamente competitivi; formulazione di proposte sulla localizzazione degli interventi; controllo, sulle imprese di costruzioni e loro consorzi, sulle cooperative edilizie di abitazione e loro consorzi (fruitori di contributo pubblico per la realizzazione dei programmi ERP) circa il rispetto delle procedure e dei vincoli economici e tecnici stabiliti per la realizzazione dei programmi stessi

Essa gestisce, inoltre, un pacchetto di alloggi non assoggettati alle regole dell'ERP.

Per quanto concerne le fonti di finanziamento, ciascuna ATER provvede al raggiungimento dei propri scopi mediante i rimborsi per spese tecniche e generali relative ai programmi di ERP, nella misura stabilita dalla Giunta regionale, una quota dei canoni di locazione degli alloggi di ERP, quale rimborso per spese di amministrazione e di manutenzione, i proventi dell'alienazione del patrimonio immobiliare, altri proventi derivanti da altre attività.

Per quanto concerne, infine, la vigilanza ed il controllo esterni, essa compete alla Giunta regionale che la esercita nei modi e nei termini di cui alla l.r. 18 dicembre 1993, n. 53. Il controllo viene effettuato rispetto allo statuti, al bilancio previsionale e consuntivo, al regolamento di amministrazione e contabilità, al regolamento e alla dotazione organica del personale.

In attuazione del d.lgs. 112/98, la Regione Veneto ha emanato la L.R.13 Aprile 2001 n. 11 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali) e succ. modif., con la quale ha provveduto ad individuare le funzioni amministrative da esercitarsi unitariamente a livello regionale e disciplinato il conferimento delle rimanenti funzioni alle Province, ai Comuni, alle Comunità montane e alle Autonomie funzionali. Ai Comuni è stato delegato il rilevamento del fabbisogno ERP, l'accertamento dei requisiti soggettivi per l'accesso ai finanziamenti ERP, l'autorizzazione alla vendita ed alla locazione anticipata degli alloggi di edilizia agevolata, l'autorizzazione alla cessione in proprietà del patrimonio edilizio realizzato dalle cooperative edilizie di abitazione e loro consorzi e delle imprese di costruzione e loro consorzi. Alcune competenze è stata attribuita alle Province ed agli Enti di Edilizia Residenziale Pubblica nella materia in esame. L'esame dell'impianto normativo ha messo in evidenza innegabili lacune soprattutto per quanto concerne i controlli in itinere ed *ex post*.

Attività regionale

Programmazione, quantificazione e riparto delle risorse

Con il 31 dicembre 1998, com'è noto, è cessato il flusso dei trasferimenti dei fondi GESCAL dallo Stato alle Regioni, e si è pertanto imposta per queste ultime la necessità di ricercare soluzioni finanziarie alternative. A fronte di siffatta situazione la regione Veneto ha inteso perseguire una strategia di intervento capace di utilizzare tutte le risorse reperibili, privilegiando gli obiettivi del recupero del patrimonio esistente, da un lato, e del riequilibrio del mercato delle locazioni, dall'altro. Data la limitatezza delle risorse, l'azione di programmazione si è limitata ad individuare nuove procedure per l'utilizzo più immediato delle stesse stabilendo la necessità di perseguire l'obiettivo prioritario dell'incremento del patrimonio abitativo a canone sociale e del patrimonio abitativo da destinare alla locazione. All'uopo le strategie di intervento sono state focalizzate nei programmi di recupero urbano (art. 11 legge 493/93) e nella riqualificazione del patrimonio abitativo mediante nuove costruzioni, recupero e manutenzione straordinaria dell'esistente. Più propriamente, l'attività di programmazione nel settore assume vesti variegata a volte ponendosi come norma, altre volte come strumento di programmazione *sic et simpliciter* ed a volte, invece, come un vero e proprio stadio di realizzazione della linea programmatica. L'indagine regionale ha messo in evidenza, ferma restando l'esigenza di una maggiore e più precisa conoscenza del reale fabbisogno, nel complesso, un'attività programmatoria puntuale e ben definita. Nell'attuale assetto organizzatorio, la Regione assume un ruolo cardine come Ente di programmazione e di erogazione delle risorse. Detto ruolo impone in maniera ineludibile la necessità di rilevare i fabbisogni in maniera concreta e compiuta e di monitorare costantemente l'uso delle risorse assegnate. Ciò inevitabilmente impone che la determinazione dell'intervento pubblico, a tutti i livelli di governo, si basi su dati previsionali concreti ed affidabili, tali da rendere seriamente attendibili i calcoli su cui dovranno, poi, essere costruite le linee di programmazione. Tuttavia è emerso dagli atti istruttori che nella Regione il fabbisogno determinato sia, in realtà, sottostimato rispetto alla domanda reale, in quanto ricondotto al numero delle domande ammesse complessivamente a beneficio, con esclusione, quindi, di quelle che, se pur pervenute, non sono state ritenute ammissibili. La quantificazione del fabbisogno abitativo avviene su base annuale e con metodologie tradizionali,

ovvero manuali. Alla rilevazione provvede la Direzione regionale per l'Edilizia Abitativa la quale, annualmente, richiede ai Comuni, direttamente o per il tramite dell'ATER competente (qualora sussiste una convenzione tra quest'ultima ed il Comune interessato), i dati relativi alle istanze di assegnazione in locazione di alloggi di ERP. I dati sono chiesti e forniti su mezzo cartaceo. La normativa di riferimento si rinviene nell'art. 1, comma 5° e comma 6°, e nell'art. 19 della legge regionale n. 10/1996, così come modificata dalla legge regionale 16 maggio 1997, n. 14. 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, è 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 per 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. La maggiore concentrazione di fabbisogno abitativo in base ai dati dell'ultima graduatoria (anno 2002) si è localizzata principalmente nelle Province di Venezia, Vicenza e Padova. Considerevoli anche i dati delle Province di Treviso e Verona, marginali Belluno e Rovigo. In termini assoluti, invece, il dato aggregato (1999-2002) vede, nell'ordine, le Province di Venezia, Vicenza, Padova, Verona, Treviso, Rovigo, Belluno. Si riporta di, comunque, seguito, per completezza espositiva, la tavola riepilogativa del grado di soddisfazione per provincia.

Grado di soddisfazione

PROVINCIA	N. DOMANDE SODDISFATTE	% DI SODDISFAZIONE DELLA DOMANDA
1) Vicenza	972 su 12.063	8,06
2) Venezia	683 su 13.183	5,18
3) Verona	610 su 6.760	9,02
4) Padova	387 su 6.827	5,67
5) Treviso	377 su 5.812	6,49
6) Belluno	205 su 1.751	11,71
7) Rovigo	148 su 2.998	4,94
Regione Veneto	3.382 su 49.394	6,85

L'attività di quantificazione coincide con quella della ricognizione delle risorse disponibili e tutta l'attività programmatoria viene poi basata su detta ricognizione.

Il programma regionale ERP per il 1997-1998, definisce compiutamente il concetto laddove dispone che *“in attesa di una ridefinizione organica delle competenze, con il totale trasferimento alle Regioni della materia dell'edilizia residenziale pubblica, (col 1998 si esauriranno infatti i finanziamenti ex GESCAL), la programmazione regionale può solo individuare nuove procedure per l'utilizzo più immediato delle limitate risorse disponibili”*. Il successivo programma regionale si è avuto solo nel 2001 ed anche la normazione attuativa del d.lgs. 112/98 si è avuta solo nel 2001. La vera e propria attività regionale di programmazione è, quindi, riconducibile all'arco temporale successivo al 2001 e si concretizza nel programma regionale 2001-2003 e negli atti ad esso successivi.

Il documento di riferimento per il coordinamento degli interventi e della spesa è il Programma regionale che, oltre a determinare le linee di intervento nel settore e le modalità di incentivazione, fissa i criteri generali per la ripartizione delle risorse finanziarie tra i vari settori di intervento e per la scelta delle categorie di operatori. Esso viene attuato attraverso l'indizione di appositi bandi di concorso, approvati con deliberazione della Giunta regionale, a seguito dell'espletamento dei quali si provvede alla localizzazione dei programmi ed alla individuazione dei soggetti attuatori.

I criteri adottati per il riparto delle risorse sul territorio e per la determinazione dell'ammontare dei finanziamenti per province, relativamente alla sola ERP sovvenzionata, sono ancora quelle determinate con il “Programma regionale per l'edilizia residenziale pubblica 1992–

1995”³⁰¹ i cui parametri vengono individuati con riferimento alla popolazione, agli sfratti e al fabbisogno di alloggi di edilizia residenziale pubblica. La ripartizione delle risorse tra i settori di intervento, nel periodo relativo agli anni 1998-2004, è avvenuto nella misura del 70% per interventi di recupero urbano e programmi integrati; nella misura del 20% per interventi da destinare alla locazione; nella misura del 10% per programmi complessi “contratti di quartiere”. Agli interventi di recupero del patrimonio edilizio attraverso, prioritariamente, il riuso di edifici o aree dismesse in attuazione del “Programma regionale per l’edilizia residenziale pubblica 2001-2003” è stata, invece, riservata una quota non inferiore al 35%.

Le modalità di ripartizione tra gli operatori di uno stesso settore sono, invece, determinate con il bando di concorso³⁰². Ai fini della formulazione delle graduatorie provinciali sono stabiliti i punteggi da assegnare alle proposte. Il bando stabilisce, altresì, come deve essere attribuita la precedenza nella graduatoria a parità di punteggio.

La sezione regionale ha evidenziato che nel complesso le modalità e le procedure di riparto appaiono ben delineate.

Attività di controllo e monitoraggio

La legge regionale n. 11 del 13 aprile 2001 “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali” intesta alla Regione la funzione di monitorare il fabbisogno, l’attuazione degli interventi programmati e la spesa nonché di vigilare sulla gestione delle cooperative edilizie che fruiscono di pubblici contributi.

Gli strumenti e le metodologie di monitoraggio e controllo *in itinere* ed *ex post* apprestate per verificare il raggiungimento degli obiettivi prefissati, per sovrintendere al corretto utilizzo delle risorse da parte dei beneficiari nonché sulla persistenza dei requisiti richiesti agli stessi, sono quelli di cui all’art. 5 della legge regionale 9 marzo 1995, n. 10 consistenti nella istituzione, presso ciascuna ATER, di un Comitato Tecnico avente con funzioni consultive sugli atti tecnici ed economici relativi agli interventi di ERP sovvenzionata e agevolata, sulla congruità economica dei programmi ammessi a finanziamento nonché sull’applicazione delle maggiorazioni ammesse ai massimali di costo deliberati dalla Giunta regionale.

Tuttavia l’indagine ha posto in luce come la Regione non disponga di specifico “*data base*” per trattare i dati inerenti alla programmazione e alla relativa attuazione.

Per quanto concerne, poi, l’attività di controllo sull’attuazione dei programmi, un primo controllo regionale consiste nel verificare il rispetto del termine per l’inizio dei lavori di ogni singolo intervento ed un successivo controllo, limitatamente alle recenti localizzazioni, avviene per il termine di ultimazione dei lavori. Il mancato rispetto del termine di inizio lavori può determinare la Regione alla revoca del finanziamento ed alla conseguente rilocalizzazione dell’intervento. Ulteriore verifica avviene, poi, sulle richieste di quote di finanziamento che le

³⁰¹ Le percentuali di riparto sono le seguenti: Belluno 5,80%; Padova 19,83%; Rovigo 8,81%; Treviso 11,98%; Venezia 23,45%; Verona 15,57%; Vicenza 14,56%.

³⁰² Sostanzialmente la procedura all’uopo predisposta è la seguente:

la Regione procede alla ricognizione delle risorse e determina le percentuali di riparto fra le varie tipologie di intervento; dopo di che applica alla somma così determinata la percentuale di riparto stabilita per provincia e determina la quota di spettanza per ciascun territorio. Le domande sono ammesse a finanziamento fino a concorrenza dell’importo massimo attribuibile a ciascuna Provincia. Ciascun bando individua i soggetti proponenti (che valutano le proposte e le inoltrano alla Regione) ed i soggetti interessati (detti anche operatori, che presentano le proposte); stabilisce le caratteristiche dei programmi ed i massimali di costo e gli adempimenti dei soggetti proponenti. In linea di massima, i proponenti, nella valutazione delle proposte presentate dai soggetti interessati, devono avere riguardo alla individuazione delle aree di intervento, privilegiando le localizzazioni in aree ad alta tensione abitativa caratterizzata dalla compresenza di degrado abitativo e sociale e nella quali il patrimonio edilizio pubblico sia sottoposto ad un effettivo processo di riqualificazione urbanistica ed ambientale; alle modalità di finanziamento, al fine di ottenere, a parità di investimenti pubblici, il massimo dei risultati sul versante dei benefici sociali, con una selezione delle proposte volte a privilegiare quelle che prevedono un maggior apporto di risorse aggiuntive, provenienti da soggetti privati, con garanzie sul piano produttivo e gestionale. Ai fini della formulazione delle graduatorie provinciali vengono stabiliti dei punteggi da assegnare alle proposte. Il bando stabilisce, altresì, come deve essere attribuita la precedenza nella graduatoria a parità di punteggio: perdurando la parità, la precedenza, usualmente, viene attribuita all’intervento con il maggior numero di alloggi da realizzare. Perdurando ulteriormente la parità, si procede mediante sorteggio.

ATER inoltrano bimestralmente e che la Regione effettua mediante il controllo tecnico-contabile delle schede riepilogative presentate ai fini dell'erogazione degli importi richiesti dai soggetti attuatori. L'accertamento dei requisiti soggettivi per l'accesso al finanziamento di ERP da parte dei beneficiari di contributi pubblici, l'accertamento del rispetto delle norme nella realizzazione degli interventi di ERP con contributi pubblici da parte di cooperative edilizie di abitazione e loro consorzi nonché delle imprese di costruzione e loro consorzi sono, invece, demandati dalla legge regionale n. 11/2001 ai Comuni territorialmente competenti.

Stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata

La rilevata carenza di strumenti operativi atti a consentire l'adeguata rilevazione dei fatti gestionali e la mancanza del sistema informatico degli interventi, evidenzia la difficoltà oggettiva di poter ricostruire puntualmente la vita e la durata 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) V'è, però, da considerare che successivamente al passaggio di competenze tra lo Stato e la Regione, quest'ultima si è prontamente attivata per la realizzazione dei programmi. Nondimeno per il Programma Triennale 2001-2003 si impone un continuo e costante monitoraggio per il prosieguo. Per il periodo antecedente le strutture regionali competenti stavano procedendo, alla data di chiusura dell'indagine, alla verifica dell'attuazione dei programmi di edilizia sovvenzionata di cui alle leggi n. 457/78, n. 67/88 e n. 179/92.

Per quanto concerne i tempi di realizzazione, invece, la Sezione regionale ha evidenziato che nel settore sussiste un ritardo fisiologico della ripartizione delle risorse a livello nazionale per il ritardo dell'emanazione dei DDMM di riparto, con conseguente slittamento dell'erogazione delle relative risorse. Nonostante ciò, elaborando in contraddittorio i dati pervenuti, è stato verificato, distinto per singola legge di finanziamento, lo stato di attuazione degli interventi di ERP sovvenzionata, di cui alla programmazione regionale, relativa alle leggi n. 457/78, n. 67/88 e n. 179/92 che ha evidenziato come la regione abbia autorizzato un finanziamento complessivo di €840.364.375,12 composto:

- per il 45,6% (€383.477.282,60) da trasferimenti ex L. n. 457/78;
- per il 29,8% (€250.838.043,44) da trasferimenti ex L. n. 179/92;
- per il 23,9% (€ 200.964.433,70) da trasferimenti ex L. 67/88;
- e per lo 0,6% (€5.084.615,38) per i trasferimenti ex GESCAL.

Detto finanziamento, di cui è stato erogato l'importo di €816.247.637,74 con una spesa finale di € 802.362.277,25, ha riguardato n. 1.332 interventi avviati (per ristrutturazione, nuove costruzioni, adeguamento impianti, manutenzione etc.) dalle ATER del Veneto per complessivi 30.684 alloggi. Il finanziamento autorizzato più elevato è riconducibile all'ATER di Venezia, con un importo erogato di € 192.588.147,77 pari al 22,92% del totale, per interventi su n. 9.580 alloggi, con una media per alloggio di € 18.166. Quello, invece, di minor importo è riconducibile all'ATER di Belluno, a cui sono stati trasferiti complessivamente € 46.446.969,34, pari al 5,53% del totale, per interventi su n. 2.271 alloggi, con una media alloggio di € 20.392. Il finanziamento con fondi ex GESCAL, pari ad € 5.084.615,38 (0,6% del finanziamento autorizzato complessivo), ha riguardato quattro Aziende su sette con percentuali oscillanti tra il 6,6% (Belluno) e il 37,4% (Venezia) mentre per le ATER di Verona, Vicenza e Treviso non risulta alcuna utilizzazione di fondi ex GESCAL.

Consistenza e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica

Nel territorio veneto, per quanto concerne la consistenza del patrimonio, singolare appare la situazione emersa nel Comune di Cadoneghe (comune con alto fabbisogno abitativo) per la quale, stante l'incomparabilità con le altre realtà oggetto di indagine, si è dovuto procedere alla estrapolazione dalla refertazione generale. In detto comune, infatti, alla data del 19 novembre 2002 risultavano n. 148 alloggi ERP, all'interno dei vari PEEP ed edificati su lotti concessi dal Comune in diritto di superficie per 99 anni, di proprietà dell'ATER di Padova il quale, ai sensi della legge 560/93, provvede anche alla loro eventuale alienazione. Il Comune predispone e

pubblica il bando per l'assegnazione degli alloggi (costruiti dall'ATER), cura l'istruttoria delle domande e la graduatoria finale nonché l'assegnazione mentre il contratto di locazione e tutto quanto riguarda la gestione degli alloggi è di competenza dell'ATER. Il Comune ritorna competente per le eventuali decadenze dell'assegnazione degli alloggi. Alla luce di ciò il Comune di Cadoneghe, alla data dell'istruttoria, risultava proprietario di soli 3 alloggi, acquisiti in proprietà dallo Stato ai sensi dell'art. 2 della l.449/97, peraltro successivamente ceduti .

Ciò premesso, la consistenza complessiva del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale relativa alle sette ATER, ai sette capoluoghi di provincia e ai tre Comuni scelti a campione passa da 44.391 unità del 2001 alle 45.369 dell'esercizio 2003 con il valore complessivo dello stesso al 31 dicembre 2003 di 1.415.813.843,06 euro, ascrivibile per il 52,7% (ca. 746,3 ml di euro) al patrimonio delle sette aziende, proprietari del 79,1% degli alloggi, pari a 35.901 unità, e per il 47,3% (ca. 669,5 ml di euro) all'intero patrimonio dei 10 comuni oggetto dell'indagine (9.468 alloggi)

Per quanto concerne la consistenza del patrimonio delle ATER la situazione emersa è la seguente: l'ATER di Rovigo segna l'aumento più consistente nel triennio 2001/2003, con +15,8; l'ATER di Verona rappresenta la seconda maggiore variazione assoluta (+167 alloggi) mentre la seconda variazione percentuale più consistente è ascrivibile all'ATER di Belluno (+ 8,6%); l'ATER di Venezia mantiene inalterata nel triennio la sua posizione di azienda proprietaria del maggior numero di alloggi in rapporto al totale ATER (27,8% del totale 2001, 26,8% del totale 2003): per contro, la stessa si contraddistingue per la diminuzione più sostenuta (-168 alloggi, quale differenza tra nuove costruzioni e alloggi venduti), passando da un patrimonio immobiliare di ERP di 9.795 unità nel 2001 a 9.627 dell'ultimo esercizio considerato; l'ATER di Padova rappresenta la seconda azienda per numero di alloggi di proprietà (7.399 unità nel 2001 e 7.412 nel 2003) e mantiene pressoché inalterato il numero delle proprietà nel triennio; l'ATER di Treviso rimane la terza azienda per numero di alloggi di proprietà nel triennio considerato, pur registrando una diminuzione del patrimonio nel biennio 2001/2002 di 198 unità, per poi aumentare di 175 unità abitative nel biennio 2002/2003; l'ATER di Vicenza rappresenta, invece, l'azienda con le minori oscillazioni relative all'ammontare del patrimonio di ERP nel triennio (4.130 alloggi nel 2001, 4.132 nel 2002 e 4.123 nel 2003).

La consistenza patrimoniale ERP delle Amministrazioni comunali interessate all'indagine, ammonta, nel 2003, a 9.468 alloggi ERP di proprietà. L'incremento nel triennio considerato è pari a n. 338 unità riconducibili essenzialmente al Comune di Treviso che dal 2001 aumenta il proprio patrimonio del 171,5%, passando da 260 a 706 unità. Il Comune di Padova, secondo come consistenza, segna una diminuzione costante nel triennio, passando da 1.792 unità del 2001 alle 1.720 del 2003; lo stesso dicasi anche per il Comune di Vicenza, che denota un andamento decrescente del -2,8% tra il 2001 e il 2003. Le restanti amministrazioni comunali mantengono nel triennio pressoché lo stesso numero di unità abitative, in particolare il Comune di Verona, che con 3.707 unità (dato 2003) rappresenta la realtà patrimoniale più importante, seguita da Venezia, con 1.635 unità abitative dell'intero patrimonio (il 17,3%).

Per ciò che concerne la localizzazione del patrimonio di ERP sul territorio, con riferimento al totale degli alloggi di proprietà al 31 dicembre 2003, la concentrazione maggiore all'interno dei Piani Peep è riconducibile al patrimonio delle sette ATER (49,2%), con ben 4 percentuali superiori al 50% .

Relativamente alla vetustà delle abitazioni, il 56,3% del patrimonio rilevato è stato ultimato in epoca precedente al 1° gennaio 1981, il 28,1% nel periodo 1981/1990 ed il 15,5% nel periodo successivo al 1° gennaio 1991. L'elevata vetustà concerne tutte e sette le ATER della quali quella di Venezia primeggia con 9.627 alloggi vecchi (68,6%), seguita dall'ATER di Padova con 4.453 alloggi vetusti su un patrimonio di 7.412. Tra le sette aziende venete, quella di Belluno primeggia per il patrimonio collocabile nella fascia mediana di costruzione (1981/1990). L'ATER di Vicenza, invece, si evidenzia per le nuove costruzioni ovvero per gli alloggi terminati in epoca successiva al 31/12/1990, che rappresentano il 27,3% del patrimonio. La ristrutturazione ha interessato l'11,4% del totale alloggi 2003 (4.094 su 35.901) ed in questo

settore Venezia risulta essere in termini assoluti l'azienda con il maggior numero di alloggi risanati, mentre Treviso rileva la percentuale più elevata (21,6%) di alloggi interessati da interventi di risanamento conservativo rapportati al totale alloggi 2003.

Sul fronte delle amministrazioni comunali interessate all'indagine, la percentuale del totale degli alloggi di proprietà inseriti nei Piani Peep è contenuta al 18,8%: come per le Aziende, anche il patrimonio comunale registra un'alta percentuale di alloggi ultimati prima del 1 gennaio 1981 (+55,1%), che diminuisce nei due periodi successivi (29,7% e 15,3%). Anche per il versante comunale, il risanamento ha interessato l'11,4% del totale alloggi 2003 (1.078 su 9.468): in particolare si evidenziano il Comune di Vicenza, con il 42,3%, pari a 642 alloggi ristrutturati su 1.519, e il Comune di Verona, con il patrimonio più cospicuo, che contabilizza 322 abitazioni risanate su 3.707. Il Comune di Rovigo, che non presenta alloggi ultimati dopo il 1 gennaio 1991, ha la seconda percentuale di alloggi risanati (20,4%, pari a 23 alloggi).

Tra il 1999 e il 2003, sia le ATER che le Amministrazioni comunali rilevano minori interventi conservativi rispetto agli interventi di riatto: 1.368 interventi di risanamento conservativo e 3.967 interventi di riatto nel quinquennio per le ATER, 343 ristrutturazioni e 2.221 interventi di riatto per i Comuni.

Tra le amministrazioni comunali, il maggior numero di interventi conservativi è riconducibile a Vicenza (145 complessivi, di cui 52 nell'esercizio 2000), seguita da Verona con 70 ristrutturazioni concentrate nell'ultimo esercizio su un totale di 98. Dei 50 interventi del Comune di Venezia, nessuno è riconducibile ad alloggi propriamente ERP. Il Comune di Padova concentra i complessivi 49 interventi nei primi tre esercizi, in particolare nell'esercizio 1999, con 36 ristrutturazioni. Il Comune di Rovigo rileva un solo intervento di risanamento conservativo nell'ultimo esercizio considerato.

Per ciò che concerne i riatti a seguito del rilascio dell'alloggio da parte dell'inquilino, i più numerosi sono riconducibili alle ATER di Padova (1.098), Venezia (879) e Vicenza (543); tra i 485 e i 396 si posizionano Rovigo, Verona e Treviso, e sono 125 gli interventi del medesimo genere dell'ATER di Belluno.

Sul fronte comunale, elevati gli interventi di riatto relativi al Comune di Verona (1.005). Quelli del Comune di Venezia interessano complessivamente 483 alloggi, di cui solo il 15% (n. 75) propriamente ERP. Il Comune di Vicenza contabilizza 405 interventi di riatto, equamente distribuiti nei cinque esercizi. Per il Comune di Padova sono 251 gli interventi di riatto complessivi mentre per ciò che concerne il Comune di Rovigo, i dati non sono stati disponibili a causa dell'assenza del fascicolo tecnico relativo ad ogni singolo alloggi. Diversa la situazione del Comune di Treviso in cui gli interventi di risanamento sono di competenza ATER.

Le risorse utilizzate dalle ATER per la manutenzione ordinaria e straordinaria ammontano nel quinquennio a 86,4 ml di euro, di cui l'86% di derivazione aziendale: le risorse utilizzate dalle amministrazioni comunali ammontano a 31,4 ml di euro, per il 21% di derivazione regionale.

Per ciò che concerne le Amministrazioni comunali, le uniche risorse regionali si riferiscono alle aziende AGECS³⁰³ di Verona (perfetta corrispondenza tra previsione e spesa effettiva, pari a 1,1 ml di euro) e AMCPSS³⁰⁴ di Vicenza (utilizzo di risorse solo negli esercizi 1999 e 2000).

Per quanto concerne il dimensionamento degli alloggi di ERP, l'indagine ha rilevato come solo il 7,8%, pari a 3.551 abitazioni, ha una superficie inferiore ai 45 mq. Tra i Comuni, Verona rileva la seconda percentuale più elevata (25%) ed il più alto numero di abitazioni di ridotte dimensioni (928), seguito da Vicenza, con 300 alloggi inferiori ai 45 mq (19,7%). Tutte e sette le ATER rilevano, invece, percentuali inferiori al 9%: le due percentuali più basse sono riconducibili alle aziende di Padova (3%) e Treviso (4%), le più elevate (8,8%) appartengono alle ATER di Belluno e Vicenza. Tra le aziende del Veneto, in termini assoluti Padova e

³⁰³ A.G.E.C.:Azienda Gestione Edifici Comunali.

³⁰⁴ A.M.C.P.S.:Azienda municipale Conservazione del Patrimonio e Servizi.

Venezia (rispettivamente con 1.263 e 1.084 alloggi) rappresentano le realtà con il maggior numero di abitazioni di ampie dimensioni.

Per il resto, il maggior numero di alloggi (36.401) si concentra proprio all'interno della categoria intermedia, con una percentuale dell'80,1%.

Il 53,2% del patrimonio complessivo delle ATER e dei Comuni è ricompreso nella categoria A/3. Sono, infatti, 24.208 abitazioni di tipo economico di cui 18.199 di proprietà ATER (pari al 50,6% del patrimonio aziendale ERP totale) e 6.009 di proprietà comunale (pari al 63,5% dell'intero patrimonio ERP comunale).

Il restante patrimonio è ascrivibile per il 24,8% alla categoria A/2 (di cui il 27,3% degli alloggi di proprietà ATER, ed il 15,5% di proprietà comunale), per il 18% alla categoria A/4 (unità immobiliari di tipo popolare con caratteristiche limitate di impianti quantunque indispensabili), per lo 0,8% alla categoria A/5 (abitazioni di tipo ultrapopolare). Residuano, poi, 1.429 alloggi dei quali 1.328 imputabili all'ATER di Venezia, ascrivibili a categorie superiori ad A/5³⁰⁵.

Relativamente al grado di conoscenza, da parte di ciascuno dei soggetti controllati, del patrimonio di propria competenza, l'analisi ha evidenziato che tutte e sette le ATER venete dispongono di procedure elettroniche per la gestione dell'archivio del patrimonio immobiliare di ERP, mentre per ciò che concerne la presenza di un fascicolo di fabbricato esiste piuttosto una pluralità di dossier e di informazioni.

Delle amministrazioni comunali oggetto dell'indagine, cinque capoluoghi di provincia su sette dispongono di procedure elettroniche per la gestione dell'archivio del patrimonio immobiliare di ERP mentre ne risultano sprovviste sia il Comune di Rovigo che quello di Belluno. Dei rimanenti tre Comuni non capoluogo di provincia, solo Battaglia Terme dispone di un archivio patrimoniale informatizzato. I Comuni di Padova, Vicenza, Verona e Belluno hanno confermato l'esistenza di un "fascicolo del fabbricato" ovvero la presenza di un documento equivalente in cui sono riportate le caratteristiche tecniche del fabbricato stesso, la descrizione degli impianti tecnologici esistenti, gli interventi manutentivi eseguiti e quant'altro è necessario o utile per una adeguata cognizione del patrimonio o almeno alcune di tali informazioni. Venezia e Treviso hanno avviato solo nel 2004 la procedura per la creazione del "fascicolo del fabbricato" mentre per i rimanenti Comuni solo il Comune di Rovigo ha confermato la presenza di un fascicolo contenente solo i riferimenti catastali e patrimoniali dei fabbricati.

Per quanto riguarda la gestione del patrimonio di ERP, si evidenzia come l'83,1% degli alloggi sia gestita direttamente dall'ente proprietario. Se le sette ATER gestiscono il 100% del patrimonio ERP (35.901 alloggi), i Comuni gestiscono in proprio il 19,2% della proprietà complessiva (1.816 su 9.468), contro l'80,8% delle unità immobiliari di ERP affidate in gestione a terzi (7.652 alloggi).

Tra le amministrazioni comunali a non aver affidato il proprio patrimonio di ERP sono ricompresi i tre comuni minori, e, tra i capoluoghi di provincia, Rovigo, Venezia e Belluno. Padova e Treviso hanno invece affidato la gestione alle competenti ATER, mentre l'AGEC³⁰⁶ e l'AMCPM³⁰⁷ sono le aziende speciali a cui è stata affidata la gestione degli alloggi di proprietà rispettivamente del Comune di Verona e di Vicenza.

Per quanto concerne la consistenza della dismissione del patrimonio di ERP, le risultanze economiche conseguite e l'impiego dato ai ricavi ottenuti i dati analizzati hanno messo in luce che alla data del 31 dicembre 2003, il ricavato derivante dalle vendite di alloggi effettuate (a partire dal 1994) dalle sette ATER ammonta, a 233,5 ml di euro; il 97,1% del ricavo, pari a 226,7 ml, si riferisce all'incassato da cessioni con impegnativa di vendita in unica soluzione, il restante 2,9% deriva dalla vendita con impegnativa di pagamento rateale di una quota non inferiore al 30% del prezzo di cessione, per un ammontare di 6,8 ml di euro; la vendita complessiva si riferisce a 6.765 alloggi, 614 dei quali venduti ratealmente. Sono state effettuate anche vendite in base a leggi diverse

³⁰⁵ A/5: abitazione ultrapopolare; A/6: abitazioni di tipo rurale; A/7: abitazione in villini; A/8: abitazioni in ville; A/9: castelli, palazzi di eminenti pregi artistici o storici; A/10: uffici o studi privati; A/11: alloggi e abitazioni tipici dei luoghi.

³⁰⁶ A.G.E.C.:Azienda Gestione Edifici Comunali.

³⁰⁷ A.M.C.P.S.:Azienda municipale Conservazione del Patrimonio e Servizi.

dalla 560/93 per un ricavo totale (inteso come tutti i rientri vincolati alle destinazioni di cui all'art. 25 della legge 513/77) di 8,1 ml di euro, di cui il 97,5% in contanti.

Per ciò che concerne le cessioni relative alle Amministrazioni comunali oggetto d'indagine, esse hanno interessato 871 alloggi, con un ricavo complessivo 28,4 ml di euro. Il 96,9%, pari a 27,5 ml di euro, si riferisce all'incassato da vendite con impegnativa di pagamento in contanti relativo a 786 unità; il restante 3,1%, per un ammontare di circa 868mila euro, deriva dalla vendita con impegnativa di pagamento rateale della quota del 30% del prezzo di cessione di 85 unità. Le cessioni sono state effettuate quasi esclusivamente (98,7%, pari al ricavo relativo a 856 alloggi) in base alla l. 560/93: il restante 1,3%, riconducibile unicamente al Comune di Vicenza, rappresenta il ricavo da vendite regolate dalla l. 403/90. Non hanno effettuato alcuna cessione i Comuni di Belluno, Noventa Padovana, Rovigo e Venezia.

Le somme ricavate destinate al reinvestimento ammontano complessivamente a 287,9 ml di euro, di cui l'88,8% è riferito ai ricavi delle sole ATER. La percentuale più consistente, il 49,5%, pari a 126,6 ml di euro, viene destinato dalle ATER a nuove costruzioni, seguita dal recupero (62,3 ml, pari allo 24,4%), mentre alla manutenzione straordinaria viene destinato il 15%, pari a 38,2 ml di euro. Le destinazioni residuali oscillano tra lo 0,1% del ripiano deficit e il 7,1% dei ricavi non destinati.

Diversa la composizione dei ricavi da vendite utilizzati dalle Amministrazioni comunali, che alla manutenzione straordinaria destinano la quota maggiore (30,4%, pari a 9,8 ml di euro), seguita da 7,8 ml per il recupero (24,1%), laddove le nuove costruzioni e l'acquisto di nuovi edifici utilizzano rispettivamente il 18,6% ed il 17,6% dei ricavi disponibili.

Il trasferimento a Comuni ed ATER degli alloggi di proprietà statale effettivamente destinati a soddisfare esigenze abitative pubbliche ha interessato l'8,1% del totale patrimonio ERP. Su 45.369 alloggi complessivi, gli alloggi trasferiti sono stati 1.922 per i Comuni oggetto d'indagine e 1.742 per le ATER venete, per un totale di 3.664 alloggi. Per ciò che concerne le Amministrazioni comunali, gli alloggi trasferiti rappresentano il 20,3% del totale. Non hanno esercitato la facoltà di acquisto degli alloggi di Stato i Comuni di Belluno, Noventa Padovana, Rovigo e Verona (quest'ultimo, nonostante l'espressa richiesta di AGECE, ente gestore).

Per ciò che concerne le Aziende, gli alloggi trasferiti rappresentano solo il 4,9% del totale. Non si registrano acquisizioni da parte dell'ATER di Venezia.

Per quanto concerne l'analisi dei dati concernenti i contenuti della gestione del patrimonio di ERP, tutte e sette le aziende territoriali venete gestiscono alloggi propriamente ERP, e nessun alloggio definito "ERP altro": la gestione interessa la proprietà delle aziende, di altri enti pubblici, ma non la proprietà di privati. Il numero complessivo degli alloggi rileva nel triennio una flessione dell'1,5%, passando da 44.400 a 43.729 unità abitative. In tutti e tre i periodi di riferimento, la diminuzione interessa esclusivamente gli alloggi gestiti di proprietà di enti pubblici.

Sono sei le Amministrazioni comunali che gestiscono direttamente il proprio patrimonio³⁰⁸, di cui 3 capoluogo di provincia. Il Comune di Verona ed il Comune di Vicenza hanno affidato la gestione degli immobili di proprietà, previo corrispettivo, ad aziende speciali, rispettivamente AGECE per il Comune di Verona e AMCPS per il Comune di Vicenza. Nel triennio il numero complessivo degli alloggi gestiti dai Comuni e dalle due aziende speciali rimane pressoché costante, passando da 10.767 unità a 10.757. Sempre nello stesso periodo di riferimento, la gestione propriamente ERP contabilizza 7.071 alloggi (dati 2003), alla gestione cosiddetta "ERP altro" sono riconducibili 3.686 unità immobiliari.

Il numero complessivo di fabbricati ERP gestiti dagli enti sono 9.125 di cui 7.957 delle ATER e n. 1.168 dei Comuni. Il numero complessivo di condomini formalmente costituiti che interessano edifici in cui sono presenti alloggi ERP sono complessivamente 1.597 di cui 1.388 delle ATER e 209 dei Comuni ed il numero complessivo di condomini formalmente costituiti in cui l'ente è in una situazione di minoranza per millesimi è di n. 1.080 di cui n. 936 delle ATER e n. 144 dei Comuni.

³⁰⁸ Sono Battaglia Terme, Cadoneghe, Noventa Padovana, Belluno, Rovigo e Venezia.

Il canone viene determinato sulla base di quanto prescritto dall'art. 18 della l.r. 10/96. Sostanzialmente gli utenti sono divisi per fasce reddituali. Il reddito di riferimento per l'accesso al beneficio è composto dai redditi di tutto il nucleo familiare. Determinato in tal modo il reddito complessivo del nucleo familiare, lo si ascrive alla fascia reddituale di competenza che, a sua volta, determina il canone da applicare. Chiaramente, al variare del reddito complessivo varia anche la collocazione nelle fasce reddituali. La legge, comunque, tutela talune categorie di soggetti e prevede altresì la fascia dei soggetti non aventi titolo.

Il volume di entrata da canoni di locazione nel triennio 2001-2003, distinte per i 10 Comuni campionati e per le sette Aziende territoriali, si attesta, complessivamente a 198,9 ml. di euro³⁰⁹ di cui 42,3 ascrivibili complessivamente alle amministrazioni comunali e 156,6 alle ATER.

Per ciò che concerne le amministrazioni comunali il *trend* segna un andamento in aumento, con una variazione del 4,66% (ca. 637mila euro) tra le entrate del primo (in termini assoluti 13,7 ml nel 2001) e dell'ultimo esercizio considerato (14,3 ml di euro). L'unica Amministrazione comunale a quantificare il canone secondo criteri diversi dalla l.r. 10/96 è Noventa Padovana, che applica le prescrizioni di cui alla l. 431/98 art. 2 co. 3. Sia il canone medio sia il canone minimo sono, quindi, nettamente superiori alle restanti realtà comunali: il canone minimo applicato è di 115,19 euro, mentre il canone medio si attesta a 348,19 euro mensili. Il canone minimo più basso spetta a Cadoneghe, che gestisce un unico alloggio di proprietà, e per il quale introita mensilmente 7,93 euro. Venezia, Treviso, Verona e Padova presentano canoni medi sopra i 100 euro mensili (rispettivamente 137,65, 110, 107,50 e 104 euro al mese), e canoni minimi ricompresi tra 8,27 e 9 euro mensili. Vicenza e Rovigo applicano canoni minimi rispettivamente di 8,26 e 8,27 euro, mentre 15,86 e 12,40 euro mensili sono i canoni minimi richiesti da Battaglia Terme e Belluno.

Per quanto concerne le ATER, il *trend* evidenzia una diminuzione di entrate nel 2002 ed un recupero nel 2003. Complessivamente l'aumento registrato tra le entrate del primo (in termini assoluti 52,05 ml. di euro nel 2001) e dell'ultimo esercizio (52,7 ml. di euro) si attesta nell'1,29% pari a ca. 670mila euro. Rispetto alle Amministrazioni comunali, più omogenei si presentano i canoni minimi relativi alle ATER, fissati a 8,27 euro mensili per sei aziende su sette (9 euro per l'ATER di Padova).

Il dato relativo alla morosità complessiva al 31 dicembre 2003, ammonta a 15,7 ml di euro. La composizione della morosità totale è per il 67,73% (10,7 ml di euro) relativa alla gestione ATER, e il restante 32,27% di pertinenza comunale (pari a 5,1 ml di euro). Tra le ATER, Belluno rileva la morosità complessiva più contenuta (2,59% del totale ATER, pari a ca. 273mila euro) mentre quella più elevata è riconducibile all'ATER di Venezia, con ca. 5,9 ml di euro (55,91% del totale ATER e il 37,70% del totale generale). Tra i Comuni, si rileva assenza di morosità per i tre Comuni minori (Battaglia Terme, Cadoneghe e Noventa Padovana). Per contro, consistente risulta essere il mancato recupero relativo ai Comuni di Venezia e Padova.

Relativamente al triennio 2001/2003, la morosità riconducibile alla gestione ATER e ai 10 Comuni oggetto di indagine è stata di 8,9 ml di euro, di cui il 63,25% (pari a 5,6 ml di euro) riconducibile alla gestione ATER, e il 36,75% riferibile alla gestione dei Comuni.

Tutte e sette le aziende segnano comunque un aumento dei canoni scaduti e non riscossi nel triennio, con una crescita molto più marcata rispetto all'aumento delle entrate da canoni. La variazione percentuale complessiva tra la morosità del primo e dell'ultimo esercizio risulta del 108,12%, 1,4 ml in termini assoluti, laddove si registra una variazione dell'entrate da canoni dello 1,18%, circa 615mila euro.

Per quanto concerne i 10 Comuni oggetto di indagine, la percentuale di morosità nel triennio è stata del 7,72%, pari a 3,3 ml di euro, su una entrata da canoni di 42,3 ml. Il Comune di Verona, tramite AGECC, rileva una percentuale molto modesta (0,59%, pari a 67mila euro) a fronte di 11,4 ml di entrate da canoni nel triennio.

L'assenza di azioni per recupero crediti più significativa, data la presenza di elevata morosità, è riferita al Comune di Venezia, che rileva solo 83 procedure extragiudiziali nel 2003, e nessun procedimento amministrativo né azione giudiziale avviati nei tre esercizi. Il progetto di recupero

³⁰⁹ Il dato è comprensivo anche delle entrate relative ad alloggi "Erp altro".

crediti per gli anni pregressi è stato iniziato dall'Amministrazione veneziana solo a partire dalla seconda metà del 2004, con l'avvio di 150 procedimenti (tra ERP e "ERP altro") riferiti ad importi di morosità non superiori a 200 euro, e di 114 procedimenti riferiti agli anni 1999-2000.

Il Comune di Verona, tramite AGECE, rileva il più basso indice di morosità nel triennio e restituisce tra le Amministrazioni comunali il più alto numero di azioni intraprese per il recupero del credito; in particolare risultano in crescita le procedure extragiudiziali (da 453 nel 2001 a 596 nel 2003).

All'assegnazione degli alloggi, la cui disciplina è rinvenibile negli artt. 9 e 10 della l.r. 10/96, si provvede mediante pubblico concorso indetto, di norma, annualmente dai singoli Comuni entro il 30 settembre, indipendentemente dalle effettive disponibilità di alloggi da assegnare. Infatti, non viene messo a concorso il numero effettivo degli alloggi disponibili bensì si redige una graduatoria dei concorrenti ai quali assegnare gli alloggi, a mano a mano che questi ultimi divengono fruibili.

L'assegnazione effettuata ai sensi dell'art. 9 l.r. 10/96 individua l'aspirante assegnatario, sulla scorta della graduatoria definitiva di ERP vigente al momento dell'assegnazione. Il possesso dei requisiti di cui all'art. 2 l.r. 10/96 si esplicita tramite autocertificazione. L'attribuzione dell'alloggio avviene con riferimento agli standard abitativi (numero dei componenti familiari rapportato alla superficie) ed è di competenza del Comune il quale indice i bandi di concorso, provvede all'istruttoria delle domande presentate, alla redazione della graduatoria provvisoria e all'approvazione di quella definitiva. Sono previste, altresì, sistemazioni provvisorie per una durata massima di due anni ed ulteriori modalità di assegnazione diverse da quella previste dalla l.r. 10/96 (Verona, Rovigo, Belluno).

Il criterio per la determinazione del reddito è costituito dal reddito lordo indicato nella dichiarazione fiscale dell'anno.

Le ATER subentrano nella stipula dei contratti di locazione e per la successiva gestione degli immobili e dell'utenza.

Il numero complessivo degli alloggi assegnati a nuovi inquilini nel triennio ammonta a 5.931 unità, di cui il 67% (pari a 3.972 alloggi) è riferito alle ATER ed il restante 33% alle Amministrazioni comunali (pari a 1.959 alloggi).

Su un totale di 53.226 alloggi ERP gestiti da Aziende territoriali ed Amministrazioni comunali, il 4,85%, pari a 2.581 unità abitative, risultava non essere occupato alla data del 31 dicembre 2003.

Per quanto concerne le sette aziende, la più alta percentuale relativa alla mancata occupazione è riconducibile all'ATER di Rovigo, con 417 (il 9,59%) alloggi non occupati su 4.350. Di questi n. 256 (il 61,39%) risultava, alla data della rilevazione, in attesa e/o in corso di interventi di manutenzione (dato unico), e n. 136 (il 32,61%) in attesa di assegnazione. Anche il dato relativo alla durata della mancata occupazione si attesta al livello più elevato ossia superiore ai 12 mesi la non occupazione causa manutenzione e oltre 3 mesi la non occupazione causa mancata assegnazione.

Tra le amministrazioni comunali, relativamente ai soli alloggi ERP gestiti, risulta non occupato il 5,09% degli alloggi complessivi. La non occupazione deriva da lavori di manutenzione in corso, per il 48,65%, ovvero perché l'immobile è in attesa di interventi manutentivi per il 39,75%. Tra i Comuni capoluogo di provincia, sono Padova e Treviso a rilevare rispettivamente la percentuale più bassa (2,15%) e più alta (21,81%) di alloggi ERP non occupati.

Alla data del 31 dicembre 2003, su un totale alloggi ERP gestiti di 53.226 le unità abitative di ERP occupate da soggetti *sine titulo* risultavano essere complessivamente 319.

Sul fronte comunale, non si registrano occupazioni abusive per le Amministrazioni comunali di Battaglia Terme, Belluno e Cadoneghe, mentre nel Comune di Noventa Padovana risultava occupato senza titolo (per emergenza abitativa) un solo alloggio. Su quello aziendale si evidenzia, in positivo, l'azienda veronese AGECE la quale non ha rilevato occupazioni abusive nel periodo considerato ed è riuscita ad azzerare anche la situazione pregressa. A differenza delle altre realtà aziendali, il servizio di sorveglianza dell'ATER di Padova viene svolto da una

società esterna; alla data del 31 dicembre 2003, su un totale di 9.915 alloggi ERP solo 37 risultavano occupati abusivamente.

Per quanto concerne gli altri soggetti controllati, le metodologie poste in essere al fine di fronteggiare il fenomeno dell'abusivismo sono alquanto variegate: ci sono controlli incrociati, verifiche anagrafiche, controlli su segnalazioni, controlli solo in occasione della verifica anagrafica annuale per il calcolo del canone di locazione, etc..

Per ciò che concerne i procedimenti avviati per contestare l'occupazione senza titolo, le sanatorie, intese come possibilità dell'utente decaduto di avviare un nuovo rapporto di locazione temporaneo, hanno interessato solo le aziende di Venezia e Treviso, quest'ultima in maniera davvero marginale (2 posizioni, solo nel 2003, su 13 procedimenti) ed il Comune di Padova. I procedimenti conclusi con il recupero della disponibilità dell'alloggio sono pari a zero nel triennio relativamente all'ATER di Padova, e al 100% per l'ATER di Belluno: le restanti percentuali si posizionano sopra il 50%. Gli alloggi rilasciati e gli sgomberi forzati eseguiti rappresentano per i Comuni il 56% del totale procedimenti avviati nel 2003.

Tutte e sette le aziende sono dotate di archivio anagrafico dell'utenza, annualmente aggiornato con il rilevamento dell'ultima situazione reddituale finalizzata al calcolo del canone. L'aggiornamento viene effettuato in maniera diversa da azienda ad azienda, variando da sistemi cartacei a sistemi informatici (o entrambi contestualmente), da rilevazioni annuali a rilevazioni in tempo reale.

Per quanto concerne i comuni, l'archivio anagrafico di Padova e di Treviso è gestito direttamente dall'ATER; Cadoneghe, Noventa e Belluno sono sprovvisti di archivio anagrafico dell'utenza; Battaglia Terme utilizza un elenco cartaceo riguardante gli inquilini residenti di anno in anno, con riferimento ai pagamenti e all'importo degli stessi; Rovigo è direttamente collegato con l'anagrafe ma risulta in corso di predisposizione l'archivio storico informatico; Venezia prevede che l'archivio degli utenti sia aggiornato in automatico con l'archivio anagrafico. Vicenza provvede attraverso l'ente gestore del patrimonio ERP dotato di un archivio informatico così come per la gestione dell'archivio anagrafico dell'utenza, l'ente gestore del Comune di Verona (AGEC) è dotata di sistema informativo che consente di memorizzare, a livello di singolo inquilino i dati anagrafici, dati contrattuali, estratti conto e dati per la fatturazione mensile. Vengono registrati gli aggiornamenti delle situazioni reddituali ed il mantenimento dei requisiti mediante collegamenti con l'anagrafe, l'ufficio tecnico erariale e la Conservatoria dei Registri Immobiliari.

Per quanto concerne le movimentazioni del rapporto locativo, i Comuni, d'intesa con gli enti gestori, predispongono ogni due anni dei bandi concorsuali per favorire la mobilità dell'utenza, allo scopo di soddisfare la richiesta di nuclei in sovraffollamento, gli anziani, i portatori di *handicap*, ecc. Sulla scorta della graduatoria, la Giunta comunale provvede a formulare il programma della mobilità.

I dati relativi ai cambi, alle vulture e alle cessazioni non sono comparabili stante la loro disomogeneità.

I piani di vendita sono stati adottati sulla base dei criteri fissati dalla Regione con Provvedimento del Consiglio regionale n. 912 dell'11 marzo 1994³¹⁰.

Il criterio di vendita è stato, dapprima, calcolato in base all'art. 1, co. 10 della legge 560/93 e, successivamente, a seguito dell'adozione della l.r. 29/2002, con riferimento al valore dell'alloggio, determinato sulla base del prezzo di mercato, tramite perizia asseverata, e quindi ridotto del 20%.

Su dieci Amministrazioni comunali, sei hanno adottato il piano di vendita: nessun piano vendita per due capoluoghi di provincia (Venezia e Belluno) e per i due Comuni di Cadoneghe e Noventa Padovana. Complessivamente, sono stati inseriti nei sei piani di vendita 2.868 alloggi: di questi, alla data del 31/12/2003 risultava perfezionata la vendita di 849 unità abitative, pari al 29,6% del totale.

Per quanto concerne le ATER, tutte e sette le Aziende hanno adottato piani di vendita, per un totale di 21.446 unità disponibili (comprensive anche degli alloggi ex Stato) e di 6.930 alloggi venduti (32,3%).

³¹⁰ "Piano di vendita degli alloggi di ERP – Legge 560/93 – Norme in materia di alienazione degli alloggi di ERP"