

# IL SISTEMA ABITATIVO 2006 IN PIEMONTE

*Rapporto informativo per  
l'Osservatorio Edilizia  
della Regione*



1. Contesto socio- demografico
2. Patrimonio e mercato
3. Produzione edilizia
4. Scenari della domanda abitativa
5. Focus: Lione e Glasgow
- Allegato statistico

SPECIALE PROVINCIA DI TORINO

6. La condizione abitativa, l'indagine

## **7. Il circuito economico dell'Erp**

8. Note per lo sviluppo dell'edilizia sociale

## INDICE

<b>7. IL CIRCUITO ECONOMICO DELL'ERP</b>	<b>7-2</b>
<b>7.1. I dati complessivi della contabilità</b>	7-3
<i>I dati per l'analisi</i>	7-3
<b>7.2. I dati sulla gestione immobiliare</b>	7-3
<b>7.3. Gli investimenti da finanziamenti esterni</b>	7-5
<b>7.4. La morosità</b>	7-6
<b>7.5. La struttura economica della gestione</b>	7-8
<b>7.6. La vendita degli alloggi</b>	7-8
<b>7.7. Il canone di locazione</b>	7-9
<b>7.8. La copertura del costo sociale dell'erp</b>	7-12
<b>7.9. Il ruolo dello Stato</b>	7-13
<b>7.10. Il ruolo della regione</b>	7-16
<b>7.11. Il ruolo del Comune</b>	7-18
<b>7.12. Gli utenti</b>	7-20

## 7. IL CIRCUITO ECONOMICO DELL'ERP

La presente analisi ha lo scopo di simulare la ricostruzione del circuito economico dell'edilizia residenziale pubblica. Si parla di **ricostruzione**, perché si ritiene che un qualche circuito economico caratterizzasse l'erp fino alle novità introdotte a partire dalla riforma della casa del 1971, poi alla abolizione dei finanziamenti pubblici derivati dai contributi ex-Gescal.

Si parte dal presupposto che l'erp debba mantenere la sua missione sociale, che è quella di fornire adeguate soluzioni abitative per le famiglie economicamente deboli. Tuttavia, tale missione non può essere esercitata se l'intero processo economico del settore non ha le basi economiche per sostenerla.

Il circuito economico deve essere ricostruito, perché – questa è l'ipotesi di partenza – attualmente non è in equilibrio. Circuito economico in equilibrio significa che le componenti delle entrate e delle spese non devono generare passivo, **senza perdita di entità o di qualità del patrimonio**.

Se le entrate dai ricavi delle cessioni compensano il deficit di gestione e la manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici richiedono finanziamenti esogeni, il circuito economico non è in equilibrio. Si considerano necessariamente esterni i finanziamenti dedicati a incrementare il patrimonio.

□ **I dati per l'analisi**

L'analisi è stata condotta su dati forniti dall'ATC di Torino, che gestisce oltre il 62% del patrimonio erp della Regione Piemonte.

I dati sono estratti dai bilanci consuntivi dell'Azienda relativi agli anni 2001, 2002, 2003; dalla banca dati dell'utenza e della gestione patrimoniale della stessa Azienda. Ove opportuno, i dati sono stati comparati con analoghi dati delle altre ATC del Piemonte. In tal caso, i dati sono estratti da elaborazioni dell'Osservatorio dell'edilizia della Regione Piemonte<sup>1</sup>

### **7.1 I dati complessivi della contabilità**

Per avviare l'analisi dell'attuale situazione economica dell'ATC di Torino si può iniziare dai risultati contabili relativi al rapporto **entrate-spese totali e correnti**.

Si avverte, preliminarmente, che soltanto le entrate-spese correnti sono proprie della gestione immobiliare, mentre quelle totali sono fortemente influenzate dagli investimenti provenienti da Stato o Regione per essere destinate a nuove costruzioni o recupero.

I dati evidenziano saldi positivi: Le risultanze contabili, quindi, documentano una situazione economica in equilibrio. Situazione analoga si riscontra nelle altre ATC del Piemonte.

### **7.2 I dati sulla gestione immobiliare**

L'esame del circuito economico richiede di approfondire l'andamento del rapporto entrate-spese più direttamente riferite alla gestione immobiliare.

Nel 2003 l'ATC di Torino ha gestito 37.801 unità immobiliari; 32.397 alloggi e 5.414 altre unità immobiliari.

I ricavi complessivi della gestione immobiliare sono stati di € 52.311.493 (39.027.648 di canoni e 13.283.845 per servizi)<sup>2</sup>

<sup>1</sup> "Rapporto sull'edilizia residenziale pubblica in Piemonte", relazione 2002, quaderno n. 26

<sup>2</sup> Ricavi e costi dalla gestione (dati ATC)

## PROVINCIA DI TORINO: LA RICOSTRUZIONE DEL CIRCUITO ECONOMICO DELL'ERP

I costi complessivi della gestione immobiliare sono stati € 48.852.648, evidenziando un saldo positivo di € 3.458.845.

Il saldo positivo è riscontrabile anche nella media per unità immobiliare, risultando di € 91.50

### Ricavi in euro

ente proprietario	n. alloggi	canoni	servizi	totali	m.u.i.
ATC	18.857	20.260.031	8.884.887		
Stato	1.450	1.657.787	447.426		
Comuni	12.080	10.415.632	3.338.030		
Altre unità imm.ri	5.414	6.694.198	613.502	7.307.700	1.349,77
Totali alloggi	32.387	32.333.450	12.670.343	45.003.793	1.389,56
Totale	37.801	39.027.648	13.283.845	52.311.493	1.383,86

### Costi della gestione

	costo anno	medio per u.i.
personale	5.672.910	150,07
amministrazione	19.274.561	509,89
Ici ATC	3.723.079	171,80
Ici Comuni	666.805	56,35
Ici CIT	387.789	149,95
altri tributi locali	58.207	1,54
esercizio servizi	11.967.977	316,60
manut. ordinaria	7.101.320	187,86
Totale	48.852.648	1.292,36

Nello stesso anno l'ATC di Torino ha venduto 131 alloggi (85 in contanti, 46 a rate), incassando € 3.414.601 di pagamenti in contanti e 600.645 di ratei.<sup>3</sup>

In linea teorica, le entrate per le vendite aumentano il saldo positivo della gestione immobiliare a € 7.554.081

Esaminando i costi di gestione (complessivi e per unità immobiliare), si può vedere che nel 2003 l'Ici dovuta ai Comuni e altre imposte locali hanno rappresentato il 9,9% dei costi ed hanno assorbito il 9,2 % dei ricavi.

<sup>3</sup> Ricavi dalle vendite (dati ATC)

**Alloggi venduti**

anno	in contanti		a rate	
	n. alloggi	incassi	n. alloggi	incassi
2001	70	2.731.962	9	235.173
2002	70	2.954.174	35	502.618
2003	85	3.414.601	46	600.645

### 7.3 Gli investimenti da finanziamenti esterni

I dati sopra sintetizzati evidenziano soltanto una parte della situazione economica dell'ATC di Torino, per due motivi.

Abbiamo già avvertito che essi riguardano soltanto i dati della gestione immobiliare, non anche quelli relativi agli investimenti per nuove costruzioni e per recupero, alimentati da finanziamenti esterni (Stato, Regione, etc).

Tali finanziamenti entrano nel bilancio dell'Azienda ed escono per alimentare i lavori. Resta, di pertinenza dell'Azienda soltanto la quota percentuale, fissata dalla Regione, che compensa l'attività dell'ATC per i compiti di progettazione e quelli di stazione appaltante. Questo comporta, per l'Azienda, la necessità di dimensionare le strutture a queste attività dedicate, in modo da mantenere in equilibrio entrate e costi, per non far gravare questi ultimi sulle altre entrate.

Negli anni passati l'abbondanza dei finanziamenti ha consentito, in non poche situazioni, di coprire con le entrate da investimenti parte del deficit di gestione. Fa parte dei paradossi fiscali delle ATC, come di tutti gli altri IACP, comunque denominati, il fatto che gli investimenti da finanziamenti esterni sono considerate componenti dell'imponibile, ai fini IRAP<sup>4</sup>.

Se vogliamo sviluppare il discorso teorico fino in fondo, dovremmo dire che il recupero e le nuove costruzioni potrebbero essere alimentati, in parte da risorse provenienti dalla gestione, in parte da mutui accesi dall'Azienda e ammortizzati con i proventi degli affitti. Ci troveremo, tuttavia, nella situazione di un'attività immobiliare che produce utili, che ha, non soltanto costi, ma anche ricavi allineati con i valori del mercato.

<sup>4</sup> Agenzia delle entrate, nota a Federcasa del 13.05.2003

Il secondo motivo della parzialità dei dati relativi alla gestione immobiliare è dato dalla morosità.

#### **7.4 La morosità**

I dati esposti riguardano il consuntivo di competenza; non evidenziano la morosità, che riduce drasticamente la gestione della cassa.

Nel 2003, a fronte di entrate per canoni e servizi pari a € 52.311.493 la morosità è stata registrata in € 11.615.836, cioè nel 22,20% delle entrate previste.

Il risultato non è molto diverso dal dettaglio del rendiconto finanziario 2003, dove, per i canoni, la differenza tra previsioni di cassa e somme riscosse è del 24,9%; per i servizi a rimborso, la differenza è del 18%; nel complesso risulta del 23,45%<sup>5</sup>.

Il dato esposto non rappresenta compiutamente la morosità dell'esercizio, perché una parte delle bollette degli ultimi mesi del 2003 sono pagate nel 2004, quindi sono registrate nella cassa di quest'ultimo anno. Se ciò riguarda un quarto della morosità, quella dell'esercizio (è una stima) si riduce a € 8.711.877, pari al 16% delle entrate previste.

In tal caso le entrate effettive si riducono a € 43.599.616, con una media per unità immobiliare di € 1.153,40. Il deficit d'esercizio diventa di € 5.253.032, e di € 138,96 per unità immobiliare.

La Regione Piemonte ha definito norme per risolvere la questione della morosità (art. 24, l.r. 22/2001). Secondo queste norme, la cosiddetta **morosità incolpevole** (reddito minimo da pensione, disoccupazione, malattia grave) è sanata dal fondo sociale regionale. La restante morosità provoca decadenza (di competenza del Comune) oppure è posta a carico del Comune della morosità insoluta. Interessa rilevare, inoltre, che la Regione ha stabilito i presupposti di un intervento assistenziale per l'inquilinato povero o moroso senza colpa e di analogo intervento del Comune per coprire la morosità di inquilini (scelti dal Comune stesso) insolventi.

<sup>5</sup> *Rendiconto finanziario 2003, ATC Torino, titolo2, categ.1 e 2.*

Da un punto di vista teorico e normativo la situazione economica dell'ATC di Torino non presenta problemi. Il bilancio di competenza presenta un saldo positivo, la morosità è sanata dalla Regione o dal Comune. Oppure i morosi insolventi decadono dall'assegnazione e lasciano l'alloggio. E' ben noto che le cose stanno diversamente.

Innanzitutto perché le procedure per il recupero della morosità sono più lunghe delle esigenze di cassa. In secondo luogo, perché i comuni hanno difficoltà a far espellere dagli alloggi inquilini che hanno selezionato per motivi di bisogno; oppure hanno difficoltà a mettere in bilancio le somme necessarie a compensare la morosità. Così, l'azienda è costretta nella deficitaria situazione di cassa. Questa valutazione è parzialmente confermata da dati presentati dalla Regione.

Nel 2001, la **morosità incolpevole** è stata valutata, dalla Regione su dati ATC, in € 3.370.006, ma sanata per € 1.581.746, cioè per il 46,9%. Nel 2002 è stata sanata per € 1.800.000 circa e nel 2003 per € 1.979.000 circa, pari, rispettivamente al 47% e al 42% della morosità incolpevole documentata dall'ATC.

E' altamente improbabile che i comuni possano mettere a loro carico la parte di morosità incolpevole e quella colpevole o che possano avviare procedure per l'espulsione di qualche migliaio di famiglie. Da parte dei Comuni, la morosità incolpevole, relativa all'ultimo trimestre 2001 e al 2003, documentata per € 900.000, è stata sanata per € 750.000. Probabilmente per gli alloggi di proprietà dei comuni, gestiti dall'ATC.

In base a dati forniti successivamente dall'ATC, nei tre anni 2000-2003, i morosi sono risultati complessivamente 6772; di questi, il 77% (5242) appartengono alla fascia A. La questione riguarda, quindi, prevalentemente il *target* fisiologico dell'ATC, cioè l'utenza di specifica pertinenza dell'edilizia residenziale pubblica.

Peraltro, nel corso del 2003, l'ATC di Torino ha recuperato morosità per € 10.612.000, su un totale consolidato di € 65.000.000.

Dai dati sopra riportati, si intuisce che la verifica della morosità e il suo recupero costituiscono una parte importante della gestione amministrativa dell'utenza e delle finanze dell'ATC. Quale che sia il risultato che queste procedure conseguono, non si deve dimenticare che la loro applicazione è lunga e, per quello che qui interessa, ha dei costi amministrativi difficilmente valutabili, ma certi.

### **7.5 La struttura economica della gestione**

Con l'ultima notazione entriamo nella struttura economica della gestione immobiliare dell'ATC di Torino; per questo verso in quella dell'edilizia residenziale pubblica della Regione Piemonte, dal momento che, con differenze ininfluenti, le stesse questioni sono presenti nelle altre Aziende della Regione e negli IACP o ex-IACP in genere.

In estrema sintesi, tale struttura economica presenta le seguenti caratteristiche:

- spinta socialità, accentuata negli ultimi anni, con il favore concesso ad assegnazioni a famiglie povere e meno che povere;
- canoni teoricamente calcolati con criteri economici, ma rapportati ad una ridotta capacità economica delle famiglie;
- norme cogenti (apparentemente) per espellere dall'inquilinato le famiglie con redditi più alti;
- imposizione fiscale da azienda commerciale sugli introiti e sul patrimonio;
- vendite degli alloggi, perseguite da decenni, con l'obiettivo di patrimonializzare le famiglie, con forti, talvolta fortissime, agevolazioni;
- interventi assistenziali a favore delle famiglie più povere, insolventi, anche in sostituzione dell'assenza di strumenti di sostegno del reddito familiare.

### **7.6 La vendita degli alloggi**

Può la vendita degli alloggi sostenere la struttura economica della gestione immobiliare?

Sì, a condizione che gli introiti da vendite insieme con finanziamenti esterni consentano di ricostituire il patrimonio. Nella situazione che si è verificata nell'ultimo decennio ciò non è stato; è fortemente dubitabile che possa accedere in futuro.

In base alla l. 560/1993, l'ATC di Torino ha posto in vendita 19.688 alloggi, avendone venduti in dieci anni 4.839, ad prezzo medio di € 40.171,77 (prezzo medio delle vendite del 2003); negli anni precedenti il prezzo medio è stato di 29.833,87<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> *Rapporto cit, allegati, tabella 6.3.a e dati ATC Torino*

Per quanto lente possano essere le vendite previste, esse decurteranno il patrimonio del 61,75%; occorrerebbe un esborso finanziario straordinario, per decenni, per compensare tale eccezionale, ma inevitabile erosione.

Gli alloggi posti in vendita, nella Regione, ammontano a 30.757. Se fossero tutti venduti, il patrimonio si ridurrebbe a un terzo. Fino al 2001 (dal 1994, quindi in 8 anni) ne sono stati venduti 7.394; al ritmo attuale ciò avverrebbe in meno di trent'anni.

Anche da un punto di vista economico, la perdita sarebbe disastrosa, dal momento che il ricavo della vendita di un alloggio deve essere moltiplicato per due volte e mezzo per avere le risorse necessarie per costruirne un altro. Senza voler fare del massimalismo contabile, a valori 2003, occorrerebbero circa 2 miliardi di euro per ricostruire la stessa quantità degli alloggi venduti.

#### Alloggi venduti

anno	in contanti		a rate	
	n. alloggi	incassi	n. alloggi	incassi
2001	70	2.731.962	9	235.173
2002	70	2.954.174	35	502.618
2003	85	3.414.601	46	600.645

Quanto sopra non vuole significare che la vendita di una quota, minima o costante, del patrimonio non possa far parte del sistema economico di una gestione immobiliare. A condizione che la vendita riguardi il patrimonio economicamente o qualitativamente scaduto e che esso venga sostituito da nuovo patrimonio, a valori aggiornati, di vendita o di affitto.

Questo criterio è tipico di una gestione immobiliare di tipo privatistico, non dell'edilizia residenziale pubblica, nella quale è più agevole vendere alloggi occupati da famiglie meno povere, mentre le assegnazioni privilegiano sempre più famiglie povere e meno che povere.

### 7.7 Il canone di locazione

L'art. 17 della l.r. 46/1995 stabilisce che "il canone di locazione degli alloggi...è diretto a compensare i costi di amministrazione, di gestione e manutenzione, nonché a consentire il recupero di una parte delle risorse impiegate per la realizzazione degli alloggi stessi".

Definizioni identiche si trovano da decenni in tutte le normative, nazionali e regionali, sull'edilizia residenziale pubblica. Ma esse sono contrastate dalla necessità di correggere il canone di locazione, in base alla capacità di spesa della famiglia assegnataria.

Tale necessità è stata prevista, per la prima volta, nel DPR 1035/1972<sup>7</sup>, ma in realtà applicata dopo la delibera CIPE del 19.11.1981, una delle delibere di programmazione attuative della riforma della casa definita nella l. 457/1978<sup>8</sup>.

Prima di procedere all'esame dei canoni degli alloggi gestiti dall'ATC di Torino, è necessario ricordare che la Regione Piemonte ha stabilito che:

- la composizione del nucleo familiare influenza la valutazione del reddito in base a coefficienti di rivalutazione;

I.r. 46/95, Tabella di equivalenza							
Componenti	<2	2,5	3	3,5	4	4,5	>4,5
Coefficiente	1	1,11	1,22	1,32	1,42	1,51	1,6

- il canone oggettivo è pari al 3,85% del valore locativo dell'alloggio (l.r. 46/95, art. 18);
- il canone attribuito a ciascuna famiglia è pari ad una percentuale del canone oggettivo o ad una percentuale del reddito della famiglia<sup>9</sup>;

**Utenze per fascia di reddito, canoni mensili, complessivi e medi**

fascia	n.utenze	canoni complessivi	canone medio
A	22.382	1.443.982,23	64,51
B	4.934	753.465,06	152,70
C	1.765	350.665,79	198,67
D	347	106.610,53	307,23
totale	29.428	2.654.723,61	90,21
Altri	936	223.361,10	238,56
Totale	30.364	2.878.024,71	94,78

- i redditi familiari dei lavoratori dipendenti e dei pensionati sono convenzionalmente ridotti in base all'art. 21 della l.457/1978 (60% del reddito)

<sup>7</sup> art. 19

<sup>8</sup> par. 11

- le famiglie sono suddivise in 4 fasce: A – a sua volta divisa in tre fasce –B, C, D, in base al livello di reddito, alla fonte del reddito, all'eventuale presenza di redditi immobiliari.

Nella tabella riportata sopra, si può leggere che il canone medio mensile degli alloggi ATC è, nel 2003, di €94,78, pari ad un canone medio annuo di €1.137,36.

Il canone medio è decisamente influenzato da quello della fascia A, ove è presente oltre il 73% delle utenze e che rappresenta il *target* fisiologico dell'edilizia residenziale pubblica.

Infatti, nella fascia A sono comprese le famiglie che hanno un reddito inferiore a quello valido per l'assegnazione, nel 2003, pari a €11.109,19 per i lavoratori autonomi e a €18.515,32 per i lavoratori dipendenti o per i pensionati, per una famiglia di due persone.

Nelle assegnazioni e nei criteri di determinazione dei canoni i lavoratori dipendenti sono favoriti rispetto ai lavoratori autonomi. Non è tuttavia questa la sede per valutare l'opportunità o la congruità dei livelli di reddito scelti dalla Regione e dei rispettivi livelli di canone. Essi devono essere valutati in rapporto alle offerte economiche del mercato privato per l'affitto o per la proprietà dell'alloggio.

In questa sede si deve rapportare il rapporto tra canone medio applicato e canone oggettivo, stabilito dalla stessa normativa regionale.

Il canone oggettivo è stato calcolato in €1800 per anno<sup>10</sup>.

Il costo del canone sociale complessivo (€1137,36) è di €663 per alloggio, per anno, pari a complessivi €21.472.581.

Oppure, il costo del canone sociale complessivo (€1036,36) è di €763,54 per alloggio, per anno, pari a €24.762.581<sup>11</sup>.

In questa sede interessano relativamente le differenze, che possono derivare da provenienza o trattamento differenti dei dati. Interessa rilevare un procedimento, utile a calcolare il costo della socialità applicata alla gestione dell'edilizia residenziale pubblica.

<sup>10</sup> La stima è stata fatta sulla base del canone medio delle fasce di reddito B, C, D, per le quali la legge regionale prevede l'applicazione del 100%, 130% e 200% del canone oggettivo.

<sup>11</sup> La differenza tra le due stime deriva dall'applicazione di due canoni sociali medi, ricavati dalle tabelle in nota (3) e in nota (12).

La funzione sociale dell'edilizia pubblica richiede di individuare i modi per colmare la differenza tra sua resa sociale e resa economica necessaria al suo mantenimento ed alla sua durata.

### **7.8 La copertura del costo sociale dell'erp**

La stima del costo sociale riportata nel precedente paragrafo riguarda soltanto il rapporto tra canone sociale medio e canone oggettivo stabilito dalla Regione.

E' stata calcolata soltanto sul canone degli alloggi, non anche sul costo dei servizi a rimborso, perché questo è teoricamente in equilibrio con i ricavi e perché il canone sociale medio applicato è diretta conseguenza del riferimento dei canoni alla capacità di spesa delle famiglie, rispondendo, quindi, a criteri non economici, ma di politica sociale.

Non interessa, in questa sede, disquisire su questioni meta economiche (se è giusto che un intervento sociale sia in deficit); interessa basare il ragionamento sul fatto che un deficit – strutturale o di gestione- deve essere in qualche modo coperto, se non si vuole condurre il patrimonio alla sua erosione (estinzione o degrado), che richiede comunque risorse pubbliche per ricostituirlo o per riqualificarlo.

Senza considerare che un deficit strutturale o di gestione richiede – ex-post – decisioni e procedure di varia natura (contabili, economiche, normative, etc).

Risulta pertanto preferibile definire un sistema che sia strutturalmente in equilibrio, affidando a procedure innovative la prevenzione o la cura del deficit di gestione (si pensi alla morosità).

I dati precedentemente riportati dicono che la copertura integrale del costo sociale del sistema erp – riguardo l'ATC di Torino, ma con qualche variante, la valutazione potrebbe riguardare tutti gli ATC del Piemonte – richiederebbe l'aumento dei ricavi di circa il 50%.

E' inimmaginabile imputare ad uno solo degli *attori* che intervengono nel sistema erp in Piemonte la copertura del suo costo sociale. E' ragionevole presupporre che tutti gli attori debbano giocare ruoli distinti, ma complementari, per garantire al settore efficacia sociale ed equilibrio economico.

Questi attori sono:

- lo Stato,
- la Regione,
- i Comuni,
- gli utenti.

### **7.9 Il ruolo dello Stato**

Decentrando alle regioni e ai comuni le residue funzioni amministrative sull'erp, lo Stato ha riservato a sé la soddisfazione dei bisogni minimi essenziali <sup>12</sup>.

La più attuale stesura della Costituzione (all'esame del Parlamento) accentua il ruolo primario delle regioni e dei comuni, anche in materia di erp, e attenua ulteriormente il ruolo dello Stato.

Quest'ultimo ruolo non può considerarsi completamente esaurito.

Innanzitutto, la riforma dell'assistenza, se si concretizza, anche, in strumenti di sostegno al reddito, può costituire un supporto indiretto alla soluzione dei problemi abitativi delle famiglie a più ridotto livello di risorse economiche.

In secondo luogo, il sussidio per l'affitto – uno degli strumenti mirati su specifiche categorie di problemi e di destinatari – se adeguatamente finanziato può essere allargato – oggi l'ipotesi è normativamente esclusa – a pagare una parte dell'affitto e dei servizi a rimborso delle famiglie economicamente più deboli. Attualmente questa destinazione è possibile, solo se regione e comuni partecipano finanziariamente all'intervento.

In terzo luogo, resta allo Stato la leva fiscale, che può essere utilizzata per eliminare o ridurre il paradosso fiscale delle ATC (ex IACP), che pagano imposte sul patrimonio e sul reddito come immobiliari private, costretti quindi ad avere ricavi assistenziali e costi di mercato.

<sup>12</sup> D. leg. vo 112/1998

Secondo calcoli della Regione Piemonte, nel 2001, oltre il 17% della spesa corrente delle ATC è impegnato per oneri tributari, locali e statali, pari ad una media di € 315,24 per alloggio, circa il 30% del canone sociale applicato.

Nel 2003, tale costo, per l'ATC di Torino è di € 255,14 per alloggio, pari ad oltre il 22% del canone sociale applicato. Oltre il 57% di tali oneri sono di competenza dello Stato<sup>13</sup>.

In proposito, non si può dimenticare che gli ex-lacp, comunque denominati, godono di agevolazione fiscale che riduce al 50% le somme dovute a titolo di IRPEG<sup>14</sup>.

Nel 2001 lo Stato ha assegnato alla Regione Piemonte € 19.809.000, per finanziare il sussidio per l'affitto, stabilito dalla l. 431/1998<sup>15</sup>. Nello stesso anno, le ATC del Piemonte hanno pagato imposte per € 17.164.443. Anche se il rapporto tra i due dati può apparire una forzatura, le imposte pagate dalle ATC del Piemonte rappresentano l'86% del finanziamento statale per il sussidio all'affitto.

Se nelle ATC della regione si verifica un rapporto tra oneri tributari locali e statali, analogo a quello riscontrato nell'ATC di Torino, le ATC del Piemonte hanno fornito allo Stato il 66% dello stanziamento che lo Stato ha assegnato alla stessa regione. Almeno nel 2001.

In altre parole, una quota consistente degli affitti sociali degli alloggi pubblici paga il sostegno all'affitto degli alloggi privati.

Gli strumenti che possono esprimere e concretizzare il ruolo dello Stato per l'erp sono dunque tre: riforma dell'assistenza con la introduzione di sostegni al reddito; sussidio per l'affitto; riduzione o eliminazione della pressione fiscale sul patrimonio pubblico e sull'attività degli enti gestori.

Attualmente i tre strumenti sono definiti e gestiti in contesti istituzionali ed economici non comunicanti. Stranamente, quando si parla di riforma del *welfare*, rarissimi e senza conseguenze sono gli accenni alla questione abitativa.

<sup>13</sup> ATC Torino, *Rendiconto finanziario 2003, titolo 1, categoria 07; oneri tributari totali: € 9.644.679,00; locali € 4.096.089; statali € 5.548.590.*

<sup>14</sup> DPR n. 601/1973, art. 6.

<sup>15</sup> *Cresme per Min. Infrastrutture e trasporti, Direzione aree urbane ed edilizia residenziale, "Il comparto delle locazioni ad uso abitativo dopo la legge di riforma: scenari e prospettive", luglio 2002*

La questione della pressione fiscale sull'erp ha una lunga storia di tentativi legislativi, mai giunti a conclusione, di orientamenti amministrativi e giurisprudenziali, fino ai massimi livelli della giustizia amministrativa ed alla corte costituzionale.

Il sussidio per l'affitto è nato nel 1998, sulla spinta dell'emergenza degli sfratti, che accompagnano da sempre dinamiche del mercato abitativo (aumento della proprietà privata e dei prezzi, bolle speculative, smobilitazione del patrimonio degli enti pubblici, etc). Anche l'introduzione dell' equo canone (1978) fu accompagnata dall'istituzione di un fondo sociale per l'affitto, di scarsa entità e pressoché nulla efficacia.

La soppressione dei contributi ex-gescal e il decentramento regionale hanno cancellato uno dei ruoli trainanti dell'economia del settore, riducendo drasticamente la presenza in esso dell'amministrazione centrale.

Le domande sul futuro ruolo dello Stato per i bisogni abitativi otterranno risposte conseguenti al rapporto che si determinerà, tra Stato, regioni ed enti locali, nei tre ambiti prima citati: riforma dell'assistenza, sostegno economico per l'affitto, questione fiscale.

Attualmente i grandi comuni puntano sulla rivendicazione di finanziamenti statali per il contributo all'affitto privato e per nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Queste richieste possono aiutare a fronteggiare questioni abitative obiettivamente esistenti, ma non toccano il *focus* del ragionamento che qui interessa, cioè il paradosso economico dell'edilizia residenziale pubblica, gravato da costi di mercato e da ricavi "sociali", cioè diseconomici.

Al contrario, la riforma dell'assistenza, anche con strumenti di sostegno al reddito minimo, e la questione fiscale possono consentire di affrontare strutturalmente, le storture dell'attuale gestione economica degli alloggi sociali.

Si pensi alla possibilità di aumentare i ricavi da canoni con l'elevazione dei redditi più bassi e al risparmio che può derivare dalla detassazione statale sul patrimonio e sui capitali pubblici destinati agli interventi costruttivi.

Spetta principalmente alle regioni il compito di intraprendere un confronto con lo Stato, agendo sulle due leve strutturali ricordate.

Presupposto indispensabile è una base comune, tra le regioni, di obiettivi politico-istituzionali e, non ultimo, un accordo su sistemi informativi comuni, capaci di monitorare i livelli di problematicità e di dimostrare uniformità e diversità dei bisogni abitativi di base.

Le regioni hanno già definito lo strumento base per questo obiettivo, di rilevante importanza tecnica, ma di ancor più rilevante valore politico-istituzionale: l'"Osservatorio nazionale sulla condizione abitativa", originato dalla l. 431/1998.

A questo strumento la Regione Piemonte ha già dato un notevole contributo.

### **7.10 Il ruolo della regione**

La regione contribuisce a determinare la situazione economica dell'erp con risorse finanziarie, proprie o derivate, soprattutto in forza dei suoi poteri legislativi e di vigilanza in materia di enti gestori, delle assegnazioni - e delle revoche - degli alloggi, dei relativi canoni.

Nel triennio 2000-2002 la Regione Piemonte ha finanziato vari tipi di interventi nell'edilizia abitativa, per oltre il 25% delle risorse totali disponibili<sup>16</sup>.

Si deve peraltro ricordare che la prevalenza delle risorse statali deriva da accantonamenti di bilancio per le annualità di edilizia agevolata, l'onere del pagamento delle quali è oggi di competenza delle regioni.

I finanziamenti regionali sono destinati prevalentemente a investimenti, sia privati che pubblici. Solo una parte esigua è destinata a spese correnti (fondo sociale per la morosità incolpevole, contributo regionale alla l. 431/1998).

Non c'è bisogno di sottolineare che nella fornitura e nell'uso delle risorse finanziarie, il ruolo della regione è più penetrante, configurandosi come regia nella destinazione e nelle modalità d'impiego dei finanziamenti.

Determinante e ormai esclusivo è il ruolo della regione in tutto il processo dell'erp (risorse, enti attuatori e gestori, assegnazioni e revoche, canoni, bilanci).

<sup>16</sup> v. *Rapporto*, cit, pag 12

Le decisioni regionali in materia sono fondamentali , perché determinano i connotati della politica economica del settore e definiscono il *target* dei destinatari potenziali degli alloggi.

In linea generale si può dire che i destinatari potenziali degli alloggi di erp appartengano ad un'ampia platea di lavoratori dipendenti e autonomi.

Il limite di reddito familiare per l'assegnazione deve essere letto anche alla luce della matrice nucleo-reddito.

Infatti, i limiti sotto riportati valgono per un nucleo di due persone.

Un nucleo di persone 3,5 (i figli a carico hanno un coefficiente 0,5) o 4 hanno limiti di reddito, rispettivamente, di € 14.664.037 e di € 15.552,86 per i lavoratori autonomi e di € 24.440,22 e di € 25.921,45 per i lavoratori dipendenti<sup>17</sup>.

Solo per fare un raffronto, si consideri che nel 2003 la retribuzione media di un operaio è stata di € 18.688,00 in Italia e di € 19.116,00 nel nord-ovest.

Dalla stessa fonte si ricava che la retribuzione media degli impiegati è stata di € 23.329,00 in Italia e di € 23.176,00 nel nord-ovest.

In proposito vale l'avvertenza che nella fonte citata sono riportate le retribuzioni lorde individuali, mentre i dati relativi alle assegnazione ed ai canoni riguardano i redditi imponibili familiari.

Ancora più ampia è la fascia teorica degli assegnatari che possono restare tali, se il loro reddito familiare è inferiore al doppio di quello stabilito per l'assegnazione<sup>18</sup>. Ciò significa che alle famiglie assegnatarie è garantita una più che congrua stabilità abitativa.

Nella realtà, si rileva che il 73% degli assegnatari hanno un reddito inferiore a quello vigente per l'assegnazione e solo l'11,4% è in area di decadenza.

Evidentemente, il sistema dei punteggi per le graduatorie di assegnazione privilegia le famiglie in condizioni abitative ed economiche più svantaggiate.

<sup>17</sup> Vavassori M., "Gli stipendi degli italiani", Etas, 2004

<sup>18</sup> l.r. 46/1995 e s.m.i., art. 23.

La valutazione è confermata dalla percentuale di assegnazioni fuori bando, disposte dai comuni, per casi di emergenza abitativa.

Nel 2002, nella provincia di Torino. Su un totale di 775 assegnazioni, 576 (74%) sono state disposte dai comuni fuori bando. Il 57% di tali assegnazioni ha riguardato casi di sfratto; il 43% casi sociali.

### **7.11 Il ruolo del Comune**

Dal 1977 sono di competenza dei comuni le funzioni amministrative concernenti l'assegnazione di alloggi di erp<sup>19</sup>. Conseguentemente, competono ai comuni le funzioni relative alle dichiarazioni di decadenza dall'assegnazione, nei casi previsti dalla legge, prima statale, oggi regionale.

La legge regionale Piemonte autorizza i comuni ad "assegnare...un'aliquota non eccedente il 50 per cento degli alloggi che si rendono disponibili su base annua, al di fuori delle graduatorie..., per far fronte a specifiche e documentate situazioni di emergenza abitativa... I comuni ad alta tensione abitativa sono autorizzati, fino al dicembre 2002, ad assegnare un'ulteriore aliquota del 20 per cento."<sup>20</sup>

I comuni della provincia di Torino, soprattutto il capoluogo, hanno usato cospicuamente tale facoltà per fronteggiare una delle emergenze ricorrenti nelle grandi città e nel loro contesto metropolitano. Così, l'assegnazione secondo le puntuali regole del bando e delle graduatorie è diventata fortemente minoritaria.

La stessa legge regionale stabilisce che le assegnazioni devono riguardare nuclei aventi i requisiti per divenire assegnatari. Tuttavia il comune, in caso di "particolare urgenza" può assegnare alloggi anche a nuclei privi dei requisiti. In tal caso l'assegnazione è limitata a due anni.

Inoltre, il comune può derogare alle quote sopra richiamate, in "caso di calamità naturale".

Si comprende, quindi, che il patrimonio di erp costituisce una importante valvola strumentale per la politica sociale del comune.

<sup>19</sup> DPR n. 616/1977, art. 95

<sup>20</sup> l.r. 46/1995, art. 13, modificato dall'art. 11 della l.r. 22/2002.

Tutto ciò si traduce nel peggioramento dei conti economici dell'ATC, perché "oltre il 60% delle assegnazioni ha rilevanti problemi"<sup>21</sup>, dal momento che le assegnazioni fuori bando e quelle, residue, effettuate in base alle graduatorie, riguardano nuclei dalla condizione abitativa ed economica più precaria, appartenenti all'area del disagio sociale.

Non è questa la sede per approfondire le politiche a favore del disagio sociale, delle quali la fornitura di un alloggio a canone rapportato al reddito è certamente uno degli strumenti. Compete, tuttavia, al comune, analizzare e valutare quali e quanti di tali strumenti sono destinati alla stessa famiglia o persona, tutti indubbiamente necessari, forse insufficienti.

Se, dunque, dipendono dalla regione le norme che definiscono i destinatari potenziali degli alloggi, è la politica sociale del comune che determina le caratteristiche sociali degli insediamenti, determinando, anche, i presupposti dei conti economici che li riguardano.

Il comune, allora, non può essere indifferente al rapporto tra costi e ricavi, perché è uno degli attori principali che contribuiscono a definire gli uni e gli altri.

Una parte di tali oneri dipende dalle decisioni dei comuni in materia di ICI. Nel caso dell'ATC di Torino, l'ICI (media di € 196,04) pesa per il 25,32% sul ricavo del canone sociale applicato per gli assegnatari inseriti nella fascia A, che, si ricorda, rappresentano il 73,7% degli assegnatari.

Ma la stessa imposta pesa per il 38,86% del ricavo da canone sociale medio per gli assegnatari inseriti nella fascia A1, che rappresentano il 22,53% del totale, e pesa per il 19,24% per gli assegnatari della fascia A2.

Se la morosità riguarda prevalentemente, come è probabile, i ricavi attesi dalle famiglie economicamente più deboli, si intuisce il paradosso economico della gestione dell'erp. Senza dimenticare che il legislatore nazionale si è dimenticato di assimilare gestori pubblici ai proprietari privati, che godono di agevolazioni fiscali per i canoni di locazione non riscossi.

L'ICI media sopra indicata è leggermente superiore a quella indicata dall'ATC ( 171,80), perché il nostro calcolo riguarda il totale dell'ICI pagata, applicata soltanto agli alloggi ed

<sup>21</sup> ATC Torino, *Relazione del Presidente al bilancio consuntivo 2003*.  
*Abbiamo esaminato, nel paragrafo 10, il peso degli oneri tributari sulla gestione dell'ATC di Torino e, in genere, sull'attività delle ATC del Piemonte.*

alle altre unità immobiliari dell'ATC, dal momento che gli alloggi di proprietà dei comuni e dello Stato sono esenti.

Può darsi che i calcoli possano essere difettosi e corretti con elaborazioni più analitiche, ma sono sufficienti a evidenziare il peso abnorme dell'imposta sui canoni applicati, soprattutto alle fasce di canoni più bassi, nonché l'ennesimo paradosso del sistema fiscale degli alloggi di erp, che grava in modo differente, non in base alle caratteristiche patrimoniali degli alloggi né alla loro redditività potenziale, pur se legislativamente sancita, ma alla casualità della loro origine storica.

Si possono fare varie ipotesi sulla prospettiva di riduzione della pressione ICI sugli alloggi di erp. Si può pensare, ad esempio alla eliminazione dell'ICI sugli alloggi di fascia A1, assegnati a famiglie con reddito inferiore a due pensioni INPS integrate al minimo; oppure alla riduzione dell'ICI all'incidenza media della stessa su tutti gli alloggi.

Resta inteso che manovre di questo tipo richiedono una decisione annuale di tutti i comuni ove sono presenti gli alloggi (nella provincia di Torino poco meno di 80). La stessa difficoltà si dovrebbe affrontare nel caso di specifiche convenzioni tra ATC e singoli comuni, per affrontare la questione ICI (v. Comune di Perrero).

Un soluzione radicale è stata adottata in alcune regioni, con il trasferimento della titolarità degli alloggi ai comuni, che in tal modo diverrebbero esenti dall'ICI.

Non ci si può nascondere che il gettito ICI costituisce, in molti comuni, specialmente i più grandi, una componente importante del bilancio comunale. E' indubbio, tuttavia, che un sistema che impone ricavi esigui e imposte elevate evidenzia contraddizioni difficilmente sanabili.

## **7.12 Gli utenti**

Il contributo degli utenti al miglioramento dei conti economici dell'ATC può tradursi in un aumento dei canoni di locazione ad essi richiesti.

Senza dimenticare il delicato problema, politico e sociale, relativo del livello dei canoni, si può ragionare sul rapporto tra canoni medi per fascia di utenza e canoni di altra natura, altrimenti definiti e vigenti.

Iniziamo col dire che il canone *medio* chiesto agli utenti della fascia A (€ 64,51) è inferiore di circa il 10% del canone *minimo* stabilito nel 1977 dalla legge 513 per gli alloggi di erp (€ 70,58/mese), aggiornato al 2003<sup>22</sup>.

I canoni medi richiesti agli utenti di fascia B, C, D, sono 4, 3, 2, volte inferiori di quelli rilevabili sul mercato delle locazioni<sup>23</sup> e considerevolmente inferiori a quelli del regime concertato, introdotto dalla legge 431/1998.

La stabilità del rapporto locativo che l'erp garantisce agli utenti è giustificata dalla loro situazione economico-sociale; ma essa potrebbe giustificare anche un adeguamento dell'onere ad essi richiesto.

L'eventuale aumento dei ricavi da canoni può essere manovrato differenziandolo per fascia di reddito, diluendolo nel tempo, trasformando il rapporto contrattuale delle fasce di reddito più alte in rapporto locativo di tipo privato, a tempo determinato.

Se l'aumento dei canoni è definito esclusivamente nei confronti degli utenti degli alloggi di erp, è necessario valutare l'opportunità di una più lunga stabilità della permanenza per gli utenti delle fasce più alte: E' noto che un'applicazione rigorosa delle norme sulla decadenza causano la diminuzione dei ricavi medi e complessivi dei ricavi.

Un altro modo per aumentare i ricavi da canoni può essere l'addebito agli utenti di una percentuale del costo degli interventi di manutenzione straordinaria, riesumando una norma della decaduta legge sull'equo canone<sup>24</sup>.

Questa ipotesi può essere favorevolmente accolta dagli utenti e, al tempo stesso, differenziare i canoni anche in base alle caratteristiche oggettive degli alloggi e degli edifici.

Un'altra ipotesi per aumentare i ricavi da canoni è l'incremento delle unità immobiliari commerciali. Al momento attuale, le altre unità immobiliari sono di numero esiguo e concorrono soltanto per il 17% al ricavo complessivo dei canoni. Il canone medio relativo è di € 112,49/mese. Si tratta, quindi, prevalentemente di piccole unità, pertinenze degli alloggi.

<sup>22</sup> Il calcolo è basato sul canone minimo (£ 5.000/vano/mese), aggiornato al 2003 con l'indice di inflazione monetaria (6,2474).

<sup>23</sup> Città di Torino, "Osservatorio sulla condizione abitativa di Torino – I° rapporto", dicembre 2004

<sup>24</sup> legge 392/1978, art. 23

In tale ipotesi, l'ATC può essere incentivato (aiutato) a dotarsi di un patrimonio immobiliare commerciale, i canoni del quale possono compensare i canoni sociali applicati alle famiglie meno abbienti.

Una questione generale, relativa a tutti gli interventi pubblici tarati sul reddito dei beneficiari, è il controllo delle autocertificazioni. Non è da escludere che tale controllo, basato sulla verifica del rapporto tra reddito autocertificato all'ente pubblico con quello dichiarato al fisco, possa consentire il cosiddetto scivolamento di fascia per una parte degli utenti. Ovviamente tale controllo può riguardare soltanto i redditi imponibili a fini fiscali, con esclusione di quelli inferiori al limite esente.

Dalle esemplificazioni sopra riportate, si può comprendere che l'adeguamento dei canoni può essere fatto con una gamma abbastanza estesa e differenziata di strumenti, tutti basati sul mantenimento della funzione sociale dell'erp, ma, al tempo stesso, sulla congruità dei canoni applicati, in rapporto alle reali capacità di spesa delle famiglie e al significato della agevolazione rispetto alle condizioni più generali del settore abitativo.

L'incremento delle unità immobiliari commerciali, come parte significativa della gestione, può concorrere a fare delle ATC delle vere aziende, autonome imprenditorialmente ed economicamente, in grado di fare azione sociale senza dover ricorrere sistematicamente a sovvenzioni pubbliche.