



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

13/066/CR08/C4

DOCUMENTO SULLE POLITICHE ABITATIVE

Il presente documento costituisce un primo risultato delle riflessioni avviate dalle Regioni e rappresenta la piattaforma preliminare per il confronto istituzionale da avviare nell'ambito del Tavolo di concertazione costituito dal Ministro per le Infrastrutture e Trasporti.

Nell'ambito delle attuale fase che sta attraverso il Paese, le Regioni, che pure continuano a farsi carico di molteplici responsabilità concorrendo con lo Stato, anche in termini onerosi alla ripresa, non possono non segnalare come il tema delle *Politiche Abitative* non sia da tempo all'attenzione del Governo; né tali politiche siano pienamente comprese quale strumento atto a produrre effettiva riduzione del disagio sociale, né quale strumento di sviluppo.

Sin dalla Manovra Finanziaria emanata con Decreto Legge n. 78/2010 (legge 122/2010) la drastica riduzione di risorse al comparto regionale ha richiesto l'espressione di una posizione di forte denuncia della Conferenza Regioni in relazione alla ripartizione tra i diversi livelli istituzionali, con un peso di oltre il 50% di sacrificio richiesto alle Regioni.

La richiesta di riequilibrio dei contributi dei vari livelli istituzionali e il rispetto degli impegni del Governo – anche in riferimento alla disponibilità delle risorse FAS – è stata disattesa.

Negli anni a seguire tale valore è cresciuto e con esso si è ridotta la possibilità delle Regioni di poter far fronte ai bisogni e alle richieste dei cittadini che, perdurante la crisi, attendono risposte almeno sui beni essenziali, fra cui, appunto, il diritto all'abitazione.

I provvedimenti governativi degli ultimi anni non hanno previsto nessuna disposizione tesa ad alleviare il disagio sociale derivante dal problema abitativo; né vi sono state disposizioni tese a rendere possibili azioni incentivanti da parte delle Regioni per interventi sul settore dell'edilizia pubblica, pur in presenza della scarsità di risorse dedicate.

A tal proposito, tuttavia, va registrato come il Governo proceda con interventi sporadici e incoerenti rispetto ai programmi regionali, nei casi in cui quote di risorse sono utilizzate autonomamente e direttamente da parte dello Stato (vedasi Piano Città)

I contenuti delle molteplici manovre finanziarie disposte in via di urgenza – a partire dal 2011 con le Leggi 111 e 148, la legge 214, cd Salva Italia, nel 2012 con i provvedimenti dedicati alla Crescita, Leggi 134 e 221 e soprattutto il rilevante decreto legge n. 95, cd Spending Review - vanno anch'essi nella direzione di non tener conto in alcun modo del settore abitativo, quale ambito strategico anche a fini antirecessivi.

Con la legge di stabilità 2012 (n.183/2011) sono state del tutto azzerate le risorse destinate al sostegno alla locazione, ai sensi L.431/98, per il triennio 2012-2014.

Analogo azzeramento è intervenuto nei limiti di impegno dell'edilizia agevolata (DL 78/2010 convertito dalla L. 122/2010). La legge di stabilità 2013 (n. 228/2012) ha ulteriormente peggiorato il contributo richiesto alle Regioni, disponendo sugli anni 2013-2015 ulteriori misure di riduzione di spesa.

Il problema della casa costituisce ancora oggi, per strati estesi della popolazione, uno dei principali fattori di disagio e di criticità ed è anche **una emergenza** che va affrontata in una logica di integrazione di politiche e strumenti.

Accanto alla richiesta di alloggi in affitto a canone moderato, proveniente dalle categorie sociali tradizionalmente svantaggiate, quali disoccupati, lavoratori precari, pensionati, immigrati, che da sempre hanno cercato nell'edilizia pubblica una risposta al problema abitativo, stanno attualmente emergendo “nuovi fabbisogni” manifestati da anziani, studenti, disabili, giovani coppie, famiglie monoreddito, genitori separati, etc.

L'attuale situazione di crisi economica in cui versa il nostro Paese richiede uno sforzo straordinario per innovare le politiche abitative che vanno coniugate con la riforma dello stato sociale, il rilancio degli investimenti e dell'occupazione.

Si tratta, in particolare, di individuare un insieme di misure, che, attuate con la necessaria efficacia ed efficienza, diano risposte a coloro per i quali oggi i margini di tutela per l'accesso a condizioni abitative sicure, dignitose ed economicamente compatibili si vanno sempre più riducendo.

Dal 1998, anno in cui è cessato il prelievo ex-Gescal dalla busta paga dei lavoratori dipendenti, lo Stato non trasferisce più risorse alle Regioni per i programmi di investimento nel settore dell'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP).

Il perdurare della mancanza di una adeguata legislazione sul regime delle locazioni e la mancanza di politiche che indirizzino le risorse di edilizia residenziale pubblica ad accrescere il patrimonio di alloggi da destinare alla locazione a canoni calmierati concorrono all'aggravamento della situazione.

Occorre ribadire che le Regioni sul tema casa hanno sviluppato, come previsto dall'architettura costituzionale, strategie di risposta al fabbisogno presente sul proprio territorio attraverso politiche abitative composite e complesse e che è necessario attivare reali percorsi di governance, multilivello e orizzontali, i quali esigono reciproco riconoscimento e passi simultanei, possibilmente con il coinvolgimento dei tavoli istituzionalmente già costituiti e regolarmente funzionanti.

Pur in presenza di un quadro generale di finanza pubblica sofferente di cui tutte le Regioni sono consapevoli, ciò che si chiede al Governo è di rimettere il tema dell'abitare al centro di un'agenda politica concordata con il livello locale dando corpo al dettato costituzionale, in uno spirito di leale collaborazione, evitando provvedimenti sporadici, piani emergenziali, gestioni accentrate o ruoli solo nominalmente riconosciuti, come successo ad esempio con il Piano città, attivando reali percorsi di governance, multilivello e orizzontali, i quali esigono reciproco riconoscimento e passi simultanei.

Per ripensare una politica per l'abitare sociale e solidale è necessario che gli attori istituzionali che operano ai diversi livelli interagiscono costantemente in **tavoli di lavoro che diventano laboratori di idee e di confronto** aperto e costruttivo utilizzando le sedi già deputate¹. A base del confronto devono essere posti elementi conoscitivi certi e condivisi, omogeneamente rilevati sul territorio, **rivitalizzando il ruolo dell'Osservatorio nazionale sulla condizione abitativa e della rete regionale di osservatori esistente.**

I temi da iscrivere sono molti, a partire dalla definizione di principi per la riforma degli ex IACP, alle modalità di coinvolgimento degli investitori privati, alla rivisitazione del sistema

¹ Si citano ad esempio il metodo di lavoro concordato tra la Direzione generale delle Politiche abitative del MIT e la Commissione Interregionale Infrastrutture, mobilità e governo del territorio – Ambito ERP con la costituzione di gruppi di lavoro misti monotematici sui SIEG, sull'osservatorio nazionale, sull'analisi di nuovi strumenti finanziari

dei fondi immobiliari per l'edilizia privata sociale, alla riforma del sistema di tassazione riferito all'alloggio sociale, alla ricerca di finanziamenti aggiuntivi rispetto alle risorse di settore attraverso i fondi strutturali europei o attraverso il fondo nazionale sviluppo e coesione ex FAS coniugando politiche abitative e politiche sociali nel solco delle esperienze maturate a livello regionale, alla definizione dei modelli di verifica delle compensazioni rispetto agli obblighi di servizio pubblico imposti (SIEG), all'individuazione di nuove forme di incentivo (quali il credito di imposta cedibile).

In definitiva, le Regioni intendono lavorare insieme al Governo per definire soluzioni condivise che, anche in termini di strumenti, anche innovativi (es. **Fondo unico sostegno politiche abitative**) pur preservando la funzione di indirizzo dello Stato, consentano alle Regioni di declinare le politiche secondo le specificità locali in un quadro di competenze ricomposto.

AGENDA DEI TEMI PRIORITARI DA AFFRONTARE
NELL'AMBITO DEL TAVOLO DI CONCERTAZIONE GENERALE SULLE
POLITICHE ABITATIVE.

L'accordo raggiunto in sede politica, lo scorso 27 Giugno, con il Ministro Lupi sulla creazione di un tavolo di confronto permanente tra il Ministero e le Regioni deve essere attivato al più presto per consentire l'avvio di un confronto aperto e costruttivo sul tema dell'abitare. A partire da una analisi critica dei provvedimenti normativi di livello statale e regionale degli ultimi anni occorre arrivare a una ricomposizione condivisa del quadro di competenze, alla individuazione di fonti di finanziamento costanti nel tempo, anche di derivazione europea, che consentano l'attivazione di politiche strutturali e alla definizione di nuovi modelli gestionali a matrice solidale che mettono la persona al centro dell'attenzione.

1) Una nuova fiscalità per la sostenibilità dell'Edilizia residenziale pubblica. (All.1 e 2- già approvati dalle Conferenza Regioni nella seduta del 13 giugno 2013)

L'impatto dell'IMU sulle aziende di ERP presenta pesanti ripercussioni sull'operatività degli ex IACP e specialmente sul livello di manutenzione e conservazione del patrimonio, nonché sulle possibilità di sviluppo e di incremento dello stesso mediante nuova costruzione. Si chiede, pertanto, l'esonero totale dell'IMU (*all.1-Proposta di intervento per una sostenibilità dell'IMU per gli Enti gestori di ERP*).

La scarsa quantità di risorse finanziarie necessarie a soddisfare adeguatamente la domanda di alloggi per le fasce deboli può essere, anche se in misura ridotta, compensata dalla razionalizzazione della tassazione nell'area dell'edilizia sociale.

Si propone di riconoscere all'alloggio sociale un regime fiscale agevolato allo scopo di diminuire il notevole carico fiscale degli ex IACP e di tutti i soggetti che operano nell'edilizia sociale, per la parte relativa alla realizzazione di alloggi sociali. Si propone, pertanto, la defiscalizzazione degli investimenti destinati alla realizzazione ed al recupero di edilizia sociale attraverso interventi a favore degli operatori nel settore dell'e.r.p. e degli "utenti" dell'edilizia residenziale pubblica. (*all.2- Proposte di intervento per una revisione armonica del regime fiscale a favore dei soggetti realizzatori/gestori degli alloggi sociali*)

2) Fondo di sostegno alla locazione. (Legge n. 431/98 – art. 11)

L'unica fonte alternativa alla cessazione delle risorse ex-gescal è stata la creazione del Fondo di sostegno alla locazione di cui all'art. 11 della Legge n. 431/98.

Il Fondo, attivo dal 1999, prevede l'erogazione di contributi a favore di famiglie che abitano in affitto ed che hanno un canone di locazione eccessivamente oneroso rispetto al reddito.

Tuttavia l'intervento non sta avendo gli effetti positivi inizialmente auspicati. Infatti, in contrasto con la domanda dei cittadini, che negli anni è cresciuta in misura costante e considerevole, i finanziamenti stanziati dallo Stato per tale finalità si sono costantemente ridotti fino ad annullarsi quasi del tutto nell'anno in corso, se si pensi che si è passati da 141,2 meuro per l'anno 2010 a 9,89 meuro per l'anno 2011 e all'azzeramento per il 2012.

Tale circostanza induce le Regioni ad assumere azioni congiunte e determinate finalizzate a richiamare il governo su una posizione di maggiore attenzione verso le politiche di sostegno dei nuclei familiari più deboli tenuto conto del momento di particolare crisi economica ripristinando il Fondo con adeguate risorse.

Vanno sostenute le best practices che si sono sviluppate in forma sperimentale per iniziativa di regioni e comuni, dirette alla costituzione di Agenzie sociali per la locazione a cui è affidato il compito di promuovere, attraverso la concessione di fondi di garanzia e incentivi a proprietari e

locatari, la sottoscrizione di contratti di affitto a canone concordato per le famiglie vulnerabili appartenenti alla fascia grigia. Si dovrebbero favorire forme di sinergia tra le due tipologie di intervento, entrambe previste dalla legge 431, così da poter raggiungere un plafond di risorse adeguato e consentire la messa in atto di politiche strutturali.

Si rende, altresì, necessaria una generale rivisitazione della legge 431/1998, di riforma delle locazioni, introducendo le modifiche occorrenti per il raggiungimento degli obiettivi alla base della riforma, risultati disattesi.

3) Problematiche relative ai mancati trasferimenti dei limiti di impegno per l'edilizia agevolata.

In applicazione del disposto di cui al comma 2 dell'art. 14 del D.L. n. 78/2010 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) sono stati sospesi, a partire dall'anno 2011, i trasferimenti, da parte dello Stato alle Regioni, dei limiti di impegno delle risorse destinate all'edilizia agevolata.

Il mancato trasferimento per il triennio 2011-2013 dei fondi per l'edilizia agevolata incide in maniera pesantissima soprattutto sulle Regioni che avevano programmato tali risorse, individuato gli interventi da finanziare e dato avvio ai cantieri, sulla base degli Accordi di Programma regolarmente sottoscritti con l'allora Ministero dei lavori pubblici.

Ad avviso delle Regioni tale mancato trasferimento dovrebbe essere inteso quale sospensione e non quale riduzione dei fondi complessivamente spettanti.

In assenza di una siffatta interpretazione, infatti, le Regioni che hanno interventi regolarmente in corso si vedono costrette a far fronte con risorse proprie agli impegni assunti o, in mancanza, a sospendere i cantieri con gravi ripercussioni dal punto di vista sociale ed economico oltre che sotto l'aspetto del contenzioso.

Soprattutto occorre avere certezze in ordine alla permanenza dei limiti di impegno dal 2014 fino alla scadenza degli Accordi di Programma sottoscritti.

4) Federalismo Fiscale Municipale e il sistema dell'E.R.P.

Con il Dlgs n. 23/2011 è stata data, come è noto, attuazione alla Legge n. 42/2009 con la quale è stato approvato il Federalismo Fiscale Municipale.

Per quanto attiene specificatamente al settore dell'edilizia residenziale la novità più significativa è l'introduzione di un'imposta sostitutiva (cosiddetta cedolare secca) sui canoni di locazione dei fabbricati ad uso abitativo. La cedolare secca non si applica alle locazioni effettuate nell'esercizio delle attività di impresa (ex Iacp).

Si ritiene, invece, necessario che la facoltà di applicare la sopra citata cedolare secca sia attribuita anche agli ex Iacp, comunque denominati, per i canoni di alloggi di edilizia residenziale pubblica in proprietà o in gestione da parte degli enti medesimi.

5) Definizione degli adempimenti conseguenti alla disciplina europea sui servizi di interesse economico generale.

Occorre fare chiarezza sugli obblighi derivanti dalla Decisione 2012/21/UE del 20 dicembre 2011 riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale. Le modalità per il calcolo della compensazione (articolo 5 della decisione) nonché le modalità per il controllo della sovracompensazione (art. 6 della decisione) vanno definite in modo uniforme e snello per tutto il territorio nazionale attivando, se del caso, gli opportuni contatti con la Commissione per la definizione univoca dell'ambito di applicazione.