

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Deliberazione n.6/2006

nell' adunanza del 13 luglio 2006

Composta dai magistrati:

Pres. Sez. dr.Vittorio Zambrano                      Presidente

Cons. dr.Francesco Amabile

Cons. dr.Raffaele Del Grosso

Cons.dr. Corradino Corrado                      relatore

Ref dr.ssa Laura Cafasso

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n.20 e successive modificazioni, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO l'art.7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n.131;

VISTO il Regolamento n.14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, come modificato dalla deliberazione del 03 luglio 2003, n.2;

RITENUTO che, ai sensi dell'art.5, comma 2, del citato Regolamento, ciascuna Sezione regionale di controllo delibera il proprio programma annuale di controllo sulla gestione, nel rispetto del quadro di riferimento programmatico definito dalle Sezioni riunite;

Vista la deliberazione n.1/2004 con la quale questa Sezione, nel fissare il programma dell'attività di controllo sulla gestione per l'anno 2004, ha programmato, tra l' altro, l'elaborazione di un referto su " L' edilizia residenziale pubblica in Campania", nel quadro di un'indagine comparata va nazionale svolta dalla Sezione delle Autonomie;

Vista la deliberazione n.1/2005 con la quale questa Sezione ha deliberato di proseguire detta indagine anche nell'ambito del programma di attività relativo all'anno 2005 sia per la sua intrinseca complessità, sia a causa delle difficoltà riscontrate nella raccolta ed omogeneizzazione dei dati affluenti dalle diverse realtà monitorate;

Visto lo schema di relazione predisposto dal magistrato istruttore ed inviato, con nota del 4 aprile 2006, agli Enti prescelti per l'indagine ERP al fine di acquisirne osservazioni e/o eventuali controdeduzioni;

Vista la propria ordinanza n.11/2006 con la quale è stata disposta la convocazione della Sezione regionale di controllo per l'adunanza odierna;

Uditi i rappresentanti delle Amministrazioni intervenute:

- per l'IACP di Napoli: Ing. Mario Palombo, Coordinatore Generale ed il dott. Vincenzo Giliberti, Consulente del Coordinatore;
- per l'IACP di Caserta: dott. Guido Benadduce, Dirigente settore amministrativo;
- per l'IACP di Avellino: Ing. Antonio Guastaferro, Direttore Generale;
- per la Società "Romeo Gestioni S.p.A.": dott. Enrico Trombetta, amministratore delegato ed architetto Gennaro Pasquale, Direttore generale;

Udito il relatore, Cons.Corradino Corrado e, sulla sua pro posta, esaminato e discusso il citato schema di relazione;

#### DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dalla Sezione in Camera di consiglio, la relazione su "L'edilizia residenziale pubblica in Campania " (nel quadro di un'indagine comparativa nazionale svolta dalla Sezione delle Autonomie), nel testo allegato che fa parte integrante della presente deliberazione;

#### ORDINA

che la presente deliberazione, corredata della suddetta relazione, sia trasmessa a cura del Servizio di supporto, al Presidente del Consiglio regionale della Campania, al Presidente della Giunta regionale della Campania ed all'Assessore regionale all'Urbanistica, Politiche del territorio, Edilizia pubblica abitativa e Accordi di programma.

Ordina, altresì, che copia della stessa sia trasmessa ai Presidenti degli II.AA.CC.PP. di Napoli, Salerno, Caserta, Benevento, Avellino; ai Sindaci dei Comuni di Napoli, Salerno, Caserta, Benevento, Avellino ed Agropoli; al Presidente della Società "Romeo Gestioni S.p.A.".

Dispone, infine, che ai sensi dell'art.3, comma 6, della legge n.20/1994, le Amministrazioni interessate comunichino a questa Sezione le misure consequenziali eventualmente adottate in ordine alle osservazioni contenute nell' allegato referto.

Così deciso in Napoli, nella Camera di consiglio del 13 luglio 2006.

IL PRESIDENTE

(dr. Vittorio Zambrano)

II RELATORE

(dr. Corradino Corrado)

Depositato in Segreteria in data 19 luglio 2006

Dr. Rosario Marra



# CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO  
PER LA CAMPANIA

## **L'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA IN CAMPANIA**

*(NEL QUADRO DI UN' INDAGINE COMPARATIVA NAZIONALE*

*SVOLTA DALLA SEZIONE DELLE AUTONOMIE)*

LUGLIO 2006

COORDINAMENTO DELL' INDAGINE

CONS.RAFFAELE DEL GROSSO

MAGISTRATO RELATORE

CONS.CORRADINO CORRADO

COLLABORATORI NELLA FASE ISTRUTTORIA E DI  
PREDISPOSIZIONE BOZZE DI RELAZIONE

DR ANGELO BORRELLI ,  
DR.SSA BEATRICE MONTECUOLLO

COLLABORATRICE ANALISI ECONOMICO-FINANZIARIA

DR.SSA BEATRICE MONTECUOLLO

## INDICE

## PREMESSA

1. Finalità e contenuti generali dell' indagine	7
2. Profili metodologici	9

## PARTE I

### Quadro normativo e organizzativo statale e regionale

1. Definizione e contenuto di Edilizia Residenziale Pubblica	13
2. Quadro normativo statale	15
3. Evoluzione della normativa di settore nell'ambito regionale	21
4. L'organizzazione	25

## PARTE II

### L'attività regionale

1. La definizione del fabbisogno abitativo e la programmazione dell'azione regionale	28
1.1 Principi e criteri utilizzati dalla Regione per quantificare il fabbisogno abitativo	28
1.2 Principi e criteri utilizzati dalla Regione per quantificare le corrispondenti necessità finanziarie	30
1.3 Contenuto degli atti programmatici ed individuazione degli obiettivi	31
2. La quantificazione e la ripartizione delle risorse	33
2.1 Atti regionali per la ripartizione delle risorse	37
2.2 Ripartizione delle risorse tra settori di intervento	39
2.3 Ripartizione delle risorse tra operatori di uno stesso settore	40
2.4 Modalità di reperimento delle risorse di finanziamento e attivazione di strumenti di finanza innovativa	42
2.5 Attività di rinegoziazione dei mutui ed indebitamento	43
3. Attività di controllo e monitoraggio	44
3.1 Ricognizione del raggiungimento degli obiettivi	44
4. Lo stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata	48
4.1 Interventi finanziati con risorse statali	51
4.2 Interventi finanziati con risorse regionali	52
4.3 Descrizione degli interventi	53
4.4 Durata e rendicontazione finale degli interventi	55

## PARTE III

### Consistenza patrimoniale

1. Descrizione del patrimonio	58
1.1 Consistenza del patrimonio	59
1.2 Ubicazione nel PEEP	61
1.3 Valore del patrimonio	62
1.4 Vetustà del patrimonio	64
1.5 Dimensione degli alloggi	65
1.6 Classificazione catastale	67
2. La conoscenza del patrimonio	68
2.1 Archivio del patrimonio	69
2.2 Fascicolo del fabbricato	69
3. Il soggetto gestore	70
4. La cessione degli alloggi agli assegnatari	72
4.1 Cessione degli alloggi. Destinazione del ricavato delle cessioni	72

5. Acquisizione degli alloggi di proprietà statale	74
--	----

## PARTE IV

### Gestione patrimoniale

1. La consistenza della gestione	76
2. Il contenuto della gestione	77
2.1 Contenuto ordinario della gestione	78
2.2 Condomini formalmente costituiti. Situazioni di minoranza condominiale. Svolgimento di funzioni di amministratore condominiale	80
3. La quantificazione dei canoni di locazione	81
3.1 Criteri di quantificazione dei canoni	81
3.2 Entrata per canoni di locazione	82
3.3 Canone medio mensile. Canone minimo. Presupposti per l'applicazione del canone minimo	83
4. La morosità e le azioni intraprese per il suo contenimento	84
4.1 Morosità per canoni erp e relative azioni di recupero	85
5. L'assegnazione degli alloggi	91
5.1 Procedure e criteri di assegnazione.	91
5.2 Alloggi assegnati.	92
6. L'occupazione degli alloggi	93
6.1 Alloggi non occupati ovvero occupati senza titolo	94
6.2 Misure di contrasto al fenomeno dell'occupazione abusiva	97
7. La manutenzione degli alloggi	98
7.1 Interventi di ristrutturazione, risanamento conservativo e riatto. Risorse destinate alla manutenzione ordinaria e straordinaria	99
8. Le caratteristiche dell'utenza	103
8.1 Archivio anagrafico dell'utenza	103
8.2 Consistenza e tipologia dell'utenza.	103
9. Le modifiche del rapporto locativo	106
9.1 Cambio di alloggio. Volture del contratto e cessazioni del rapporto locativo	106
10. La cessione degli alloggi	111
10.1 Piani di vendita e criteri di determinazione del prezzo di vendita	111
11. Rapporto tra dismissioni ed implementazioni patrimoniali nel periodo 1994 -2003	113

## PARTE V

Considerazioni conclusive	117
---------------------------	-----

## ***PREMESSA***

## 1. FINALITA' E CONTENUTI GENERALI DELL'INDAGINE

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per la Campania con deliberazioni n.1/2004 e n.1/2005 ha programmato una indagine in tema di edilizia residenziale pubblica da attuarsi nel quadro di un'attività di controllo "a rete" - su tutto il territorio nazionale - svolta dalle Sezioni regionali di controllo con il coordinamento della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti. Inizialmente l'indagine è stata inclusa nel programma di attività di controllo successivo sulla gestione delle pubbliche Amministrazioni per l'anno 2004 ed inserita, poi, data la sua complessità, nel programma relativo all'anno 2005 anche a causa delle difficoltà riscontrate nella raccolta ed omogeneizzazione dei dati affluenti dalle diverse realtà regionali.

L'indagine ha interessato - in base a criteri comuni e "linee guida" fissati dalla citata Sezione centrale - la Regione Campania, i Comuni di Napoli, Salerno, Caserta, Benevento, Avellino, Agropoli (SA), Scisciano (NA) e Teverola (CE), gli Istituti Autonomi Case Popolari (I.A.C.P.) di Napoli, Salerno, Caserta, Benevento, Avellino e la società "Romeo Gestioni S.p.A.", cui è affidata la gestione degli alloggi di Edilizia residenziale pubblica del Comune di Napoli.

Per la selezione dei Comuni "campione", dato l'elevato numero degli Enti presenti sul territorio regionale, si è adottato il criterio di individuare quello con il maggior numero di abitanti per ciascuna classe demografica, a partire da una popolazione pari o superiore a tremila abitanti, includendo nella scelta - comunque - i Comuni capoluoghi di Provincia (costituenti campione per la propria classe).

L'obiettivo è quello di verificare che gli interventi regionali e locali, in materia di attuazione dei programmi di edilizia residenziale pubblica, siano stati intrapresi nel rispetto dell'autonomia garantita costituzionalmente agli Enti territoriali e conformemente ai principi di legalità, efficienza, efficienza, economicità ed adeguatezza degli stessi ai fabbisogni abitativi.

L'indagine mira a rilevare - in un'ottica di comparazione con le diverse realtà regionali, oggetto delle relative indagini nelle altre aree geografiche italiane - le caratteristiche salienti del "sistema di edilizia residenziale pubblica" nella Regione Campania.

Si fa riserva di eseguire, in futuro, sulla base degli esiti della presente indagine, eventuali mirati approfondimenti su singoli aspetti gestionali dei vari Enti che compongono il suddetto "sistema".

L' indagine è stata rivolta - in primo luogo - alla struttura regionale, preposta alla programmazione e all'attuazione degli interventi di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP). In un settore di attività fortemente regolamentato, le caratteristiche dell'attività gestionale della Regione Campania costituiscono, pertanto, il primo argomento della presente relazione dato il loro significato propedeutico e fondamentale per l' attività degli altri Enti appartenenti al "sistema-ERP".

La conoscenza della realtà regionale campionata è stata perseguita attraverso lo sviluppo dei seguenti temi:

- impianto normativo;
- criteri di reperimento e di ripartizione delle risorse e strumenti di finanza innovativa;
- sistemi di controllo ex post, di monitoraggio in itinere, ed ex ante in fase programmatica;
- tenuta dell'anagrafe del patrimonio;
- modalità di gestione dei programmi urbani complessi ed eventuali collegamenti con tematiche ambientali e di risanamento urbano e sociale;
- consistenza del patrimonio e criteri di gestione.

In particolare, la regionalizzazione della normativa di settore ha permesso di enucleare non solo le caratteristiche gestionali dell'attività svolta nel periodo di riferimento (1998 -2003) - che si caratterizza fondamentalmente con la cessazione, pressoché totale, dei flussi di finanziamento statale all' ERP (d.lgs.112/98) e la "reazione" del sistema regionale a tale evento - ma anche gli aspetti di novità contenuti nella nuova disciplina.

Nel predetto periodo di riferimento, quale altra peculiare caratteristica, nella generalità dei casi, gli IACP regionali sono stati trasformati o si stanno trasformando in

enti pubblici economici (ATER o terminologie analoghe) <sup>1</sup>. La presente relazione riserva buona parte della trattazione ai temi generali che interessano gli IACP stessi, rilevandone specificatamente la consistenza del patrimonio ed, in particolare, le caratteristiche della gestione degli alloggi di "edilizia sovvenzionata" che, in massima parte, risultano accentrati in capo agli stessi (sono stati predisposti, in merito, due questionari – come meglio precisato in seguito - concordati con la Sezione delle Autonomie, unitamente alla Sezione di Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo, inviati, nella fase istruttoria, a tutti gli Enti selezionati per l'indagine).

Infine, con riguardo allo stato di attuazione degli interventi ERP - ivi compresi quelli attivati in epoca precedente all'emanazione del d.lgs.112/98 e tuttora pendenti, relativi alla sola "ERP sovvenzionata" - si è inteso verificare se il processo decisionale abbia in concreto privilegiato l'aspetto del "recupero" delle abitazioni presenti sul territorio rispetto a "nuove edificazioni", nonché quello della ripartizione territoriale del totale degli interventi attivati, distinti per tipologia.

## 2. PROFILI METODOLOGICI

La relazione riflette l'impostazione che l'indagine ha ricevuto a livello nazionale: l'esame disgiunto degli aspetti inerenti la "proprietà" degli alloggi ERP da quelli attinenti la "gestione" degli stessi<sup>2</sup>.

Si è inteso adottare, per l'elaborazione del referto, il metodo del confronto in sede istruttoria e del contraddittorio con le Amministrazioni interessate, allo scopo di offrire alle stesse la possibilità di rappresentare eventuali controdeduzioni ed approfondimenti su quanto accertato.

Nei confronti della Regione l'istruttoria si è incentrata su tre punti focali:

- normazione, programmazione e profili strategici;
- criteri per la provvista e l'assegnazione delle risorse;
- stato di attuazione degli interventi (al 30 giugno 2004).

---

<sup>1</sup> La Regione Campania ha comunicato che la trasformazione degli IACP in ATER (Aziende territoriali per l'Edilizia Residenziale) è "in itinere".

<sup>2</sup> L'articolazione e la diversificazione dei modelli organizzatori e gestionali esistenti nelle varie Regioni hanno imposto un'elaborazione dei citati questionari d'indagine tale da adattarsi, quanto più possibile, alle varie realtà regionali.

Per tutti gli altri Enti, prescelti per questa indagine - Comuni campione, II.AA.CC.PP., Società cui è affidata la gestione degli alloggi del Comune di Napoli - l'istruttoria ha riguardato lo stato di attuazione degli interventi di "nuova costruzione" e di "manutenzione" (compresi quelli attivati in epoca precedente all'emanazione del d.lgs.112/1998 e tuttora pendenti, con particolare riferimento alla ERP "sovvenzionata").

Sono stati predisposti, come già accennato, due questionari: l'uno attinente alla "consistenza del patrimonio", l'altro la "gestione del patrimonio" degli alloggi ERP inviati ai vari soggetti proprietari e/o gestori:

- a. il primo questionario mirante ad effettuare una "ricognizione del patrimonio immobiliare" (onde valutarne le caratteristiche per dimensioni, tipologia, classificazione catastale e vetustà dello stesso) e ad evidenziare quanti alloggi siano stati sottoposti ad interventi di manutenzione o ad opere di ammodernamento, risanamento conservativo o ristrutturazione, individuando e quantificando eventuali risultanze economiche derivanti dalla dismissione del patrimonio;
- b. il secondo questionario mirante a verificare i molteplici aspetti della "gestione del patrimonio immobiliare", quali modalità nell'assegnazione degli alloggi, quantificazione dei canoni di locazione, stato delle morosità, criteri per la determinazione dei canoni e dei soggetti beneficiari, pagamento e riscossione dei canoni, occupazione degli alloggi, manutenzione del patrimonio gestito, consistenza soggettiva dell'utenza, variazioni e successioni nel rapporto di locazione, vendita degli alloggi, eventuali contenziosi e procedimenti amministrativi avviati per il recupero delle morosità. La finalità dell'indagine sulla "gestione" è stata essenzialmente quella di rilevare i contenuti e le caratteristiche della gestione complessiva, specie sotto il profilo degli aspetti organizzativi, al fine di evidenziare le differenze esistenti nelle varie realtà regionali e di favorire una conseguente valutazione comparativa e globale.

Nel corso dell'istruttoria sono state evidenziate fattispecie in cui gli Enti proprietari risultano anche gestori degli alloggi, altre in cui la gestione è affidata dagli enti proprietari ad enti gestori - pubblici (es. IACP) o privati (Società come, ad esempio,

la "Romeo gestioni S.p.A") – ed, infine, alcune fattispecie in cui l'ente gestore amministra contemporaneamente alloggi di sua proprietà ed alloggi di proprietà di terzi (enti pubblici o privati).

## PARTE I

### QUADRO NORMATIVO ED ORGANIZZATIVO STATALE E REGIONALE

## 1. Definizione e contenuto di Edilizia Residenziale Pubblica

Per "edilizia residenziale pubblica" (ERP) s' intende il patrimonio immobiliare realizzato con il concorso finanziario dello Stato o di altri Enti pubblici per le finalità abitative, a costo contenuto, dei cittadini meno abbienti.

In realtà l' espressione "edilizia residenziale pubblica" si riferisce ad una complessa disciplina che, nel rispetto della funzione pubblica, ha la finalità di assicurare un' abitazione a condizioni di favore rispetto a quelle di mercato. La materia è multiforme in quanto abbraccia tre diversi settori: quello urbanistico, quello dei lavori pubblici e quello delle politiche pubbliche sulla casa (per quanto attiene gli utenti beneficiari, la determinazione dei canoni, la disciplina delle assegnazioni degli alloggi in locazione o in proprietà).

L' ERP è intesa, altresì, come un servizio pubblico che tutela un interesse collettivo, un bisogno essenziale - quello della casa - che il mercato, da solo, non riesce a soddisfare pienamente. Il regime pubblicistico regola detto servizio sia nella fase di provvista dei mezzi sia in quella di attuazione degli interventi.

Trattandosi di un' indagine comparativa a livello nazionale, si è resa necessaria l'adozione di una definizione univoca di "edilizia residenziale pubblica" onde rendere possibile la più idonea comparazione dei dati raccolti. Per questa indagine, pertanto, si è adottata la definizione di ERP fissata nell'art.1, comma 1, della legge 24.12.1993 n.560<sup>3</sup>, posto che siffatta definizione ha un contenuto strettamente legato a quello che - nella generalità dei casi - individua l' edilizia sovvenzionata.

La vasta e complessa materia dell'edilizia residenziale pubblica si colloca, come detto, nell'ambito della Pianificazione Urbanistica Speciale. Ne consegue che, per poter inquadrare compiutamente il fenomeno, oggetto della presente analisi, non si può prescindere dalla normazione urbanistica e dai rapporti tra i vari strumenti di pianificazione, unitamente al riparto di competenze tra i diversi soggetti pubblici, titolari di medesima funzione o di parte della stessa: lo Stato, con competenza esclusiva in materia di legislazione a tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; le Regioni, con competenza concorrente nelle materie relative al governo del

---

<sup>3</sup> "...Sono alloggi di ERP... quelli acquisiti, realizzati o recuperati, ivi compresi quelli di cui alla legge 06.03.1976 n.52, a totale carico o con concorso o contributo dello Stato, della Regione o di altri enti pubblici territoriali, nonché con i fondi derivanti da contributi dei lavoratori ai sensi della legge 14.02.1963 n.60 e successive modificazioni, dallo Stato, da enti pubblici territoriali, nonché dagli IACP e dai loro consorzi comunque denominati e disciplinati con legge regionale..."

territorio; le Province con funzioni di programmazione urbanistica, recentemente acquisita con l'adozione dei "Piani Provinciali Territoriali "; i Comuni, con funzioni decisamente di primo piano nella progettazione e nell'adozione di strumenti programmatori quali il "Piano Regolatore Generale", il "Programma di fabbricazione e di livello subcomunale" ovvero i "Piani particolareggiati", i "Piani di lottizzazione", i "Piani di recupero", i "Piani di Zona per l'Edilizia Economica e Popolare" (P.E.E.P.).

Per stabilire il giusto riparto di competenze tra i diversi soggetti coinvolti, occorre considerare non solo la nozione giuridica di urbanistica, quale scienza che ricomprende in sé il coordinamento dei vari usi del territorio ai fini di una migliore convivenza, ma anche l'esistenza di rapporti di sovraordinazione tra più piani urbanistici (cd. "Gerarchia dei piani").

Gli interventi di edilizia residenziale pubblica sono generalmente caratterizzati dalla costruzione, recupero, acquisto di alloggi (con risorse integralmente o parzialmente pubbliche) da assegnare in locazione, in diritto di superficie o in proprietà.

In forza della legge 865/1971, gli interventi sulla casa, oltre ad essere etichettati quali interventi di "edilizia residenziale pubblica" (in luogo di "edilizia economica e popolare") sono diventati oggetto di programmazione al fine di valutare puntualmente i bisogni delle diverse fasce sociali, anche in relazione alle differenti situazioni locali.

Il finanziamento abbraccia tre diversi campi: l'edilizia sovvenzionata, quella agevolata e la convenzionata.

L'edilizia sovvenzionata è finanziata interamente con risorse pubbliche, mediante l'intervento di organi istituzionalmente preposti, quali il Comitato per la programmazione economica (CIPE), il Comitato per l'edilizia residenziale (CER)<sup>4</sup> e gli Istituti autonomi case popolari (IACP) ed è finalizzata, essenzialmente, alla locazione a canoni contenuti.

L'edilizia agevolata è realizzata con il concorso di finanziamenti pubblici (mutui a tasso minimo/agevolato o, anche, indicizzato) o privati (promotori immobiliari o cooperative edilizie); la corresponsione dei contributi pubblici è diretta principalmente all'abbattimento dei tassi di interesse sui mutui.

---

<sup>4</sup> Successivamente soppresso con d.lgs. 112/98.

L'edilizia convenzionata, infine, nasce da convenzioni tra un soggetto, beneficiario dell'area data in superficie, ed un Comune; questo tipo di edilizia prevede, essenzialmente, la concessione a privati di aree ad un costo contenuto.

## 2. Quadro normativo statale

Il primo intervento normativo, di rilievo, in materia di edilizia residenziale pubblica è rappresentato dal T.U. 28 aprile 1938, n.1165 che autorizzava l'accensione di mutui ed agevolazioni a favore delle categorie beneficiarie, nonché espropriazioni ed impegni di spesa per la costruzione di case popolari ad opera di cooperative edilizie, imprese di costruzione, enti o anche privati proprietari di aree, preventivamente espropriate e cedute in diritto di proprietà o concesse in diritto di superficie agli assegnatari; l'edificazione doveva attuarsi nel rispetto delle prescrizioni contenute nel piano per l' "edilizia economica e popolare".

Questo T.U. – unitamente al R.D. 27 febbraio 1908, n.89 ed al R.D. 30 novembre 1919, n.2318 - ha rappresentato, per lungo tempo, la normativa di riferimento in materia di edilizia residenziale pubblica sia pure di settore e non coordinata con quella urbanistica generale. Detto Testo Unico, mentre da un lato autorizzava sistemi di agevolazioni e mutui a favore di alcune categorie beneficiarie, dall'altro consentiva espropriazioni disancorate dalle previsioni degli strumenti urbanistici ed impegni di spesa per la realizzazione di case popolari; destinatari principali di detti mutui erano gli Istituti Autonomi Case Popolari che, istituzionalmente, promuovevano la costruzione di alloggi per cittadini meno abbienti.

Successivamente, il fondamento delle politiche sulla casa è stato compiutamente delineato dai principi della Carta costituzionale ed, in particolare, dalle garanzie poste a tutela:

- dei diritti inviolabili dell'individuo (art.2) nel cui ambito figura, certamente, il diritto sociale all'abitazione;
- dell'inviolabilità del domicilio (art.14) che presuppone il diritto di disporre di un'abitazione in grado di consentire il libero svolgimento della vita privata;
- dei diritti della famiglia, del diritto alla salute ed a un ambiente salubre e fisicamente idoneo alla vita in comune (art.30 ss.);

- del diritto dei lavoratori (art.38) - in condizioni disagiate a causa di malattia, invalidità, vecchiaia e disoccupazione involontaria - ad avere assicurati i mezzi adeguati alla loro esigenze di vita (prima tra tutti, la garanzia ad un tetto sicuro).

Altre norme di particolare interesse - succedutesi nel tempo - in materia di edilizia residenziale pubblica, sono:

- a. legge 18 aprile 1962, n.167, che ha dettato "disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare" - onde coordinare gli interventi in questo settore edilizio con la disciplina urbanistica - attraverso "Piani di zona per l'edilizia economica e popolare" (cd.PEEP) atti ad individuare aree da espropriare, urbanizzare e destinare, nei successivi dieci anni, alla costruzione di nuovi insediamenti abitativi;
- b. legge n.865/1971, che ha sostituito, tra l'altro, alla locuzione "edilizia economica e popolare" quella di "edilizia residenziale pubblica"<sup>5</sup> e regolamentato, ulteriormente, le modalità di formazione ed attuazione dei piani di zona;
- c. legge n.247/74, in virtù della quale lo sviluppo dei "Piani di zona" doveva avvenire attraverso appositi programmi pluriennali di attuazione;
- d. D.P.R. n. 616/1977, che ha recato norme in materia di "disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché di protezione dell'ambiente";

---

<sup>5</sup> La legge n.865/1971 ha rappresentato una tappa fondamentale nello sviluppo della legislazione sull'intervento pubblico in materia di edilizia abitativa ed ha introdotto il principio di programmazione unitaria di tutti gli interventi di ERP e di riorganizzazione degli organi e degli enti preposti a tale scopo. In particolare, ha provveduto all'eliminazione di vari enti pubblici operanti nel settore, ad eccezione degli Istituti autonomi case popolari, divenuti gli unici soggetti preposti all'esecuzione degli interventi ERP. Questa legge ha, inoltre, istituito il "Comitato per l'edilizia residenziale" con la funzione di distribuire alle singole Regioni - alle quali viene demandata la localizzazione degli interventi e la loro attuazione mediante la scelta dei soggetti esecutori pubblici (IACP) e/o privati, come le cooperative edilizie - i fondi destinati all'esecuzione dei programmi pubblici di edilizia residenziale.

- e. legge 5 agosto 1978, n.457 <sup>6</sup> ha introdotto piani destinati al “recupero degli immobili, dei complessi edilizi, degli isolati e delle aree attraverso interventi di ristrutturazione urbanistica”;
- f. legge 15 febbraio 1980, n.25, che ha consentito la dilazione dell’ esecuzione dei provvedimenti di rilascio per gli immobili ad uso di abitazione;
- g. legge 25 marzo 1982, n.94 e legge 10 novembre 1983, n.637 che hanno dettato disposizioni in materia di provvidenze per sfratti, nonché disposizioni procedurali per l’edilizia agevolata;
- h. legge 5 aprile 1985, n.118 ha definito una serie di misure finanziarie in favore delle aree ad alta tensione abitativa;
- i. legge 01 novembre 1985, n.119 ha impartito norme per l’incentivazione dell’attività edilizia;
- j. legge 17 febbraio 1992, n.179 e legge 4 dicembre 1993, n.493 hanno istituito, rispettivamente, i “programmi integrati di intervento” e i “programmi di recupero urbano”;
- k. legge 24 dicembre 1993, n.560 recante “Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica”. Per l’indagine in esame – come sopra specificato – si è adottato la definizione di Erp fissata nell’art.1, comma 1, di questa legge;
- l. legge 31 dicembre 1998, n.431 ha istituito il cosiddetto “Fondo Nazionale per l’accesso alle abitazioni in locazione” presso il Ministero dei LL.PP.;

---

<sup>6</sup> La legge 457/1978 ha contemplato la previsione di un piano decennale di edilizia residenziale comprendente anche gli interventi pubblici di edilizia convenzionata o agevolata destinati al recupero del patrimonio edilizio esistente, affidando ampi poteri di indirizzo al CIPE e alle Regioni. Il CIPE, con deliberazione del 19 novembre 1981, ha stabilito che “i criteri generali per le assegnazioni e per la fissazione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica...si applicano a tutti gli alloggi realizzati o recuperati da enti pubblici a totale carico o con il concorso o contributo dello Stato o delle regioni, nonché a quelli acquistati, realizzati o recuperati da enti pubblici non economici per le finalità sociali proprie dell’edilizia residenziale pubblica”; ha attribuito alle regioni la possibilità di stabilire ulteriori particolari esclusioni per edifici le cui caratteristiche o la cui destinazione non si prestino alle finalità sociali proprie dell’edilizia residenziale pubblica. Questa legge ha introdotto il cosiddetto “piano decennale” ed i relativi finanziamenti, definendo anche le caratteristiche degli alloggi ed i requisiti dei beneficiari, ma ha comportato anche un riaccostamento delle funzioni in capo al CER (soppresso, poi, nel 1998), comitato rinnovato nella sua composizione, ove la rappresentanza regionale risultava ridotta rispetto a quella ministeriale. La stessa legge ha demandato al CIPE, Comitato interministeriale per la programmazione economica, importanti poteri di indirizzo, esercitati su proposta del Comitato per l’edilizia residenziale, nonché la definizione dei criteri per l’assegnazione degli alloggi e la determinazione dei canoni di locazione.

m. legge 8 febbraio 2001, n. 21 recante norme in tema di "Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione".

Dopo il significativo cambiamento realizzato, nel secondo dopoguerra, con la gestione autonoma denominata "INA -Casa" trasformata, successivamente, in "Gestione case per lavoratori" (GESCAL) - concretantesi in versamenti obbligatori dei datori di lavoro e dei lavoratori dipendenti, pubblici e privati, in grado di garantire la costante provvista di fondi per l'attuazione dei piani di costruzione - la svolta, nel settore in esame, si è decisamente avuta con il predetto D.P.R. n.616/1977 che ha trasferito alle Regioni le funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, salvo la competenza dello Stato a svolgere funzioni di indirizzo e coordinamento delle linee fondamentali per la tutela del territorio. Con questo D.P.R. si è provveduto all'istituzione di appositi Enti affidatari della gestione, in alcuni casi anche della titolarità degli alloggi di ERP, con discipline e denominazioni diverse<sup>7</sup> per ogni regione.

Con il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni, gli interventi in materia di "protezione dell'ambiente" sono entrati a far parte del settore urbanistica. Questo decreto ha conglobato, nella definizione di urbanistica, tutto ciò che concerne l'uso del territorio ai fini della localizzazione degli insediamenti di ogni genere e del loro ordinato sviluppo, nonché della salvaguardia e trasformazione del suolo e del territorio al fine di contemperare gli usi e gli sviluppi compatibili in un ambiente ordinato e protetto (art.80). Inoltre, il decreto ha inserito l'edilizia residenziale pubblica tra le materie in cui alle regioni viene riconosciuta piena cognizione sia per le funzioni amministrative sia per i poteri legislativi, residuando allo Stato la competenza relativa alla programmazione nazionale, alla ripartizione, tra le regioni, di quote del "fondo nazionale per gli interventi di ERP", alla previsione di programmi congiunturali di emergenza, nonché alla determinazione dei criteri per le assegnazioni di alloggi e per la fissazione dei canoni.

Con l' ampliamento dell' autonomia regionale prevista dalla legge 15 marzo 1997, n.59 - che ha delegato il Governo ad emanare decreti legislativi volti a conferire funzioni e compiti alle Regioni ed agli enti locali, ai sensi dell'art.5 e degli artt.118 -128

---

<sup>7</sup> Ad esempio: ALER: Aziende lombarde per l'edilizia residenziale; ATC: Agenzia territoriale per la casa; ARER: Agenzia regionale per l'edilizia residenziale; IERP: Istituto per l'edilizia residenziale pubblica; ACER: Azienda casa Emilia - Romagna; IPES: Istituto per l'edilizia sociale del Trentino Alto Adige; ATER: Azienda territoriale per l'edilizia residenziale in Campania (in fase di attuazione).

della Cost. - e con l'attuazione della delega legislativa (d.lgs. 31.03.1998, n.112), tutte le funzioni amministrative e di carattere attuativo - compresi i compiti della programmazione delle risorse finanziarie destinate al settore, attraverso l'accertamento diretto delle disponibilità esistenti (con corrispondente soppressione e progressiva riduzione dei capitoli di bilancio dello Stato in materia) sono state devolute alle Regioni ed agli enti locali.

Com'è noto, il citato d.lgs.n.112/98 ha completato il processo di trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di edilizia residenziale pubblica: al riguardo, l'art.59 elenca, invece, le funzioni residue di competenza dello Stato, tra cui, in particolare:

- determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale ed unitario in materia di edilizia residenziale pubblica, anche nel quadro degli obiettivi generali delle politiche sociali;
- definizione dei livelli minimi del servizio abitativo, nonché degli standard di qualità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica; concorso, unitamente alle regioni ed agli altri enti locali interessati, all'elaborazione di programmi di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale;
- acquisizione, raccolta, elaborazione, diffusione e valutazione dei dati sulla condizione abitativa; definizione dei criteri per favorire l'accesso al mercato dei nuclei familiari meno abbienti ed agli interventi concernenti il sostegno finanziario al reddito.

L'art.60 elenca le funzioni conferite alle Regioni ed agli enti locali tra cui, in particolare:

- determinazione delle linee di intervento e degli obiettivi nel settore;
- indicazione delle tipologie di intervento, anche attraverso programmi integrati di recupero urbano e di riqualificazione urbana, programmazione delle risorse finanziarie destinate al settore, gestione ed attuazione degli interventi, nonché definizione delle modalità di incentivazione; concorso, con lo Stato, per l'elaborazione di programmi di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale;
- fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale destinati all'assistenza abitativa, nonché determinazione dei relativi canoni.

Un' interessante evoluzione delle politiche sulla casa si è avuta con l'istituzione dell' "Osservatorio sulla condizione abitativa" presso il Ministero dei lavori pubblici – previsto dal d.lgs. n.112/98 - con il precipuo obiettivo di monitorare, in modo permanente, la situazione abitativa nazionale.

L' Osservatorio funge da supporto per la formazione delle politiche abitative ed è strumento di sostegno tecnico e momento di sintesi delle conoscenze acquisite nel settore tramite informazioni raccolte in ambiti locali.

Il fine istituzionale consiste nel rendere disponibile un archivio dati, effettuare un monitoraggio permanente sulla condizione abitativa, assicurare il collegamento con gli "Osservatori" istituiti dalle Regioni, individuare l' insieme di informazioni e di dati - da reperire a livelli regionali - stabilire i criteri per la codifica degli stessi ed i tempi di aggiornamento. Sono stati, altresì, istituiti "Osservatori regionali", quali strumenti di raccolta e di integrazione dei dati di livello nazionale e di livello territoriale <sup>8</sup>.

La riforma del titolo V della Costituzione ha confermato l'indicato assetto con la previsione, nell'ambito delle materie di legislazione concorrente, del governo del territorio (art.117 Cost.) e la conseguente riserva allo Stato della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sui diritti fondamentali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

In particolare, alle Regioni ad autonomia speciale è stata riconosciuta competenza legislativa esclusiva, in materia urbanistica, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall' ordinamento comunitario e degli altri obblighi internazionali. Alle Regioni a Statuto ordinario, invece, è stata attribuita potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio (salvo la determinazione dei principi fondamentali, riservati alla legislazione dello Stato).

Con riferimento alla materia urbanistica, la Corte Cost. - con sentenza n.303/2003 - ha affermato che, seppure la parola "urbanistica" non compare più nel testo dell' articolo 117 Cost., ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia sia

---

<sup>8</sup> L' "Osservatorio sulla condizione abitativa" è dotato di una pagina web in cui confluiscono i dati complessivi relativi al fondo per il sostegno di ogni Regione e, nell'ambito di ciascuna Regione, i totali per provincia.

esclusa dall' elenco indicato al terzo comma <sup>9</sup> poiché essa, comunque, fa parte del "governo del territorio" e, pertanto, rientra nel campo della legislazione concorrente.

### 3. Evoluzione della normativa di settore nell' ambito regionale

Per la Regione Campania il conferimento di funzioni in materia di edilizia residenziale pubblica si è attuato con la contestuale devoluzione delle risorse statali ad essa destinate, mentre la definizione dei criteri, delle modalità e dei tempi per il trasferimento delle stesse si è concretizzato a seguito delle intese raggiunte nell'ambito della "Conferenza Stato -Regioni" del 2 marzo 2000.

Tra i più significativi interventi normativi di settore, nell' ambito regionale, si annoverano:

- a. L.R. 30 novembre 1982 n.65, che ha previsto interventi di edilizia economica e popolare localizzati nelle province di Avellino, Napoli e Salerno;
- b. L.R.18 gennaio 1983, n.15 che ha affidato ai Comuni l' individuazione delle aree occorrenti alla realizzazione dei programmi di edilizia residenziale e degli insediamenti di edilizia sovvenzionata;
- c. L.R. 19 febbraio 1996, n.3, come modificata dalla L.R.18 ottobre 2002 n.26, che ha dettato la disciplina regionale 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. In particolare, il comma 5 dell' art.1 ha disposto che il programma integrato prioritariamente debba applicarsi in presenza di: aree ad alto

---

<sup>9</sup> "Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario ed agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato".

degrado urbanistico -edilizio all'interno delle città e di periferie contigue urbane; aree di centri minori interessate da fenomeni di congestionamento, anche in funzione della salvaguardia e della valorizzazione di impianti urbanistico -edilizi originari; aree con presenza di edifici dismessi, o liberabili, inglobati nei tessuti urbani centrali o in periferie contigue al fine di individuare spazi destinati alla valorizzazione delle funzioni sociali ed alla riqualificazione urbanistico - ambientale del territorio;

d. L.R. 14 agosto 1996 n.20, come modificata dalla L.R. 15 gennaio 1997 n.110, che ha dettato un insieme coordinato di disposizioni aventi lo scopo di favorire - nell'ottica della riduzione del disagio abitativo delle famiglie con situazioni reddituali problematiche - l'acquisto dell'alloggio detenuto in locazione, attraverso la concessione di un contributo sul prezzo di acquisto a condizione che l'alloggio appartenga a complessi edilizi il cui proprietario abbia mostrato la disponibilità a procedere per vendite frazionate;

e. L.R. 2 luglio 1997 n.18, che ha dettato i principi fondamentali in materia di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica - mutuati, in parte, dal D.P.R. n.1035/1972 - tra i quali, di rilievo, sono i requisiti per la partecipazione al bando di concorso (art.2), i criteri di assegnazione (art.11 ss.), la disciplina dei casi particolari di annullamento (art.19) e di decadenza dall'assegnazione (art.20).

In particolare, l' "annullamento" dell'assegnazione, che comporta la risoluzione del contratto di locazione, dev'essere disposta con ordinanza del Sindaco 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. Viceversa la "decadenza" dall'assegnazione, che determina la risoluzione di diritto del contratto ed il rilascio immediato dell' alloggio, 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.

L'assegnatario perde tale qualifica " qualora, nel corso del rapporto, per due anni consecutivi , superi il limite di reddito per la decadenza che è pari al limite previsto per l'assegnazione, aumentato del 75% ". In questo caso, colui che risultava assegnatario conserva la qualifica di conduttore e subentra nella fascia di canone corrispondente alla nuova condizione reddituale (art.21).

La qualifica di assegnatario si perde anche nell'ipotesi di mancata presentazione della prescritta documentazione (art.27).

Si distinguono "occupazioni senza titolo" (art.30) ed "occupazioni improprie" (art.33).

Sono occupanti "senza titolo" coloro che fruiscono di alloggi ceduti illegalmente.

Sono occupanti "in senso improprio" coloro che fruiscono di alloggi occupati in mancanza dell'ordinanza del sindaco oppure a seguito di provvedimento sindacale di requisizione o concessione d'uso.

- f. L.R.14 agosto 1997, n.19 che fissa i canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Il criterio principale di determinazione del canone è basato sul reddito non solo dell'assegnatario, ma anche dei componenti la famiglia, se produttori di reddito. Il canone di locazione 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. 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; lo stato di morosità può essere sanato - per non più di una volta, nel corso dell'anno - qualora il pagamento dell'importo dovuto avvenga nel termine perentorio di sessanta giorni dalla messa in mora ( art.6).

Ai sensi dell'art.3, comma 6, qualora l'assegnatario compri una situazione reddituale inferiore a quella dichiarata - e ciò a seguito di licenziamento, cassa integrazione, pensionamento - automaticamente passa nella fascia di reddito riferita alla nuova condizione reddituale.

- g. L.R.14 aprile 2000, n.13 che è rilevante in quanto reca norme in materia di regolarizzazione delle occupazioni abusive degli alloggi di Edilizia residenziale pubblica. Questa normativa ha previsto una forma di sanatoria per gli occupanti alla data del 31 dicembre 1998 e ha disciplinato il risarcimento del danno alla P.A. a carico degli autori dell'abuso.

L'art.2 stabilisce che la regolarizzazione non può comunque attuarsi per coloro che si trovano in particolari condizioni, quali:

- "soggetti nei cui confronti è stato emesso provvedimento di decadenza o di annullamento dell'assegnazione, ai sensi degli artt.19 e 20 della L.R. n.18/97 ed ai sensi dell'art.6 della L.R. n.19/1997";
- "soggetti che siano locatari di alloggi di Enti previdenziali o di proprietà pubblica";
- "soggetti che siano stati assegnatari di alloggi ERP o beneficiari di contributi pubblici per acquisto, costruzione o ristrutturazione della prima casa e benefici equipollenti";
- "soggetti che hanno subito condanne penali per reati associativi".

All'infuori di queste ipotesi, per tutti gli alloggi ERP che risultino occupati in mancanza dell'ordinanza del sindaco o, per quelli, i cui occupanti non hanno potuto beneficiare delle disposizioni di cui all'art.33 della L.R. n.18/97 - che prevede la regolarizzazione del rapporto locativo a seguito di accertamento, ad opera della Commissione di cui all'articolo 6 della citata legge, del possesso da parte degli occupanti dei requisiti prescritti dalla norma - gli enti gestori devono provvedere "direttamente" a regolarizzare le posizioni;

- h. di grande interesse è anche la recente L.R. 10 dicembre 2003, n. 21 recante "Norme urbanistiche per i Comuni rientranti nelle zone a rischio vulcanico dell'area vesuviana";

- i. da ultimo, si segnala la L.R. 12 dicembre 2003 n.24 che ha dettato norme in materia di agevolazioni per l'acquisto di alloggi di edilizia residenziale pubblica da parte degli assegnatari. Hanno titolo all'acquisto coloro che rispondono ai requisiti di cui alla legge 560/93 ovvero i nuclei familiari che hanno in corso pratiche di voltura o regolarizzazione ai sensi della L.R. n.18/97 e della L.R. n.13/2000 sopracitate.

#### 4. L'organizzazione

Ai fini organizzativi del "sistema ERP" il legislatore ha inizialmente previsto una distribuzione delle competenze fra tre organi distinti:

- il C.E.R. (Comitato per l'edilizia residenziale) <sup>10</sup> con il compito di redigere il "Piano nazionale decennale dell'edilizia residenziale pubblica". Il Piano nazionale, a sua volta, si articolava in programmi quinquennali e veniva emanato su direttive CIPE;
- le Regioni con il compito di redigere, tenuto conto dei programmi nazionali, programmi quadriennali e progetti d'intervento, con la specificazione delle relative localizzazioni;
- i Comuni, con l'incarico di individuare, entro termini perentori (pena la perdita dei finanziamenti) le aree da mettere a disposizione per l'edilizia pubblica abitativa.

Modifiche, nel campo dell'organizzazione, sono intervenute con l'istituzione - presso il Ministero dei lavori Pubblici - dell' "Osservatorio sulla condizione abitativa"<sup>11</sup>, organismo previsto dal d.lgs.n.112/98, in sostituzione del C.E.R.

L' Osservatorio fornisce al Parlamento e al Governo le necessarie conoscenze dei fenomeni abitativi per orientare le scelte sulla "politica della casa", svolgendo il ruolo di:

- elaborare gli elementi provenienti da fonti certe come, ad esempio, le "banche dati" operanti sul territorio, allo scopo di non duplicare la richiesta di dati già disponibili presso altre strutture (a livello nazionale: Banca d' Italia, Istat,

---

<sup>10</sup> Cfr. retro nota 4

<sup>11</sup> Cfr. retro nota 8

Censis; a livello periferico: Comuni, Province, Uffici decentrati dello Stato quali i Catasti);

- gestire le informazioni che si richiedono in base a specifiche indagini;
- fissare i criteri di codifica dei dati, del loro formato e della cadenza di aggiornamento degli archivi.

La Campania rientra tra le Regioni che hanno aderito al progetto "Osservatorio nazionale"<sup>12</sup>, istituendo un proprio "Osservatorio", con il compito di:

- acquisire i dati a livello nazionale, che territorialmente competono alla Regione, per poterli elaborare ed integrare con le informazioni interne già in possesso dell'Amministrazione;
- rilevare ed elaborare i dati a livello sub-regionale che vengono gestiti da Enti come i Comuni, gli IACP etc.

L'Osservatorio regionale e l'Osservatorio nazionale devono metodologicamente essere speculari e differenziarsi esclusivamente rispetto all'ambito territoriale di competenza.

---

<sup>12</sup> Per la realizzazione congiunta del progetto "Osservatorio sulla condizione abitativa" è stato costituito un Gruppo di lavoro cui hanno aderito le Regioni Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Provincia Autonoma di Trento, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto. Nell'ambito di detto Gruppo, sono stati istituiti due organi: il Comitato tecnico-scientifico (C.T.S.) e il Comitato di Monitoraggio (C.M.). Il primo, composto da tecnici nominati dalle Regioni aderenti, ha il compito di approfondire la progettazione del sistema, raccogliere le eventuali proposte di modifica suggerite dagli uffici regionali preposti alla sperimentazione, verificare la fattibilità; il secondo, deve verificare l'andamento dell'attività di sperimentazione, esaminare l'intero impianto per proporre l'adozione a livello nazionale, predisporre il rapporto conclusivo dell'attività di sperimentazione da trasmettere alle Regioni aderenti per la successiva approvazione.

## PARTE II

### L'attività regionale

## 1. La definizione del fabbisogno abitativo e la programmazione dell'azione regionale

Dall' esame del fabbisogno abitativo, nel corso degli ultimi anni, emerge un incremento notevole della domanda, per effetto della mancanza sia di nuove risorse statali da assegnare alla Regione, in conseguenza della soppressione dei fondi ex Gescal, sia dell' approvazione di nuovi programmi costruttivi di edilizia residenziale pubblica. A fronte di tale criticità, le scelte programmatiche regionali sono state indirizzate univocamente nella direzione di una rinnovata politica abitativa volta ad una migliore vivibilità dei centri storici ed ad una migliore fruizione dei beni culturali, in una logica di sviluppo fondata sulla capacità di accrescimento dell' offerta in termini di adattabilità ai nuovi bisogni dei cittadini.

L' attenzione dell'Amministrazione regionale è rivolta, soprattutto, verso strategie di sostegno economico che - attraverso la massimizzazione delle risorse finanziarie disponibili (o, eventualmente, reperibili) - perseguono il fine di attribuire un' abitazione dignitosa a tutti i cittadini, migliorando anche il contesto urbano ed il livello di socializzazione.

Particolare attenzione è prestata anche al raggiungimento dei fattori di "qualità" (dal punto di vista della sostenibilità ambientale) quali la bioarchitettura, il corretto utilizzo dei materiali, l'efficienza della gestione e la tempestiva manutenzione delle opere.

Un aspetto qualificante della programmazione riguarda l'accesso dei cittadini alle informazioni inerenti il territorio e la creazione di una "banca-dati" sui beni culturali ed ambientali, nonché l' istituzione - ormai prossima - di una Società mista cui affidare il compito di promuovere e valorizzare il sistema dei beni culturali in Campania.

### 1.1 Principi e criteri utilizzati dalla Regione per quantificare il fabbisogno abitativo

La quantificazione del fabbisogno abitativo regionale si attua ancora con metodologie tradizionali di tipo manuale, e non attraverso sistemi informatici atti alla rilevazione automatica dei dati.

Detta circostanza, oltre ad emergere dagli atti istruttori, è stata confermata anche in sede di audizione con i responsabili del Settore. L' assenza di strumenti e metodologie puntuali rende poco definita la reale stima del fabbisogno.

Nell' ambito degli strumenti diretti alla ricognizione del fabbisogno abitativo, l'Amministrazione regionale ha previsto - con L.R. 18/1997, titolo V - la costituzione di un' "Anagrafe regionale del patrimonio ERP e dell'utenza". Allo stato, l'attività è stata avviata tramite i cinque II.AA.CC.PP. campani che hanno acquisito i primi dati di rilevazione da far poi confluire nell' anagrafe regionale.

La Regione ha incontrato difficoltà nell' incameramento dei dati raccolti dai singoli II.AA.CC.PP. data la difformità riscontrata tra il sistema operativo di questi ultimi e quello regionale. Tenuto conto che la costituenda "Anagrafe regionale" rappresenta, di certo, strumento essenziale di ricerca per la raccolta di dati su cui articolare la realizzazione di politiche mirate, è opportuno richiamare l'attenzione della Regione sulla necessità che detto avvio arrivi a compimento in tempi brevi, così come ineludibile appare l'esigenza di realizzare uno strumento conoscitivo - sistematico e permanente - a sostegno della costruzione e della verifica delle politiche abitative.

La Regione, per l'occasione, ha erogato fondi agli II.AA.CC.PP. per €1.446.079,47 onde consentire a questi la costituzione delle rispettive "anagrafi":

- IACP NA: € 834.243,20
- IACP SA: € 218.936,42
- IACP CE: € 144.029,50
- IACP BN: € 111.203,50
- IACP AV: € 137.666,75

La finalità dell'anagrafe è essenzialmente quella di evitare la duplicazione di agevolazioni pubbliche a favore di singoli beneficiari, nonché quella di fornire allo Stato, alla Regione ed ai Comuni una precisa conoscenza dei dati relativi alle caratteristiche sia dei beneficiari sia delle agevolazioni concesse.

Ai sensi dell'art.23 della legge 18/1997, la Giunta regionale, tramite gli Enti proprietari e gestori degli alloggi pubblici, ha infatti il compito di:

- esercitare il controllo sull' eventual e possibilità di duplicazione delle assegnazioni di alloggi pubblici;

- verificare la legittimità dello stato d'uso degli alloggi pubblici e la corretta gestione del patrimonio residenziale pubblico;
- monitorare la formazione di programmi di manutenzione, risanamento e ristrutturazione del patrimonio residenziale pubblico;
- assicurare la promozione di interventi atti a realizzare il pieno e razionale utilizzo della capacità ricettiva degli alloggi, anche mediante la mobilità dell'utenza nell'ambito del patrimonio di edilizia residenziale.

#### 1.2 Principi e criteri utilizzati dalla Regione per quantificare le corrispondenti necessità finanziarie

In merito alla definizione dei criteri e delle modalità per la quantificazione delle risorse finanziarie necessarie, la Regione Campania ha segnalato che sono state approfondite e messe a raffronto tutte le esigenze rappresentate dagli II.AA.CC.PP. campani e dai Comuni. In particolare, per "l'edilizia sovvenzionata" è stato applicato il parametro della "tensione abitativa" della popolazione residente e quello delle condizioni di "emergenza abitativa".

La Regione Campania ha fatto presente che le risorse complessivamente previste nel bilancio di previsione dell'anno 2004, ammontano a €532.537.151,73 e sono state destinate sia alla copertura degli impegni presi nei precedenti esercizi sia allo svolgimento degli atti conseguenti ai bandi di concorso già approvati. Gli impegni di spesa sono serviti anche a finanziare i progetti di riqualificazione urbana predisposti ai sensi della L.R.3/96, con particolare riguardo ai centri storici, anche sotto forma di incentivi ai comuni in vista degli interventi di arredo urbano. Infatti, con L.R. n. 26/2003, i Comuni della Campania sono stati incaricati di recuperare e rivitalizzare i propri centri storici, attraverso una vasta gamma di operazioni quali, in particolare, la redazione ed attuazione dei "Piani integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale" e dei "Piani del colore per l'edilizia storica", nonché provvedendo alla ristrutturazione ed al consolidamento di immobili, di pavimentazioni stradali e del verde pubblico.

Parte delle erogazioni finanziarie sono state destinate al "Progetto di mitigazione del rischio vulcanico"; a tal fine la Regione Campania, in attuazione della L.R. n.21 del 10.12.2003 che ha posto il divieto di costruire - a scopo residenziale - nei diciotto comuni della "zona rossa" dell'area vesuviana, ha emanato il bando per la concessione

di un "bonus" di 30mila euro per nucleo familiare, onde promuovere gli esodi volontari dalle zone a rischio. La normativa ha prescritto anche una riserva numerica, fino al 20%, nei bandi emanati in tutto il territorio regionale, per l'assegnazione e la costruzione di case di edilizia popolare -sovvenzionata, agevolata o convenzionata - a favore di coloro che sono disposti ad abbandonare la "zona rossa" vesuviana.

### 1.3 Contenuto degli atti programmatici ed individuazione degli obiettivi.

Gli atti di contenuto programmatico, approvati su scala regionale, sono destinati al raggiungimento di precisi obiettivi, quali:

- diminuire il disagio abitativo, nei comuni che presentano situazioni di particolare emergenza abitativa, per cittadini con situazioni reddituali critiche;
  - aumentare la qualità urbana attraverso l'eliminazione del degrado e la valorizzazione del territorio, con l'utilizzo di appropriate forme di gestione e manutenzione delle opere;
  - procedere ad interventi di mitigazione del rischio vulcanico, attraverso l'abbassamento della densità abitativa nei comuni situati nel comprensorio vesuviano;
  - incrementare i provvedimenti di demolizione dei manufatti abusivi;
  - impedire, per il momento, la costruzione di nuove unità residenziali;
  - decongestionare il traffico e favorire uno sviluppo economico basato sul turismo.
- a. Per quanto concerne "l'edilizia sovvenzionata", occorre ricordare che la Regione Campania, dopo aver definito - in base alla delibera CIPE del 16.03.94 (pubblicata sulla G.U. n.114 del 18.5.94) - i criteri per la programmazione degli interventi ERP, relativamente al quadriennio 1992/1995, ha approvato - delibera della Giunta regionale n.185 del 7.12.94 - il programma di riqualificazione delle periferie e delle aree degradate, urbane e residenziali, a prevalente proprietà pubblica.

Nel programma si prevede:

- la localizzazione delle risorse, per ambiti provinciali, ai sensi dell'art.4 della legge n.457/78;
- l'individuazione delle "tipologie d' intervento";
- l'assegnazione dei finanziamenti a ciascuna tipologia di intervento;
- la definizione dei criteri e priorità per la localizzazione degli interventi e per la selezione degli operatori;
- le modalità di attuazione del programma.

In particolare, rientrano nelle "tipologie d' intervento":

1) interventi ordinari, come:

- costruzione di nuovi alloggi, finalizzata esclusivamente alla risoluzione dell'emergenza post -sismica;
- recupero del patrimonio edilizio esistente;
- eliminazione delle barriere architettoniche negli insediamenti di edilizia residenziale pubblica realizzati antecedentemente all'entrata in vigore della legge 05.03.1990 n.46 e al D.P.R. 06.12.1991 n.447;
- acquisizione ed urbanizzazione delle aree destinate ad E.R.P.

2) interventi complessi, come:

- quelli previsti dai programmi integrati di riqualificazione architettonica, urbanistica e ambientale (art.16 legge n.179/92) e dai programmi di recupero urbano.

3) Interventi diretti alla soluzione di particolari problemi abitativi di soggetti appartenenti alle categorie sociali di cui all' art.4 legge n.179/92 <sup>13</sup>.

b. Per quanto concerne "l'edilizia agevolata", tra gli interventi programmati si annovera il bando di concorso per la concessione di contributi destinati alla realizzazione di opere di recupero e di nuove costruzioni di immobili da destinare alla vendita od alla locazione permanente, nonché di rifacimento delle

---

<sup>13</sup> Art.4 legge n.179/92: "Le regioni ... possono riservare una quota del 15% dei fondi di edilizia agevolata e sovvenzionata per la realizzazione di interventi da destinare alla soluzione di problemi abitativi di particolari categorie sociali individuate, di volta in volta, dalle regioni stesse".

parti comuni di edifici privati (deliberazione della G.R. n.1807/2000). E' stata, inoltre, approvata dalla Giunta regionale la deliberazione n.2145 del 20 giugno 2003 concernente il menzionato progetto di "mitigazione rischio Vesuvio" che prevede l'indizione di un bando di concorso per favorire il trasferimento di famiglie, che risiedono nei diciotto Comuni che fanno parte della "zona rossa" del comprensorio vesuviano, attraverso la concessione di contributi per l'acquisto della prima abitazione nell'ambito del territorio regionale.

## 2. La quantificazione e la ripartizione delle risorse

a. Per quanto concerne il citato programma quadriennale 1992 -95 per l' "edilizia sovvenzionata" le risorse stanziare attengono a:

- fondi ex Gescal, di cui alla legge 14 febbraio 1963, n.60;
- fondi di cui all'art.4 bis del D.L.12 settembre 1983, n.462 (convertito con modificazioni, nella legge 10 novembre 1983, n.637) <sup>14</sup>;
- fondi di cui all'art.2, comma 1, e all'art.5, della legge n.179/92 <sup>15</sup>.

La quantificazione e la ripartizione dei fondi, ai sensi dell'art.63 d.lgs.112/98, è stata adottata a seguito dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato - Regioni del 2 marzo 2000. La predetta intesa ha previsto di far affluire il saldo di cassa globale delle risorse da attribuire alle Regioni su di un conto corrente infruttifero (Cd. "Fondo unico"), gestito dalla Cassa Depositi e Prestiti. Successivamente, con DD.MM.01/06/2000 n.1357 e n.1397 e D.M. 26/07/2000 n.1878, è stata effettuata una ricognizione dei fondi di edilizia sovvenzionata alla data del trasferimento rilevando, per la Regione Campania, una giacenza di cassa pari a €901.279.210,77, il cui importo - una volta detratti i fondi per gli

---

<sup>14</sup> Art. 4 bis: "Al fine di garantire la realizzazione dei programmi di edilizia ... avviati sulla base dei limiti d'impegno definiti dalle leggi di finanziamento e dalle leggi di bilancio, il CER è autorizzato a trasferire alle regioni, nei limiti delle quote spettanti ad ogni singola regione, le relative disponibilità di contributi non ancora utilizzate e giacenti presso la sezione autonoma della Cassa depositi e prestiti, anche in e ccedenza dei limiti annuali di derogabilità".

<sup>15</sup> Art.2, comma 1: "Per gli anni 1992, 1993 e 1994, ferme restando la disponibilità derivanti dall'art.22 della legge 11 marzo 1988, n.67, il contributo dello Stato è fissato in lire 80 miliardi, in ragione di lire 10 miliardi per il 1992, 20 miliardi per il 1993 e 50 miliardi per il 1994, alla cui copertura si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1992 -1994...".

Art.5 : "A decorrere dal 1 gennaio 1992 è costituito presso la sezione autonoma Cassa depositi e prestiti, istituita dall'art.10 della legge 05 agosto 1978, n.457, un fondo speciale di rotazione per la concessione di mutui decennali, senza interessi, finalizzati all'acquisizione e all'urbanizzazione di aree edificabili ad uso residenziale, nonché all'acquisto di aree edificate da recuperare".

interventi previsti dalla legge 35/1995 recante "Misure urgenti per la ricostruzione delle attività produttive nelle zone colpite dalle eccezionali avversità atmosferiche e dagli eventi alluvionali nella prima decade del mese di novembre 1994" - è stato rideterminato in € 674.743.934,47.

In data 5.3.2001, la Regione Campania ha sottoscritto con il Ministero dei Lavori Pubblici un "Accordo di Programma" con cui è stato disposto l'accreditamento delle giacenze di cassa nel summenzionato "Fondo unico" e definite le modalità di utilizzo dello stesso.

In data 20.7.2001, la Regione ha stipulato una Convenzione con la Cassa Depositi e Prestiti per la definizione delle modalità di gestione delle risorse accreditate sul conto corrente infruttifero denominato "C.D.P. Edilizia Sovvenzionata - Fondo Globale Regionale". Alle predette risorse sono state affiancate quote regionali ed, in proposito, con deliberazione G.R. n.2847 dell'8/10/03, la Regione ha approvato l'atto di programmazione contenente "Linee guida" per l'utilizzo dell'apposito stanziamento nel bilancio regionale denominato "Fondo unico per l'edilizia residenziale pubblica".

- b. Per quanto concerne "l'edilizia agevolata", la ricognizione dei fondi è avvenuta con D.M. del 6 agosto 1999, n.2250 e con l'Accordo di programma stipulato, in data 26 ottobre 2000, con il Ministero dei LL.PP. che ha previsto il passaggio alla tesoreria della Regione Campania di €545.262.768,49. La Regione ha precisato che i predetti stanziamenti sono stati utilizzati 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 interventi di nuova programmazione, quali:

- progetto "SI.RE.NA - città storica s.p.a.", approvato con deliberazione di G.R. 1903/2002, per il recupero delle parti comuni degli edifici del Comune di Napoli, attraverso l'erogazione di contributi a privati;
- progetto "Mitigazione rischio Vesuvio", approvato con deliberazioni di G.R. 2145/2003 e 1914/2004, per la riduzione della densità abitativa - in prossimità delle zone a rischio vulcanico - resa possibile, come già fatto cenno, con la concessione di contributi a privati, quale incentivo per famiglie disposte a trasferirsi in zone al di fuori del comprensorio vesuviano;

- progetto "Acquisto prima casa a favore delle giovani coppie", approvato con deliberazioni di G.R.3863/2003 e 66/2004, per rispondere alle esigenze di costituzione di nuove famiglie;
- progetto "Concessione di contributi in conto capitale per l'acquisto della prima casa - cd.buoni casa", approvato con deliberazioni G.R. n.6336/2000, n.7485/2000, n.850/2001, individuando quei comuni ad alta, media e bassa densità abitativa, cui assegnare i finanziamenti per la concessione a privati di contributi per l'acquisto della prima casa.

Per l' edilizia agevolata la ripartizione delle risorse è stata attuata attraverso l' indizione di appositi bandi di concorso a livello regionale. Per la realizzazione degli interventi di recupero e di nuova costruzione - approvati con la citata deliberazione G.R. 1807 /2000 – le risorse stanziare risultano così ripartite:

- cooperative edilizie, loro consorzi e società miste: €108.455.948,81;
- imprese edilizie e loro consorzi: €56.812.312,78;
- II.AA.CC.PP., Comuni e loro consorzi e società miste: € 56.812.312,78

La Regione ha segnalato, inoltre, che la somma residua di €36.151.982,94 è stata destinata alla formazione di una graduatoria unica composta da tutti gli operatori, articolati in base alla categoria di appartenenza.

A seguito dell'approvazione delle graduatorie definitive dei soggetti ammessi a contributo, sono stati concessi i seguenti finanziamenti:

- cooperative edilizie, loro consorzi e società miste: € 94.589.082,90;
- imprese edilizie e loro consorzi: € 13.662.867,53;
- II.AA.CC.PP., Comuni e loro consorzi e società miste: € 40.874.982,07

Con deliberazioni n. 2144/2003 e n.2317/2003, la Giunta Regionale ha inoltre approvato un ulteriore bando di concorso per la concessione di contributi destinati al recupero ed alla costruzione di alloggi o solamente al rifacimento di parti comuni di edifici danneggiati da calamità naturali.

Al riguardo, sono state messe a disposizione le risorse provenienti da economie di spesa per un ammontare di € 92.962.241,84, così ripartite:

- cooperative edilizie, loro consorzi e società miste: € 42.900.000,00;
- imprese edilizie e loro consorzi: € 20.000.000,00;
- II.AA.CC.PP., Comuni e loro consorzi e società miste: € 20.000.000,00;

- Comuni (solo rifacimento facciate esterne): € 10.062.241,84.

Nelle politiche di edilizia agevolata rientrano anche i contributi integrativi ai canoni di locazione in favore di cittadini conduttori di alloggi privati concessi ai sensi dell'art.11 L.431/98. Trattasi, in particolare, di fondi statali corrisposti alle Regioni, quale ripartizione del fondo nazionale per l'accesso alle abitazioni in locazione per l'erogazione - in favore di conduttori aventi i requisiti minimi individuati dalla citata legge - di contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione di immobili, di proprietà sia pubblica che privata, nonché, qualora la disponibilità del fondo lo consenta, per sostenere le iniziative intraprese dai Comuni a favore della mobilità nel settore delle locazioni attraverso il reperimento di alloggi da concedere in affitto per periodi determinati.

Nello stesso ambito, a partire dall'annualità 1999 e fino al 2002, sono state attribuite dallo Stato alla Regione Campania le seguenti risorse, da assegnare ai Comuni, in relazione alle esigenze del fabbisogno abitativo:

TABELLA 1

Risorse assegnate ai Comuni: periodo 1999-2002

ANNO	IMPORTO
1999	€ 76.022.265,18
2000	€ 70.673.511,58
2001	€ 65.108.946,58
2002	€ 23.459.426,06
Totale	€ 253.264.149,40

Negli anni dal 2000 al 2003, le suindicate risorse sono state così liquidate:

TABELLA 2

Risorse erogate ai Comuni : periodo 2000 -2003

ANNO	IMPORTO
2000	€ 7.893.199,53
2001	€ 41.264.881,58
2002	€ 42.405.014,25
2003	€ 42.252.182,83
Totale	€ 133.815.278,19

2.1 Atti regionali per la ripartizione delle risorse

Per quanto concerne l'aspetto degli atti regionali in uso per la ripartizione delle risorse, è stato possibile verificare che, in particolare nella materia dei cosiddetti "Programmi complessi" per l'edilizia sovvenzionata - ai sensi della L.R. n.3/1996<sup>16</sup> ed in attuazione del Programma Operativo Regionale 2000-2006 di cofinanziamento dei fondi strutturali europei - la Regione Campania ha predisposto una serie di Programmi Integrati pilota, provvedendo, con deliberazione G.R. n.6425 del 23 novembre 2001, all'emanazione del corrispondente bando pubblico. I suddetti "Programmi integrati di riqualificazione" hanno interessato:

- ambiti di centri storici di interesse regionale e complessi monumentali ed archeologici comprensivi, se necessario, anche di aree adiacenti;
- aree periferiche degradate ed aree dismesse strettamente connesse con gli ambiti interessati da interventi previsti nei citati programmi integrati di riqualificazione sui beni culturali.

---

<sup>16</sup> Come già ricordato, la L.R. n.3 del 19 febbraio 1996 ha disciplinato, in attuazione dell'art.16 della legge 172/92, la procedura per la formazione, edilizia ed ambientale, finalizzata ad una più organica valorizzazione del territorio ed utilizzazione delle infrastrutture, del patrimonio edilizio esistente sia nelle aree centrali urbane sia in quelle periferiche, degradate.

Con deliberazione G.R. n.957 del 21.03.2003, è stato approvato un bando di concorso per la concessione di contributi per il recupero urbano e la costruzione di alloggi da concedere in locazione - permanente o a termine - a canone convenzionato.

Il contributo regionale, messo a disposizione in concorso con le risorse del Fondo globale regionale, per l'attuazione dei programmi di recupero urbano (o nuova edilizia), risulta - dalla documentazione inviata dalla Regione - pari a €53.500.000,00 ed ha, come destinatari, i Comuni, gli II.AA.CC.PP., le Imprese di costruzione e le Cooperative edilizie e rispettivi Consorzi, nonché le persone giuridiche da questi costituite.

La citata delibera ha ripartito il finanziamento in base ai seguenti criteri:

- "locazione ad uso abitativo avente durata permanente: 55% delle risorse complessive";
- "locazione ad uso abitativo avente durata non inferiore a 10 anni e con successivo trasferimento della proprietà ai relativi conduttori (cd.locazione con proprietà differita): 45% delle risorse complessive ";

E' interessante osservare come i criteri preferenziali che la Regione ha inteso adottare nella concessione del contributo abbiano favorito, nell'ordine, gli interventi costruttivi localizzati nei comuni:

- capoluoghi di provincia;
- caratterizzati da significativa presenza di provvedimenti esecutivi di rilascio degli immobili;
- con condizioni di manifesta offerta occupazionale;
- ad alta tensione abitativa;
- limitrofi ai capoluoghi di provincia;
- all'interno dei quali sono state previste agevolazioni ai fini della detrazione della base imponibile e/o dell'aliquota ICI, nonché delle modalità di corresponsione degli oneri di urbanizzazione.

## 2.2 Ripartizione delle risorse tra settori di intervento

Come risulta dal documento redatto dalla Regione Campania recante "Linee guida per l'utilizzo del Fondo unico per l'edilizia residenziale pubblica", approvato, come detto, con deliberazione G.R. n.2847 dell' 8.10.2003, i settori d'intervento, percettori dei sopracitati 53,5 milioni di Euro stanziati dalla Regione, sono stati suddivisi in due macrotipologie:

### a. Istituzionale – normativa riguardante:

- 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 (assegnatari di alloggi ERP e dei beneficiari di contributi di edilizia agevolata) nonché del patrimonio abitativo pubblico;
- i programmi complessi (Programmi Recupero Urbano, Programmi Integrati etc.);
- i programmi di urbanizzazione.

### b. Progettuale – innovativa che, invece, annovera:

- 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).

Dalla deliberazione in esame si evince, altresì, che una quota -parte del "fondo unico" è stata destinata:

- al compenso dei consulenti esterni o di figure professionali di particolare competenza da affiancare ai tecnici interni, a seguito di specifiche selezioni;

- al sostegno dell'attività del "Nucleo di valutazione" e delle commissioni tecniche, incaricate dell'esame approfondito dei programmi complessi;
- al sostegno dell'attività di informazione e documentazione, alla diffusione degli strumenti funzionali/operativi per l'accesso alle tipologie di intervento, nonché per studi e ricerche.

### 2.3 Ripartizione delle risorse tra operatori di uno stesso settore

L' esame degli atti regionali relativi alle politiche di "edilizia agevolata" ha evidenziato che la ripartizione delle risorse destinate - in osservanza al disposto dell' art.11 della legge 9 dicembre 1998 n.431 - all' accesso delle "abitazioni in locazione", è avvenuta nel seguente modo:

- con deliberazione CIPE del 30.06.1999 (pubblicata sulla G.U. n.217/1999), è stata assegnata alla Regione Campania la cifra di € 60.577.295,51 (lire 117.294.000.000), relativamente agli anni 1999, 2000, 2001;
- con deliberazione regionale n.1030 del 23.02.2000 - sempre ai fini della concessione ai conduttori di alloggi dei contributi integrativi di sostegno all' accesso delle abitazioni in locazione - è stata ripartita, tra i Comuni delle cinque Province campane, la quota di € 34.960.000,00 nel modo seguente:

• NAPOLI:	€ 17.858.046,65
• SALERNO:	€ 8.320.120,64
• CASERTA:	€ 6.126.211,73
• BENEVENTO:	€ 1.509.087,05
• AVELLINO:	€ 1.146.534,31

Ai sensi dell'art.11 della legge 431/98, sono stati assegnati ai Comuni €233.244.149,26 quali contributi statali di integrazione dei canoni di locazione per le annualità 1999-2000-2001-2002. Con riguardo alle risorse "destinate" - sia dagli II.AA.CC.PP. sia dalla Regione - alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli alloggi ERP in gestione, si espone un quadro riepilogativo, relativo agli anni 1999/2003, delle somme "stanziare" e di quelle effettivamente "utilizzate" a tali scopi.

TABELLA 3

Rilevazione delle risorse "utilizzate" per la manutenzione ordinaria e straordinaria

Anno	Risorse "destinate"		RISORSE EFFETTIVAMENTE "UTILIZZATE"	
	Risorse proprie IACP Napoli	risorse regionali	Risorse proprie IACP Napoli <sup>17</sup>	risorse regionali
2003	5.893.000	40.280.305	2.781.278	40.280.305
2002	6.811.502	41.013.539	3.392.714	41.013.539
2001	6.197.483	41.994.752	4.336.186	41.994.752
2000	4.286.592	17.406.385	2.777.829	17.406.385
1999	5.129.836	14.751.478	2.970.458	14.751.478

Anno	Risorse "destinate"		RISORSE EFFETTIVAMENTE "UTILIZZATE"	
	risorse proprie IACP Salerno	risorse regionali	Risorse proprie IACP Salerno	risorse regionali
2003	1.362.904,12	14.727.129,66	868.271,84	2.898.083,25
2002	1.630.312,53	15.438.918,86	1.396.762,48	6.444.523,75
2001	1.462.594,53	13.238.956,21	1.166.981,45	5.530.237,34
2000	1.773.945,54	26.582.787,28	492.207,96	7.919.344,88
1999	929.622,42	42.913.953,12	729.181,26	3.497.124,06

Anno	Risorse "destinate"		RISORSE EFFETTIVAMENTE "UTILIZZATE"	
	risorse proprie IACP Caserta	risorse regionali	Risorse proprie IACP Caserta	risorse regionali
2003	1.100.000,00	/	1.021.295,00	1.329.076,43
2002	1.501.755,30	/	865.159,00	2.570.785,96
2001	640.406,55	/	888.302,25	6.375.398,58
2000	1.105.703,00	16.834.546,83	887.535,83	/
1999	1.704.307,71	/	1.969.443,31	/

Anno	Risorse "destinate"		RISORSE EFFETTIVAMENTE "UTILIZZATE"	
	Risorse proprie IACP Benevento <sup>18</sup>	risorse regionali	risorse proprie IACP Benevento	risorse regionali
2003	1.668.176,60	481.699,34	1.305.588,00	364.901,00
2002	/	/	/	/
2001	/	/	/	/
2000	/	/	/	/
1999	/	/	/	/

<sup>17</sup> I dati sottoriportati – come chiarito dall'Ente in sede di controdeduzioni – riguardano liquidazioni avvenute in c/competenza; se si tiene conto anche dei pagamenti in c/residui, gli importi risultano complessivamente di € 5.466.742, 00 per il 2003, di 5.231.364,00 per il 2002, di 5.988.791,00 per il 2001, di 5.117.585,00 per il 2000 e di 5.864.377,00 per il 1999.

<sup>18</sup> In relazione alle risorse assegnate ed utilizzate dall' IACP di Benevento dal 1999 al 2002, non sono riportati i dati poiché l'intera documentazione è stata sottoposta a sequestro giudiziario per un'indagine avviata dalla Procura della Repubblica di Benevento ed ancora in corso

Anno	Risorse "destinate"		RISORSE EFFETTIVAMENTE "UTILIZZATE"	
	Risorse proprie IACP Avellino	risorse regionali	Risorse proprie IACP Avellino	risorse regionali
2003	1.318.600,00	5.651.800,00	1.299.462,00	3.803.276,43
2002	979.953,00	5.318.992,00	878.932,00	2.489.098,43
2001	937.369,00	12.822.075,43	916.316,00	5.785.709,14
2000	927.040,00	8.293.161,59	531.401,00	3.025.708,35
1999	1.014.837,00	3.940.462,85	912.665,00	687.561,42

A seguito dell' istruttoria è emerso - in tema di ripartizione di risorse - che la Regione, per il momento, si basa sulle segnalazioni dei fabbisogni rappresentati dagli II.AA.CC.PP. e, pertanto, la cognizione delle risorse necessarie sul territorio risulta affidata solo alle esigenze espresse da questi Organismi provinciali, gestori - tra l'altro solo in parte - del patrimonio abitativo pubblico campano. Risulta che viene effettuato, dalla Regione, solo un controllo di carattere tecnico da parte dei collaudatori, peraltro nominati direttamente dagli II.AA.CC.PP. o dai Comuni, i cui verbali vengono poi trasmessi alla Regione. Si sottolinea la necessità della nomina esterna dei collaudatori onde evitare rapporti ed interferenze tra controllore/controlato. Sarebbe opportuno, inoltre - nello specifico settore dell'edilizia pubblica abitativa - attivare un penetrante ed oculato monitoraggio, supportato anche da riscontri informativi di altre fonti, onde accertare la concretezza e la veridicità del dichiarato fabbisogno.

#### 2.4 Modalità di reperimento delle risorse di finanziamento e attivazione di strumenti di finanza innovativa

Per quanto concerne il reperimento delle risorse di finanziamento per l'edilizia sovvenzionata - come già sopra detto - è stato possibile accertare che la Regione ha prelevato le stesse dal " Fondo unico per l'Edilizia Residenziale Pubblica ", nel quale affluiscono tutte le risorse trasferite dallo Stato alla Regione (CAP. 2401 dell'U.P.B. 1.3.10 dello stato di previsione della spesa 2003), nel quale risultano inserite anche le risorse giacenti presso la Cassa DD.PP.

Gli stanziamenti di competenza, iniziali e finali, sono comprensivi di tutti gli interventi attivati che, nello specifico, possono rinvenirsi nelle schede allegate al bilancio, approvato annualmente dall'Ente.

Il "Fondo unico" può essere letto come l'atto principale per la ripartizione delle risorse, istituito al fine sia di garantire la qualità urbana e la sostenibilità ambientale

attraverso soluzioni ecocompatibili di bioarchitettura - onde evitare che le strategie di trasformazione del territorio possano alterarne, in maniera irreversibile, la morfologia - sia di ridimensionare le diseguaglianze sociali, perseguendo il principio della pari opportunità per tutti i cittadini campani quali destinatari dei provvedimenti di sfratto o appartenenti alla categoria di occupanti di alloggi in senso improprio.

In ordine all' eventuale ricorso a strumenti di finanza innovativa, la Regione ha dichiarato di non averne direttamente fatto uso, ma di aver previsto, nei bandi di riqualificazione urbana, la possibilità - per i beneficiari dei contributi - di avvalersi eventualmente dello strumento finanziario del " project-financing"<sup>19</sup>.

#### 2.5 Attività di rinegoziazione dei mutui ed indebitamento

La Regione ha comunicato di non aver fatto ricorso all'indebitamento per il reperimento di risorse nel settore in esame (es. mutui, anticipazioni etc.).

In merito alla specifica attività di rinegoziazione dei mutui, ha reso noto di avervi fatto ricorso, per il tramite di istituti di credito convenzionati, in virtù del disposto del D.lgs. 110/02 che ha comportato la necessità di adeguamento ai nuovi tassi di interesse.

Con riferimento alle attività di reperimento di risorse diverse dall'indebitamento, è stato rilevato, in particolare, 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 "stornata" per il ripianamento del deficit nel settore regionale sanità per l'anno 2002<sup>20</sup>. La Regione ha reso noto che, a partire dal bilancio 2005, detto importo rientrerà nella disponibilità degli interventi di edilizia residenziale pubblica, con "tranche" annuali, in via di definizione. A riguardo si richiama la necessità che venga attuato un preciso "piano di rientro" in tempi determinati.

---

<sup>19</sup> Strumento di finanza innovativa diretto alla realizzazione di opere pubbliche senza oneri finanziari per la pubblica amministrazione; costituisce un modello per il finanziamento e la realizzazione di opere pubbliche del tutto nuove nella disciplina di settore da utilizzare per porre rimedio alla scarsità di fondi pubblici. Elemento distintivo di tale forma di finanziamento di progetti diretti alla realizzazione di opere complesse consiste nell'affidare in concessione (generalmente ad un general contractor) la gestione, a lunga scadenza, dell'opera pubblica realizzata in modo da consentire al privato un'adeguata remunerazione del capitale investito attraverso la previsione di reddito che l'iniziativa finanziata offre.

<sup>20</sup> L'art.5, 2 comma, della predetta legge così, infatti, recita: "...al fine di conseguire il più efficiente ed efficace impiego delle risorse assegnate alla Regione e considerata la loro distribuzione temporale di utilizzo per la realizzazione delle iniziative regionali per l'edilizia pubblica prevista dalla legge 5 agosto 1978, n.457 le risorse finanziarie appostate nel bilancio regionale nello stato di previsione della spesa 2003 dell'U.P.B. 1.3.10 - capitolo gestionale 2401 - limitatamente alla somma di €550.000.000,00...".

### 3. Attività di controllo e monitoraggio

La Regione ha evidenziato che, nel proprio ambito, non sono previsti diretti controlli e verifiche sull' esecuzione degli interventi ERP, sia dal punto di vista tecnico sia finanziario/contabile e che non viene ancora attuato un effettivo controllo interno di gestione. Infatti, si rileva - prendendo atto di quanto sostenuto dalla Regione e confermato in seguito in un' audizione con i responsabili del settore - che non è stata trasmessa a questa Sezione alcuna documentazione in materia di "controlli interni"; vengono svolti solo controlli di natura tecnica consistenti nella verifica del rispetto del termine per l'inizio dei lavori (verbale specifico) di ogni singolo intervento ed in un successivo esame, all'ultimazione dei lavori, tramite i verbali di ultimazione e collaudo. Non sono, inoltre, monitorati i livelli di qualità degli interventi e quelli di soddisfazione dell'utenza.

Come in precedenza affermato, la quantificazione del fabbisogno abitativo, in ambito regionale, si attua ancora con metodologie tradizionali -manuali- e non con sistemi informatici atti a rilevare automaticamente i dati; tra l'altro, non esiste un archivio né un sistema di mera visualizzazione dei dati.

#### 3.1 Ricognizione del raggiungimento degli obiettivi

Alla luce di quanto sopraindicato, non risulta che la Regione effettui una puntuale e costante ricognizione in ordine al raggiungimento degli obiettivi ERP né è stato trasmesso alcun "report" o programma interno di monitoraggio.

Si evidenzia che la legge regionale 4 luglio 1991, n.11, 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 - ha indicato, tra l'altro, che compito della Regione è anche quello di vigilare sull'attività amministrativa attribuita ed espletata dagli II.AA.CC.PP. e dalle cooperative edilizie.

Più in generale le funzioni principali attribuite nell'ambito regionale al settore ERP sono:

- attività amministrative relative alla localizzazione ed al finanziamento degli interventi di edilizia residenziale pubblica, di edilizia agevolata e

convenzionata, di edilizia sociale, di urbanizzazioni primarie dei piani di zona, di cui alla Legge 167/92, di programmi di acquisto di alloggi, di recupero edilizio, di programmi integrati. Rapporti con il ministero LL.PP. e con il Comitato per l'Edilizia residenziale. Studio della meccanizzazione delle procedure di gestione dei vari Servizi ;

- attività tecnico-amministrative relative alla vigilanza e controllo dei programmi di nuova edilizia, acquisizioni aree e urbanizzazioni primarie dei piani di zona. Proposte in ordine alla localizzazione degli interventi;
- determinazione dei limiti massimi di costo per l'edilizia sovvenzionata, agevolata e convenzionata ;
- proposte in ordine ai criteri di determinazione dei canoni di locazione degli alloggi e relative revisioni, nonché ai criteri di assegnazione degli alloggi di E.R.P.; nomina delle Commissioni provinciali di assegnazione alloggi edilizia sovvenzionata;
- predisposizione normativa per la scelta dei soggetti attuativi dei programmi di edilizia residenziale;
- determinazione dei criteri e delle modalità di accesso ai contributi statali e regionali in materia di edilizia agevolata e convenzionata;
- attività tecnico-amministrativa relativa alla gestione dei programmi di recupero edilizio e di acquisto alloggi; rapporti con i Comuni e con gli II.AA.CC.PP.;
- programmi edilizia agevolata e convenzionata riservati agli appartenenti alle Forze dell'Ordine, ex L.R.n.12/82;
- rapporti con gli Enti attuatori dei programmi di edilizia sovvenzionata ed agevolata (Comuni, IACP, Cooperative, imprese edilizie) per rilevamenti statistici inerenti lo svolgimento dei programmi ai fini dell'apporto di dati aggiornati alla programmazione regionale;
- attività tecnico-amministrativa relativa alla gestione dei programmi di edilizia agevolata per cooperative, imprese e cittadini singoli; modalità di attuazione ed espletamento dei bandi di concorso;

- vigilanza amministrativa sulle cooperative edilizie, verifica dei requisiti dei soci assegnatari di alloggi di edilizia agevolata e convenzionata; vigilanza amministrativa sugli II.AA.CC.PP.;
- attività tecnico-legale in ordine a ricorsi, interrogazioni, interpellanze, contenzioso;
- attività finanziaria -contabile connessa all'attuazione di tutti gli interventi di edilizia agevolata e convenzionata ;
- anagrafe generale dell'utenza di alloggi ERP.

Si evidenzia, in base agli elementi emersi dall' istruttoria, che la Regione, non possiede, a tutt'oggi, un' Anagrafe generale dell' utenza di alloggi ERP <sup>21</sup>. L'espressa previsione normativa contenuta nella legge regionale n.18/1997 al titolo V " L'anagrafe dell' utenza e del patrimonio abitativo ", ne impone una rapida attuazione.

A seguito dei dati trasmessi e dalle audizioni effettuate, risulta, altresì, che la Regione non ha un' esatta cognizione dell' esistenza complessiva di alloggi di edilizia pubblica abitativa siti nell'intero territorio regionale. Per una panoramica degli alloggi presenti sul territorio regionale di proprietà dei cinque II.AA.CC.PP. campani sono stati forniti dagli Enti i dati, come elaborati nelle tabelle seguenti, in cui – comunque – non figurano gli alloggi gestiti ovvero di proprietà dei singoli Comuni o di altri Organi regionali.

TABELLA 4  
TOTALE ALLOGGI ERP DEGLI II.AA.CC.PP. E DELLO STATO<sup>22</sup>

ENTE	ALLOGGI I ACP	ALLOGGI DELLO STATO IN CORSO DI TRASFERIMENTO	TOTALE
I ACP NAPOLI	27.024	8.408	35.432
I ACP SALERNO	10.808		10.808
I ACP CASERTA	6.621	1.463	8.084
I ACP BENEVENTO	4.860		4.860
I ACP AVELLINO	6.586		6.586
TOTALE	55.899	9.871	65.770

<sup>21</sup> Dagli atti risulta che è, comunque, in programma l'elaborazione di un'anagrafe generale (deliberazione di G.R. n.2847 dell'08.10.2003). Come già osservato, ad oggi, l'attività è stata avviata tramite i cinque II.AA.CC.PP. campani che hanno acquisito i primi dati di rilevazione da far poi confluire nell' anagrafe regionale.

<sup>22</sup> I dati riportati in tabella sono stati comunicati dagli Enti interpellati, per i motivi indicati nel testo, e risultano aggiornati ad ottobre 2005.

TABELLA 5

TOTALE ALLOGGI ERP DEGLI II.AA.CC.PP. E DELLO STATO UBICATI NEI COMUNI CAPOLUOGHI DI PROVINCIA<sup>23</sup>

UBICAZIONE TERRITORIALE	ALLOGGI IACP	ALLOGGI DELLO STATO IN CORSO DI TRASFERIMENTO	TOTALE
COMUNE DI NAPOLI	13.640	6.586	20.226
COMUNE DI SALERNO	2.347		2.347
COMUNE DI CASERTA	1.258		1.258
COMUNE DI BENEVENTO	2.293		2.293
COMUNE DI AVELLINO	1.802		1.802
TOTALI	21.340	6.586	27.926

TABELLA 6

TOTALE ALLOGGI ERP DI PROPRIETÀ DEGLI II.AA.CC.PP. E DELLO STATO, UBICATI SUL TERRITORIO CAMPANO, CON ESCLUSIONE DEI CAPOLUOGHI DI PROVINCIA<sup>24</sup>

UBICAZIONE TERRITORIALE	ALLOGGI IACP	ALLOGGI DELLO STATO IN CORSO DI TRASFERIMENTO	TOTALE
COMUNI PROVINCIA DI NAPOLI	13.384	1.822	15.206
COMUNI PROVINCIA DI SALERNO	8.461		8.461
COMUNI PROVINCIA DI CASERTA	5.363	1.463	6.826
COMUNI PROVINCIA DI BENEVENTO	2.567		2.567
COMUNI PROVINCIA DI AVELLINO	4.784		4.784
TOTALE	34.559	3.285	37.844

Dai dati specificati nelle tabelle può ricavarsi, dunque, una indicazione approssimativa degli alloggi ERP presenti sul territorio campano, (circa 65.770) di pertinenza degli II.AA.CC.PP. e di quelli dello Stato, in trasferimento agli stessi Istituti.

Nel solo Comune di Napoli, l' IACP possiede 13.640 alloggi ai quali se ne devono aggiungere 6.586 in corso di trasferimento dallo Stato per un totale di 20.226. Aggiungendo ai predetti alloggi gli altri 23.457 di proprietà del Comune di Napoli – gestiti dalla società “Romeo Gestioni S.p.A.” – gli alloggi ERP presso il Comune di Napoli dovrebbero ammontare, complessivamente, almeno 43.683.

Parimenti, si è potuto calcolare il totale generale, al 2003, di alloggi ERP ubicati presso gli altri Comuni capoluoghi di provincia, addizionando gli immobili di proprietà degli II.AA.CC.PP. con quelli di proprietà degli stessi Comuni<sup>25</sup>:

<sup>23</sup> I dati riportati in tabella sono stati comunicati dagli Enti interpellati, per i motivi indicati nel testo, e risultano aggiornati ad ottobre 2005.

<sup>24</sup> I dati riportati in tabella sono stati comunicati dagli Enti interpellati, per i motivi indicati nel testo, e risultano aggiornati ad ottobre 2005.

<sup>25</sup> La consistenza degli alloggi ERP, di proprietà dei comuni capoluoghi di provincia risulta la seguente: Salerno: 831; Caserta: 132; Benevento: 371; Avellino: 1263.

- Comune di Salerno: 3.178 alloggi;
- Comune di Caserta: 1.390 " ;
- Comune di Benevento: 2.664 " ;
- Comune di Avellino: 3.065 " .

Le cifre summenzionate costituiscono certamente valori parziali, in quanto è assai probabile che i restanti comuni delle province campane abbiano ulteriori alloggi ERP, in proprietà e in gestione diretta, senza avvalersi dell'IACP competente per territorio.

I dati sopra riportati evidenziano l'importanza dell' urgente istituzione dell' "Anagrafe generale" che supplirebbe a queste carenze d'informazione e darebbe finalmente certezza sulla quantità complessiva e sull'allocazione precisa degli alloggi ERP sull' intero territorio regionale.

#### 4. Lo stato di attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata

Alla luce degli atti acquisiti, è possibile evidenziare gli interventi approvati dalla Giunta Regionale, in questi ultimi anni, nel settore dell' "edilizia sovvenzionata".

##### a. Per opere di recupero urbano:

- con deliberazione di G.R.8507 del 22.12.1995 è stato approvato il primo stralcio del progetto quadriennale 1992 -95 per lavori di urbanizzazione e recupero edilizio;
- con deliberazione n.00373 del 12.2.1996 sono stati approvati i programmi integrati per la provincia di Salerno, con un finanziamento regionale di €5.616.417,13;
- con deliberazione n.028 dell' 08.2.2000 è stato approvato il programma di recupero urbano, per comuni con popolazione inferiore a 40.000 abitanti, nella provincia di Avellino, con un finanziamento regionale di €4.737.459,13;
- con deliberazione n.1827 del 15.3.2000 è stato fissato il finanziamento regionale disponibile di €7.219.034,53 per l'attuazione degli interventi previsti in Programmi di recupero urbano nella Provincia di Caserta;

- con deliberazioni n.2897 e n.2898 dell'11.4.2000 è stato approvato il programma di recupero urbano, per comuni con popolazione inferiore a 40.000 abitanti, nella provincia di Benevento con un finanziamento di €4.831.350,99;
- con deliberazione n.876 dell' 11.2.2000 è stato approvato il programma di recupero urbano, per comuni con popolazione inferiore a 40.000 abitanti, per la provincia di Salerno con un finanziamento di € 7.906.955,12;
- con deliberazione n.1662 del 20.4.2001 è stato approvato il programma di recupero urbano per comuni con popolazione inferiore a 40.000 abitanti per la provincia di Napoli con un finanziamento di € 21.850.250,48.

b. Per manutenzioni, sono state inoltre trasmesse a questa Sezione le seguenti deliberazioni:

- n.7740 del 6 ottobre 1997, con cui è stato attribuito all' I.A.C.P. di Napoli un finanziamento di €6.509.494,32;
- n.7741 del 6 ottobre 2001, con cui è stato attribuito all' I.A.C.P. di Salerno un finanziamento di € 24.041.262,48;
- n.7739 del 6 ottobre 1997, con cui è stato attribuito all'I.A.C.P. di Caserta un finanziamento di € 30.423.232,95;
- n.7737 del 6 ottobre 1997, con cui è stato attribuito all'I.A.C.P. di Avellino un finanziamento di € 19.418.618,59;
- n.7738 del 6 ottobre 1997, con cui è stato attribuito all'I.A.C.P. di Benevento un finanziamento di € 3.966.788,90;
- n.283 del 1 febbraio 2000, con cui è stato destinato un finanziamento di € 6.963.904,82 all'I.A.C.P. di Caserta ai fini del risanamento del patrimonio pubblico degli alloggi di cui all'art.31 lett.b), c) e d) della legge 457/78 <sup>26</sup>;

---

<sup>26</sup> L'art.31 della legge 457/78 reca norme in materia di definizione degli interventi. In particolare, trattasi di interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente:  
 lett.b) "interventi di manutenzione straordinaria, le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempreché che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni d'uso";  
 lett.c) "interventi di restauro e di risanamento conservativo, quelli rivolti a conservare l'organismo edilizio ed ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi

- n.4836 del 25 ottobre 2002 con cui la Giunta Regionale ha destinato, a favore degli II.AA.CC.PP. campani, un finanziamento totale di €25.822.844,95 per il recupero del patrimonio edilizio - ai sensi dell'art.31 lett.b), c), d) ex legge 457/78 - da essi gestiti, così ripartito:
  - I.A.C.P. Napoli: €9.296.224,19;
  - I.A.C.P. Caserta: €4.131.655,19;
  - I.A.C.P. Salerno: €4.131.655,19;
  - I.A.C.P. Benevento: €4.131.655,19;
  - I.A.C.P. Avellino: €4.131.655,19.

Al riguardo, va specificato che dalla sola trasmissione delle delibere - dalle quali si evince la pianificazione dei lavori e il correlativo finanziamento approvato - non è ricavabile lo stato di attuazione degli impegni programmati.

All'uopo si evidenzia che l'istituzione del "controllo di gestione" che, come già rilevato, è ancora ad uno stato di avvio per il settore regionale dell'edilizia residenziale pubblica, consentirebbe di verificare non solo la funzionalità dell'organizzazione dell'Ente ma anche lo stato di attuazione degli obiettivi programmati attraverso l'analisi delle risorse acquisite e la comparazione tra costi, quantità e qualità dei servizi offerti; sarebbe così possibile verificare anche i livelli di efficacia, efficienza ed economicità raggiunti.

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 vari lavori.

---

tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze d'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio";  
 lett.d) "interventi di ristrutturazione edilizia, quelli rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi e impianti".

#### 4.1 Interventi finanziati con risorse statali

Il programma quadriennale 92-95, come ha comunicato l'Amministrazione regionale, è stato interamente finanziato con fondi statali. La citata deliberazione n. 8507 del 1995 ha previsto che "...i finanziamenti disposti a favore degli II.AA.CC.PP e dei Comuni, per il primo biennio del programma quadriennale (per i programmi di nuova costruzione) ammontano a 423.265 miliardi di lire...", così ripartiti:

- Prov.Na: 92.831 miliardi di lire;
- Prov.SA: 149.214 miliardi di lire;
- Prov.CE: 13.090 miliardi di lire;
- Prov.BN: 12.530 miliardi di lire;
- Prov.Av: 155.660 miliardi di lire.

Dall' esame della documentazione pervenuta, è stato possibile rilevare che vi è stata una prima erogazione di contributi, da considerare un prefinanziamento relativo al primo biennio 92-93, per un totale di L.180.436.314.000. Nella tabella che segue sono state indicate le somme assegnate ai vari Enti richiedenti:

TABELLA 7

PREFINANZIAMENTI – CON RISORSE STATALI - AI COMUNI CAMPANI PER I PROGRAMMI DI NUOVA COSTRUZIONE - BIENNIO 92-93

COMUNE	IMPORTO EROGATO (IN LIRE)	COMUNE	IMPORTO EROGATO (IN LIRE)
Avellino	10.219.580.000	Pomigliano d'Arco	2.400.000.000
Benevento	9.357.580.000	Portici	4.400.000.000
Aversa	6.000.000.000	Pozzuoli	4.400.000.000
Caserta	9.572.700.000	S.Giorgio a Cremano	4.400.000.000
Acerra	2.400.000.000	Torre Annunziata	6.800.000.000
Afragola	4.400.000.000	Torre del Greco	4.985.574.000
Arzano	2.400.000.000	Consorzio Ischia	4.400.000.000
Casoria	4.400.000.000	Battipaglia	2.387.610.000
Castellammare di Stabia	4.400.000.000	Cava de' tirreni	2.387.610.000
Ercolano	4.400.000.000	Nocera Inferiore	2.387.610.000
Giugliano in Campania	4.400.000.000	Salerno	9.550.440.000
Marano	2.400.000.000	Scafati	2.387.610.000
Napoli	70.000.000.000	Totale	180.436.314.000

Il "II stralcio", a completamento del progetto quadriennale 1992-95 di edilizia sovvenzionata, in attuazione della delibera del Consiglio Regionale 3/2 dell'11.01.1995, è stato finanziato, sempre con fondi statali, ed ha interessato l'ambito del "recupero edilizio". Con deliberazioni di G.R. n.1084 e n.4957 del 2001, per far fronte a fenomeni

di degrado abitativo nel Comune di Avellino, l'importo programmato corrisponde a €39.767.181,23, mentre per il Comune di Napoli, nel settore delle urbanizzazioni primarie connesse all'eliminazione di baracche, l'importo programmato è di €79.017.905,56 (di cui erogati €18.477.725,25).

Con i fondi statali, ex legge 457/78, la Regione ha erogato risorse per interventi di manutenzione straordinaria e per lavori di adeguamento impianti alla normativa vigente ai seguenti II.AA.CC.PP. negli anni dal 1998 al 2004:

**TABELLA 8**

**EROGAZIONI PER INTERVENTI DI MANUTENZIONE STRAORDINARIA ED ADEGUAMENTO IMPIANTI CON FONDI STATALI**

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				

4.2 Interventi finanziati con risorse regionali

Dall' esame dei documenti trasmessi a questa Sezione, risulta che la Regione Campania ha finanziato, con risorse proprie, soprattutto interventi di "recupero

edilizio". Nell'ambito delle nuove costruzioni risulta, invece, che - con deliberazione di G.R. 8944/1999 - la Regione ha finanziato le opere di urbanizzazione primaria e di acquisizione di aree nei piani di zona per l'ERP. L'importo programmato ammonta a €41.059.759,23, quello ad oggi erogato a € 31.357.599,92.

Inoltre, con deliberazione di G.R. n.4856/2001, la Regione ha finanziato i lavori finalizzati all'eliminazione di baracche con una programmazione di fondi pari a €46.481.120,92, di cui risultano erogati €9.634.751,70. Con deliberazione di G.R. n.4869/2001, sono stati invece finanziati gli interventi di riqualificazione urbanistica ed ambientale dei quartieri periferici dei Comuni con popolazione superiore a 40.000 abitanti e dei loro centri storici. L'importo programmato risulta ammontare a €114.653.431,60, quello ad oggi erogato a €24.864.639,41. Con deliberazione di G.R. n.6239/2002, è stato programmato per €7.500.000,00 il cd. "Progetto fondo qualità". Allo stato degli atti, i fondi messi a disposizione dalla Regione non risultano ancora erogati. La Regione ha altresì approvato, con deliberazione di G.R. n.2550/2003, il protocollo d'intesa per l'effettuazione di opere di urbanizzazione a favore del Comune di S.Tammaro (CE), per un importo di € 750.000,00, interamente erogato.

#### 4.3 Descrizione degli interventi

Gli interventi interessano l'ambito delle "nuove costruzioni", il "recupero urbano" e le "opere di manutenzione ordinaria e/o straordinaria".

- a. Per quanto concerne l'ambito delle "nuove costruzioni", l'attività è stata finalizzata prevalentemente al completamento dei programmi costruttivi in corso - compresi i relativi espropri - anche per quanto concerne i contributi integrativi diretti a consentire la definizione dei programmi di costruzione ERP da parte degli II.AA.CC.PP.
- b. La Regione ha segnalato che la maggior parte degli interventi ha interessato la seconda macrotipologia suindicata, cioè il "recupero" di parti urbane. Si tratta di interventi, per lo più, di riqualificazione intesa come restauro, risanamento conservativo o ristrutturazione del patrimonio edilizio ed urbanistico dei Comuni. Tra i programmi di "recupero urbano" posti in essere dall'Amministrazione regionale, un ruolo determinante è stato rivestito dai cosiddetti "programmi di sostituzione edilizia" predisposti allo scopo di risolvere

le problematiche di disagio abitativo in quelle aree caratterizzate da interventi di prefabbricazione pesante, nati a seguito dell'emergenza post sismica del 1980 e realizzati in aree caratterizzate da un diffuso degrado ambientale e urbanistico, nonché dalla presenza di opere divenute fatiscenti ed inadeguate, anche sotto il profilo dimensionale, in rapporto alle reali esigenze dei nuclei familiari.

La Regione, al riguardo, ha reso noto di aver sottoscritto - con i Comuni capoluoghi di provincia interessati (NA, SA, AV) - "Protocolli di intesa" caratterizzati dal primario e comune obiettivo del perseguimento della massima qualità degli interventi. Questi ultimi, secondo quanto definito nelle intese, dovranno tendere ad un' integrazione formale e sociale degli insediamenti circostanti anche attraverso la predisposizione di luoghi di incontro e di scambio sociale, nonché ad un' integrazione socio - economica dell' area, da realizzarsi attraverso un coordinamento delle attività di servizio.

Per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio comunale, un aspetto particolarmente delicato ha riguardato la localizzazione di fondi finalizzata al completamento di programmi in corso: trattasi di piani di riqualificazione avviati sulla base della programmazione quadriennale 1992/95, per i quali si è resa necessaria - in corso d' opera - un' integrazione dello stanziamento per consentire il completamento delle opere di urbanizzazione connesse all'intervento di recupero.

Di particolare menzione è il programma di recupero dei "bassi di Napoli". In data 24.10.2000 la Regione Campania ha stipulato un Protocollo d'intesa con il Comune di Napoli per l'avvio di un programma di edilizia sovvenzionata, finalizzato al recupero dei locali prospicienti le strade pubbliche - attualmente destinati ad uso residenziale - da riconvertire per l'insediamento di attività commerciali, artigianali, artistiche e di servizio, provvedendo - nel contempo - ad una differente collocazione dei residenti. Si osserva che, a tal fine, è stato attribuito alla "Società SI.RE.NA - città storica S.p.A." (società mista consortile del Comune di Napoli, nella cui compagine sociale è entrata a far parte la Regione Campania), l'incarico di redigere uno studio di fattibilità per l'avvio del programma pilota d'intervento che - partendo da un'attenta analisi della consistenza edilizia, dei dati urbanistici e di densità abitativa in ordine al

degrado dell'ambito individuato - verificasse la concreta fattibilità di un intervento di riqualificazione.

Nell' ambito dei programmi di recupero vanno menzionati anche i cosiddetti "Programmi complessi" che sono strumenti d' intervento programmatici ed attuativi per la riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale caratterizzati dall'integrazione di diverse tipologie di intervento (recupero, nuove costruzioni, etc.) e dalla compresenza di soggetti attuatori pubblici e/o privati; si distinguono in due categorie:

- Programmi integrati di intervento (P.I.);
- Programmi di recupero urbano ( P.R.U.).

I primi<sup>27</sup>, previsti dalla legge 179/1992, sono stati poi disciplinati dalle Leggi regionali n.3/1996 e n.26/2002; i secondi <sup>28</sup> sono stati introdotti e finanziati dallo Stato con legge 493/1993, nonché poi disciplinati dal Decreto Min.Lavori Pubblici. 01.12.1994.

- c. I programmi di "manutenzione ordinaria e straordinaria" attengono esclusivamente ad interventi di risanamento che, come in precedenza detto, sono stati attivati ai sensi dell'art.31, lett.b), c), d) della legge 457/78, nonché ad interventi di adeguamento alla normativa vigente in tema di impianti, barriere architettoniche e parcheggi del patrimonio immobiliare ERP gestito dagli II.AA.CC.PP. campani.

#### 4.4 Durata e rendicontazione finale degli interventi

Dai prospetti trasmessi a questa Sezione si evince, almeno per quanto concerne gli interventi di "edilizia sovvenzionata" che rientrano nei Programmi complessi, che i procedimenti attuativi sono ancora in corso e, pertanto, non è possibile - per il momento - conoscere a quanto ammonta la spesa finale sostenuta. Anche a tale riguardo va ribadito che le risultanze finali, comunque ancora affidate a metodi di

---

<sup>27</sup> I "programmi integrati di intervento" hanno la funzione di incidere sulla riorganizzazione urbanistica e sono caratterizzati dall'integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione di dimensione tale da incidere sulla riqualificazione urbana.

<sup>28</sup> I "programmi di recupero urbano" consistono in piani di dettaglio diretti alla costruzione, alla manutenzione ordinaria o straordinaria di opere di urbanizzazione primaria o ad interventi di restauro o risanamento conservativo, interventi di ristrutturazione edilizia e urbanistica allo scopo di recuperare gli immobili, i complessi edilizi, gli isolati e le aree.

rilevazione manuale, sarebbero state emesse con maggiore tempestività ed attendibilità qualora la Regione avesse già in atto, e non " in itinere", un sistema di monitoraggio periodico dei risultati - con l'ausilio di adeguati strumenti informatici - più in linea con i principi di semplificazione e trasparenza dell'azione amministrativa.

## PARTE III

### Consistenza patrimoniale

## 1. Descrizione del patrimonio

L' "edilizia residenziale pubblica" costituisce un settore di notevole rilevanza sociale in quanto mira a soddisfare un interesse collettivo primario ed essenziale essendo l'abitazione il presupposto fondamentale per garantire - in conformità anche ai principi costituzionali - un tenore di vita dignitoso e la crescita della famiglia. La possibilità di poter disporre di un alloggio, in proprietà o in locazione, a condizioni più vantaggiose rispetto a quelle offerte dal mercato, rappresenta - per i soggetti meno abbienti, collocabili in una fascia sociale "più debole" - un' occasione irrinunciabile per evitare situazioni di emarginazione e di disagio suscettibili di generare tensioni e conflittualità sociali di difficile controllo.

In quest' ottica va osservato che il contributo pubblico, inserendosi nella fase di provvista delle unità abitative, può costituire un meccanismo correttivo del mercato immobiliare onde frenare la crescita incontrollata dei prezzi ed attenuare gli effetti di natura speculativa.

Come già in precedenza indicato, l' indagine in oggetto è essenzialmente orientata sulla gestione delle risorse ed, in particolare, sullo stato di attuazione degli interventi ERP - compresi quelli relativi al periodo antecedente all'emanazione del d.lgs.n.112/98 ed ancora pendenti - con particolare riferimento all' "ERP sovvenzionata".

La metodologia utilizzata si è basata - nella fase istruttoria - sulla somministrazione di due questionari inviati a tutti gli Enti - proprietari e/o gestori - prescelti per l'indagine:

- il primo, riguardante la "consistenza del patrimonio";
- il secondo, riguardante la "gestione del patrimonio".

Quanto ai destinatari dell'indagine, sono stati individuati - come già indicato in premessa - oltre, chiaramente, la Regione Campania (interessata per specifiche tematiche sviluppate nella I e II Parte della relazione) gli Istituti Autonomi Case Popolari (I.A.C.P.) di ogni provincia, alcuni Comuni più significativi in base al criterio della densità demografica nelle classi di appartenenza, con priorità per i cinque capoluoghi di provincia (Napoli, Salerno, Caserta, Benevento, Avellino, Agropoli,

Scisciano e Teverola) e la Società "Romeo Gestioni S.p.A", cui è affidata la gestione degli alloggi ERP del Comune di Napoli.

In avanzata fase istruttoria, si sono dovuti escludere dall'indagine i Comuni di Teverola e Scisciano in quanto – dopo aver questi riferito, erroneamente, di essere interessati alla problematica ERP per alcuni appartamenti di loro proprietà – è stato invece accertato che gli stessi non risultano essere né proprietari né gestori di alloggi di edilizia residenziale pubblica <sup>29</sup>.

#### 1.1 Consistenza del patrimonio

La consistenza del patrimonio immobiliare degli enti oggetto di indagine ha assunto, come in fondo prevedibile, particolare rilievo specie per i comuni e gli II.AA.CC.PP. di Napoli e Salerno, data la rilevante densità abitativa in queste aree geografiche. La consistenza immobiliare degli Enti in esame viene riassunta, per l'anno 2003, come segue:

**TABELLA 9**

**CONSISTENZA PATRIMONIALE NELL'ANNO 2003-ALLOGGI ERP.**

Enti proprietari	Anno 2003
IACP Napoli	27.186 + 7.000*
IACP Salerno	11.771
IACP Caserta	6.160 + 1.625*
IACP Benevento	5.072
IACP Avellino	6.192
Comune di Napoli	23.457
Comune di Salerno	831
Comune di Caserta	132
Comune di Benevento	371
Comune di Avellino	1263
Comune di Agropoli	6

\* di proprietà dello Stato, ma in corso di trasferimento ai sensi dell' art.2 L.449/1997 e art.46 L.388/2000.

Il dato di maggior rilevanza si è evidenziato esaminando la documentazione relativa all'IACP ed al Comune di Napoli, in quanto si sono riscontrati alloggi ERP

---

<sup>29</sup> Si è ritenuto opportuno chiedere conferma, di tale dichiarata situazione negativa, agli II.AA.CC.PP. di Napoli e Caserta, operanti negli ambiti territoriali in cui ricadono gli anzidetti comuni, che hanno ribadito l'assenza di alloggi ERP presso detti Enti.

rispettivamente nel numero di 27.186 e di 23.457. La presenza, per il Comune di Agropoli, di appena sei alloggi ERP è in parte giustificata sia dalle dimensioni dell'Ente sia dal fatto che lo stesso è allocato in area ad accentuata vocazione turistica. Risultano, altresì, in crescita le unità immobiliari degli IACP di Caserta ed Avellino, in flessione quelle di Napoli, Salerno e Benevento.

Le tabelle 10 e 11 visualizzano, invece, la consistenza immobiliare, nel triennio 2001-2003, relativa al campione di Enti esaminati, suddividendo gli stessi tra quelli di proprietà degli II.AA.CC.PP. e quelli di proprietà dei comuni prescelti.

**TABELLA 10**

**VARIAZIONI CONSISTENZA PATRIMONIALE DEGLI II.A.A.CC.PP. NEL TRIENNIO 2001-2003**

DENOMINAZIONE	ANNUALITÀ			VARIAZIONI NEL TRIENNIO 2001-2003					
	2001	2002	2003	D 03-02	D ASSOLUTA	D 03-01	D ASSOLUTA	D 02-01	D ASSOLUTA
IACP NAPOLI	27.486	27.399	27.186	-0,8%	-213	-1,1%	-300	-0,3%	-87
IACP SALERNO	12.019	11.871	11.771	-0,8%	-100	-2,1%	-248	-1,2%	-148
IACP CASERTA	5.877	5.966	6.160	3,3%	194	4,8%	283	1,5%	89
IACP BENEVENTO	4.099	4.108	5.072	23,5%	964	23,7%	973	0,2%	9
IACP AVELLINO	5.927	6.401	6.192	-3,3%	-209	4,5%	265	8,0%	474
TOTALE	55.408	55.745	56.381	1,1%	636	1,8%	973	0,6%	337

Gli alloggi ERP di proprietà degli IACP registrano, nel complesso, un incremento dell'1,8% nel triennio, passando da 55.408 unità abitative nel 2001 a 56.381 nel 2003. Un decremento nel tempo lo abbiamo nell'IACP di Salerno che segna - nel triennio - una diminuzione percentuale di alloggi del -2,1% (-248 unità in termini assoluti). L'IACP di Napoli, a fronte di una consistenza nel 2001 di 27.486 alloggi, segna una diminuzione percentuale nel 2002 dello 0,3% (-87 unità) e, nel 2003, un'ulteriore diminuzione del -1,1% con una variazione, in termini assoluti, di -300 unità.

**TABELLA 11**

**VARIAZIONI CONSISTENZA PATRIMONIALE DEI COMUNI CAMPIONE NEL TRIENNIO 2001-2003**

DENOMINAZIONE	ANNUALITÀ			VARIAZIONI NEL TRIENNIO 2001-2003					
	2001	2002	2003	D 03-02	D ASSOLUTA	D 03-01	D ASSOLUTA	D 02-01	D ASSOLUTA
COMUNE NA	23.305	23.294	23.457	0,7%	163	0,7%	152	0,0%	-11
COMUNE SA	1.022	844	831	-1,5%	-13	-18,7%	-191	-17,4%	-178
COMUNE CE	132	132	132	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
COMUNE BN	364	364	371	1,9%	7	1,9%	7	0,0%	0
COMUNE AV	1.263	1.263	1.263	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
COMUNE AGROPOLI	6	6	6	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0

TOTALE	26.086	25.903	26.060	0,6%	157	-0,1%	-26	-0,7%	-183
--------	--------	--------	--------	------	-----	-------	-----	-------	------

Nel 2003 il totale degli alloggi ERP di proprietà dei comuni interessati all'indagine è di 26.060 (26 unità abitative in meno rispetto al 2001). Il Comune di Salerno registra una forte diminuzione di alloggi, dal 2001 al 2003, con una variazione percentuale del -18,7% (-191 alloggi in termini assoluti), dovuta – come successivamente comunicato dall'Ente – alle dismissioni ex L.560/93 nel corso degli anni in riferimento. I Comuni di Avellino e di Agropoli mantengono inalterata la propria consistenza patrimoniale, mentre il Comune di Napoli presenta un incremento abitativo dello 0,7%(+ 152 unità) nel triennio 2001 -2003.

#### 1.2 Ubicazione nel PEEP

Circa la localizzazione del patrimonio di ERP sul territorio è stato adottato, quale elemento di riferimento, l'inclusione o meno dello stesso all'interno del "Piano di edilizia economica e popolare" (PEEP), piano che rappresenta lo strumento urbanistico tradizionalmente riservato all' ERP. Detto piano è uno strumento urbanistico di attuazione del programma residenziale pubblico, utilizzato per inquadrare urbanisticamente comprensori di aree da destinare alla costruzione di case economiche e popolari e circoscrivere gli ambiti di intervento in un razionale disegno urbanistico. I comuni capoluoghi di provincia, o con popolazione superiore ai cinquantamila abitanti, hanno l'obbligo di dotarsi di un "Piano di zona per l'edilizia residenziale pubblica". Questo strumento fornisce ai Comuni la possibilità di espropriare le aree necessarie alla costruzione degli alloggi popolari; le aree devono essere comprese nelle zone cosiddette "di espansione dell'aggregato urbano" e, se ciò non è possibile, si provvede a mezzo di modifiche ai piani regolatori. Nei comuni sprovvisti di piano regolatore generale, le zone riservate all'edilizia economica e popolare possono essere comprese in un piano di fabbricazione; invece, nei comuni privi di piano di zona, i programmi di edilizia abitativa possono essere localizzati con una deliberazione del consiglio comunale.

Con riferimento al totale degli alloggi di proprietà al 31 dicembre 2003, l' IACP di Napoli ha ubicati, nell'area PEEP, il 70% degli alloggi; l' IACP di Salerno ha dislocato, in detta area, circa la metà del patrimonio (55,2%) e quello di Caserta l'81,2%; l'IACP

di Avellino ha localizzato nel Peep il 100% degli immobili, mentre l'IACP di Benevento ha segnalato di non avere alloggi rientranti nell'area PEEP.

Tra le Amministrazioni comunali, i Comuni di Napoli e Benevento hanno segnalato di avere l'intera consistenza patrimoniale ubicata all'interno dei piani PEEP. I Comuni di Salerno, Caserta ed Agropoli non possiedono alloggi rientranti nel PEEP; all'interno del piano PEEP ricadono, invece, l'81,2% degli alloggi del Comune di Avellino.

Dalla tabella che segue è possibile verificare che, sul campione di Enti esaminati, circa il 75% di alloggi risulta ubicato nel PEEP, cioè 61.597 unità abitative su un totale di 82.441. Tale collocazione favorisce un migliore coordinamento degli interventi, in questo settore, con la disciplina urbanistica.

**TABELLA 12**

**ALLOGGI UBICATI ALL'INTERNO DEI PIANI PEEP AL 2003**

DENOMINAZIONE	ALLOGGI DI PROPRIETÀ 2003	ALLOGGI NEI PEEP	% SU 2003
IACP NA	27.186	19.052	70,1%
IACP SA	11.771	6.500	55,2%
IACP CE	6.160	5.000	81,2%
IACP BN	5.072	-	0,0%
IACP AV	6.192	6.192	100,0%
COMUNE NA	23.457	23.457	100,0%
COMUNE SA	831	-	0,0%
COMUNE CE	132	-	0,0%
COMUNE BN	371	370	99,7%
COMUNE AV	1.263	1.026	81,2%
COMUNE AGROPOLI	6	-	0,0%
TOTALE	82.441	61.597	74,7%

Ulteriori approfondimenti – per meglio comprendere la "ratio" dei dati – hanno consentito di accertare che gli Enti titolari di alloggi, di massima non ubicati nei PEEP, hanno immobili realizzati in fase antecedente alla legge istitutiva dei piani PEEP (L.167/1962).

### 1.3 Valore del patrimonio

Il valore del patrimonio complessivo degli Enti in esame - riportato nella tabella seguente alla data del 31 dicembre 2003 - è pari a €1.851.978.515, 64. Detta

consistenza patrimoniale risulta ascrivibile per l'84,7% al patrimonio di competenza degli II.AA.CC.PP. (titolari del 68,4% degli alloggi, pari a 56.381 unità) e per il 15,3% per quanto attiene al patrimonio dei sei comuni campionati (titolari del 31,6% degli alloggi, pari a 26.060).

**TABELLA 13**

**VALORE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE DI ERP AL 2003**

DENOMINAZIONE	ALLOGGI PROPRIETA 2003	VALORE ALLOGGI	% SU TOTALE VALORE	% SU TOTALE ALLOGGI
IACP NAPOLI	27.186	€ 394.843.640,00		
IACP SALERNO	11.771	€420.987.104,12		
IACP CASERTA	6.160	€236.244.256,00		
IACP BENEVENTO	5.072	€215.366.483,00		
IACP AVELLINO	6.192	€301.978.755,82		
TOTALE	56.381	€1.569.420.238,94	84,7%	68,4%

DENOMINAZIONE	ALLOGGI PROPRIETA 2003	VALORE ALLOGGI	% SU TOTALE VALORE	% SU TOTALE ALLOGGI
COMUNE NA	23.457	€117.128.796,80		
COMUNE SA	831	€133.709.310,42		
COMUNE CE	132	€6.574.042,60		
COMUNE BN	371	€14.151.112,00		
COMUNE AV	1.263	€10.726.286,86		
COMUNE AGROPOLI	6	€268.728,02		
TOTALE	26.060	€282.558.276,70	15,3%	31,6%
TOTALE GENERALE	<b>82.441</b>	<b>€1.851.978.515,64</b>		

Si è rilevato che - a fronte di una consistenza immobiliare nettamente più bassa dell'IACP di Salerno (11.771 alloggi) rispetto a quella dell'IACP di Napoli ( 27.186 alloggi) - il valore catastale degli immobili dell' IACP di Salerno è di € 420.987.104,12 e quello dell'IACP di Napoli è di € 394.843.640,00. Al riguardo, l'IACP di Napoli ha successivamente specificato che il valore catastale di € 394.846.640,00 varia in aumento se ad esso vengono aggiunti gli importi degli interventi di risanamento e di ristrutturazione ammontanti ad € 466.140.320,00 così da raggiungere, complessivamente, il valore di €860.983.960,00.

A tal fine sono stati richiesti i criteri di determinazione del valore assunto, onde individuare la "ratio" di siffatta anomalia. In proposito, l' IACP di Napoli ha comunicato che il criterio di determinazione del valore è stato, in linea di massima, quello del valore storico di costruzione; l' IACP di Salerno ha indicato, invece, una poliedricità di criteri utilizzati per la definizione del valore quali - ad esempio - le aree, gli stabili in

proprietà superficiaria in locazione o ad uso diretto, gli interventi di risanamento e ristrutturazione in corso e/o ultimati.

Gli altri Enti interessati a questa problematica hanno, invece, dichiarato di aver adottato o il criterio del valore storico di costruzione/acquisto o quello dell'incremento per manutenzioni straordinarie.

#### 1.4 Vetustà del patrimonio

Gli immobili di edilizia residenziale pubblica risalgono mediamente - come epoca di realizzazione - agli anni cinquanta e sessanta ed, in particolare, per i Comuni di Napoli ed Avellino, a periodi ancora precedenti. Si deve evidenziare, infatti, che il maggior impulso - nella realizzazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica - è stato dato negli anni successivi al dopoguerra; fase in cui, per far fronte al notevole fabbisogno di immobili, si è avuto un incremento delle costruzioni su tutto il territorio nazionale e gli indici di fabbricazione raggiunti - specie negli anni sessanta - sono stati così elevati da non essere, in seguito, più superati.

Per questo motivo, l'attività più rilevante degli Enti in oggetto - negli ultimi decenni - si è rivolta essenzialmente alla conservazione ed al recupero degli immobili in quanto il lungo lasso di tempo trascorso dalla realizzazione ha richiesto, necessariamente, una molteplicità di interventi di "risanamento e/o ristrutturazione", anche in virtù delle recenti normative comunitarie in materia di sicurezza che hanno comportato l'adeguamento degli impianti fondamentali degli immobili.

Al riguardo si è accolta una nozione estesa di "risanamento o ristrutturazione", comprendendo in questa anche la manutenzione "straordinaria" laddove caratterizzata da un rifacimento totale dell'alloggio e, quindi, di alta significatività economica, come può essere una redistribuzione degli spazi all'interno dell'alloggio od un integrale rifacimento degli impianti tecnologici ovvero di parti comuni dell'edificio (ristrutturazione, ad esempio, dei tetti).

La tabella che segue rileva che, relativamente alla vetustà del patrimonio, il 45,92% delle abitazioni risulta ultimato in epoca precedente al 1981, il 41,19% nel periodo 1981-1990, il 12,89% successivamente al 1990. Sul campione degli Enti interessati dall'indagine il totale - in termini assoluti, delle unità abitative realizzate - è

di 86.007, di cui 39.941 ultimate al 31.12.1980, 35.427 costruite tra il 1981 ed il 1990 e 11.089 ultimate dopo il 1.1.1991.

Tra gli alloggi campionati, l'IACP di Napoli (con il 66,75%) ed il Comune di Caserta (con l'86,36%) sono gli Enti con le abitazioni di maggiore vetustà (realizzate prima del 1980); l'IACP di Avellino ed il Comune di Salerno, rispettivamente con il 29,67% e con il 55,69%, sono gli Enti che, in proporzione, possiedono alloggi di più recente costruzione.

La consistenza degli immobili appartenenti all' IACP di Caserta ed Avellino, nonché al Comune di Salerno, varia - al 2003 - in virtù di dismissioni cui si è dato corso negli anni.

**TABELLA 14**

**VETUSTÀ DEGLI ALLOGGI ULTIMATI PRIMA DEL 1980 E DOPO IL 1.1.1991**

DENOMINAZIONE	VETUSTÀ			TOTALE ALLOGGI ULTIMATI AL 2003	% ALLOGGI ULTIMATI AL 31/12/1980	% ALLOGGI ULTIMATI TRA 1/1/1981 E 31/12/1990	% ALLOGGI ULTIMATI DOPO IL 1/1/1991
	ALLOGGI ULTIMATI AL 31/12/1980	ALLOGGI ULTIMATI TRA 1/1/1981 E 31/12/1990	ALLOGGI ULTIMATI DOPO IL 1/1/1991				
IACP NA	18.147	7.319	1.720	27.186	66,75%	26,92%	6,33%
IACP SA	7.284	3.000	1.487	11.771	61,88%	25,49%	12,63%
IACP CE	3.500	3.222	1.665	8.387	41,73%	38,42%	19,85%
IACP BN	2.817	1.313	942	5.072	55,54%	25,89%	18,57%
IACP AV	3.505	1.776	2.228	7.509	46,68%	23,65%	29,67%
TOTALE IACP	35.253	16.630	8.042	59.925	58,83%	27,75%	13,42%
COMUNE NA	3.901	17.062	2.494	23.457	16,63%	72,74%	10,63%
COMUNE SA	223	155	475	853	26,14%	18,17%	55,69%
COMUNE CE	114	11	7	132	86,36%	8,33%	5,30%
COMUNE BN	0	300	71	371	0,00%	80,86%	19,14%
COMUNE AV	0	1.263	0	1.263	0,00%	100,00%	0,00%
COMUNE AGROPOLI	0	6	0	6	0,00%	100,00%	0,00%
TOTALE COMUNI	4.238	18.797	3.047	26.082	16,25%	72,07%	11,68%
TOTALE GENERALE	39.491	35.427	11.089	86.007	45,92%	41,19%	12,89%

#### 1.5 Dimensione degli alloggi

Dall' analisi dei dati segnalati dagli Enti, emerge - nella maggior parte dei casi - una dimensione media degli alloggi di circa 80 mq in grado di soddisfare, in linea di massima, le esigenze abitative di un nucleo familiare medio. Questa dimensione

“standard” è stata riscontrata sia per gli immobili di proprietà degli IACP sia per quelli di proprietà dei comuni campionati.

Dalla tabella che segue, è possibile verificare che su un totale di 91.132 alloggi (di proprietà dei cinque II.AA.CC.PP. e dei sei comuni oggetto di indagine), solo lo 0.03% (pari a 3.131 abitazioni), ha una superficie di 45 mq.

La maggioranza degli alloggi ERP ha una dimensione compresa tra 45 e 95 mq, per una percentuale del 72,72% corrispondente in termini assoluti a 66.273 unità; risultano, invece, del 0,73% gli immobili con superficie superiore ai 95 mq per un totale di 22.887 unità.

**TABELLA 15**

***DIMENSIONE DEGLI ALLOGGI***

DENOMINAZIONE	ALLOGGI PROPRIETA 2003	45 MQ	45_95 MQ	OLTRE 95 MQ	% SU 45 MQ	% 45_95 MQ	OLTRE 95 MQ
IACP NA	35.877 <sup>30</sup>	2.145	21.580	12.152	5,98%	60,15%	33,87%
IACP SA	11.771	350	7.800	3.621	2,97%	66,26%	30,76%
IACP CE	6.160	0	5.868	292	0,00%	95,26%	4,74%
IACP BN	5.072	80	4.502	490	1,58%	88,76%	9,66%
IACP AV	6.192	81	5.448	1.980	1,31%	87,98%	31,98%
TOTALE	65.072	2.656	45.198	18.535	4,08%	69,46%	28,48%
COMUNE NA	23.457	456	18.894	4.107	1,94%	80,55%	17,51%
COMUNE SA	831	18	759	76	2,17%	91,34%	9,15%
COMUNE CE	132	0	50	82	0,00%	37,88%	62,12%
COMUNE BN	371	0	345	26	0,00%	92,99%	7,01%
COMUNE AV	1.263	1	1.021	61	0,08%	80,84%	4,83%
COMUNE AGROPOLI	6	0	6	0	0,00%	100,00%	0,00%
TOTALE	26.060	475	21.075	4.352	1,82%	80,87%	16,70%
TOTALE GENERALE	91.132	3.131	66.273	22.887	0,03%	72,72%	0,73%

<sup>30</sup> Nella classificazione dell'IACP di Napoli sono compresi – oltre ai 27.186 alloggi di proprietà – anche quelli gestiti di proprietà di altri Enti pubblici (8.691), di cui 7.000 in corso di trasferimento dallo Stato.

1.6 Classificazione catastale

Per quanto concerne la classificazione catastale, come può evincersi dalla tabella 16, si è riscontrata la seguente situazione al 31.12.2003:

**TABELLA 16**

**RILEVAZIONI SULLA CLASSIFICAZIONE CATASTALE DI ALLOGGI ERP AL 31.12.2003**

DENOMINAZIONE	ALLOGGI PROPRIETA 2003	ALLOGGI A2	ALLOGGI A3	ALLOGGI A4	ALLOGGI A5	% A2	% A3	% A4	% A5
IACP NA	35.877	-	22.568	13.309	0	0,0%	62,9%	37,1%	0,0%
IACP SA	11.771	4.403	1.130	6.203	35	37,4%	9,6%	52,7%	0,3%
IACP CE	6.160	4.000	440	1.720	-	64,9%	7,1%	27,9%	0,0%
IACP BN	5.072	-	4.010	1.062	-	0,0%	79,1%	20,9%	0,0%
IACP AV	6.192	276	1.218	4.698	-	4,5%	19,7%	75,9%	0,0%
TOTALE IACP	65.072	8.679	29.366	26.992	35	13,3%	45,1%	41,5%	0,1%
COMUNE NA	23.457	3.452	4.064	15.057	884	14,7%	17,3%	64,2%	3,8%
COMUNE SA	831	26	554	251	0	3,1%	66,7%	30,2%	0,0%
COMUNE CE	132	0	0	132	0	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%
COMUNE BN	371	0	371	0	0	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%
COMUNE AV	1.263	165	72	1.026	0	13,1%	5,7%	81,2%	0,0%
COMUNE AGROPOLI	6	6	0	0	0	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TOTALE COMUNI	26.060	3.649	5.061	16.466	884	14,0%	19,4%	63,2%	3,4%
TOTALE GENERALE	91.132	12.328	34.427	43.458	919	13,5%	37,8%	47,7%	1,0%

Sul totale generale esaminato, circa il 48% del patrimonio complessivo degli IACP e dei Comuni è compreso nella categoria A4 (unità immobiliari di tipo popolare, con caratteristiche limitate ai soli impianti indispensabili). Tra i Comuni in esame, il 63,2% degli alloggi (16.466 unità abitative), appartiene alla fascia A4 e costituisce il dato più elevato, mentre tra gli IACP la maggioranza degli alloggi (45%) si colloca nella classe A3 (unità immobiliari appartenenti a fabbricati in economia sia per i materiali impiegati sia per le rifiniture e per gli impianti tecnologici limitati ai soli indispensabili). Il Comune di Avellino ha la percentuale più alta di unità immobiliari (l'81,2%) nella classe A4; gli alloggi dei Comuni di Caserta, Benevento ed Agropoli si concentrano, rispettivamente, al 100% nelle categorie A4, A3 ed A2 (quest'ultima unità immobiliare presenta caratteristiche tecnologiche e rifiniture di livello rispondente a fabbricati di tipo residenziale).

Quanto alla fascia A5, che corrisponde ad abitazioni di tipo ultrapopolare, il 3,8% degli immobili è riconducibile al Comune di Napoli (884 unità) e lo 0,3% all'IACP di Salerno (35 unità).

## 2. La conoscenza del patrimonio

L'indagine è stata anche rivolta alla verifica del livello di conoscenza del patrimonio (nella sua entità, struttura e composizione) da parte degli enti proprietari e gestori degli alloggi ERP. L'uso di archivi, fascicoli od altro tipo di documentazione ovvero la presenza di procedure elettroniche – per la gestione dell'archivio del patrimonio immobiliare di ERP – e la disponibilità di un "Fascicolo del fabbricato", sono tutti elementi sintomatici del grado di conoscenza e capacità di valutazione circa le vicende del patrimonio immobiliare dei predetti organismi.

### 2.1 Archivio del patrimonio

Per quanto concerne l'archivio del patrimonio, dall'esame della documentazione inviata sia dagli IACP sia dai comuni oggetto dell'indagine, risulta - in generale - che non esistono presso gli Enti archivi veri e propri, ma solo "catalogazioni" in cui vengono riportate le caratteristiche degli immobili, gli interventi effettuati, le variazioni degli inquilini.

Il Comune di Napoli ha segnalato di disporre di procedure elettroniche di sola visualizzazione dei dati di archivio, mentre le procedure di gestione e di alimentazione dello stesso sono state demandate - in forza di un contratto di gestione del dicembre 1998 - alla Società "Romeo Gestioni S.p.A.", proprietaria del sistema applicativo Tiger (Sistema Integrato Gestionale Romeo), utilizzato a supporto della gestione del patrimonio immobiliare. Detto sistema consente di gestire qualsiasi classe di beni patrimoniali o demaniali, indipendentemente dalla tipologia strutturale considerata (abitazione, capannoni, fondi rustici, suoli, strutture complesse, etc...), nonché di visualizzare iconografie (planimetrie, archivi fotografici, schemi impiantistici etc.) associate ai beni di gestione.

In fase di consultazione del sistema, è possibile la visualizzazione e la riproduzione del documento: planimetrie generali dei complessi immobiliari,

planimetrie del singolo corpo di fabbrica e delle relative pertinenze, localizzazione dell'immobile sul territorio, titoli di proprietà, contratti di locazione, tutta la documentazione cartacea, di interesse, per la gestione del patrimonio.

## 2.2 Fascicolo del fabbricato

La legislazione regionale campana non ha, per ora, previsto l'istituzione del "Fascicolo del fabbricato". Invero, per la maggioranza degli Enti esaminati, non è stata rilevata la tenuta di un apposito fascicolo per ogni cespite; la storia e l'evoluzione dei vari immobili può essere, pertanto, ricavata solo dalla catalogazione predisposta dai singoli Enti, come indicato nel paragrafo precedente. La tenuta del fascicolo dovrebbe contenere, invece, informazioni, inerenti lo stato dell'immobile, le caratteristiche del sottosuolo, la tipologia delle strutture di fondazione e di elevazione, la rispondenza – a norma – degli impianti, in particolare quelli a rischio incendi.

Tra gli II.AA.CC.PP., quello di Caserta - in particolare - ha segnalato di far uso di "schede patrimoniali" e di una "banca dati", con relativi codici, per l'individuazione dei fabbricati, degli alloggi e della loro consistenza.

In merito alle attività di formazione, archiviazione ed alimentazione dei fascicoli patrimoniali, il Comune di Napoli ha riferito che dette attività – delegate al soggetto gestore "Romeo" - consistono in:

- acquisizione della documentazione;
- ricognizione e censimento dei beni;
- descrizione e rappresentazione del patrimonio;
- regolarizzazione formale e tecnica (fase eventuale);
- 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 citato Sistema Informativo di gestione "Tiger".

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 estimativi e consuntivi, relazioni tecniche degli interventi effettuati etc.).

Il Comune di Benevento, infine, ha segnalato di possedere, in particolare, una documentazione tecnica con schede descrittive dei complessi immobiliari.

### 3. Il soggetto gestore

L' esame comparato dei due questionari sulla "consistenza patrimoniale" e sulla "gestione", ha consentito l'effettuazione di una serie di controlli incrociati sull'esattezza dei dati forniti dai proprietari e dai gestori. In particolare, si è inteso rilevare il sistema di organizzazione adottato ai fini della gestione degli alloggi ERP di proprietà dell'ente.

In relazione alla gestione degli alloggi di proprietà degli Enti, si è potuto verificare che circa la totalità degli Enti interpellati effettua la gestione pressoché diretta degli

immobili. Il caso più rilevante di gestione affidata, invece, quasi interamente a terzi si riscontra presso il Comune di Napoli che ha operato la scelta, nei primi anni novanta, di affidare l'amministrazione del patrimonio immobiliare del Comune ad un gestore esterno: la "Romeo Gestioni S.p.A.". L'esternalizzazione dei servizi ERP ha come finalità contrattuale:

- 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 degli edifici e dei singoli appartamenti;
- una corretta e tempestiva attività nei rapporti con l'utente -inquilino.

Nello specifico è previsto che il servizio integri, in un unico sistema gestionale, le seguenti attività:

- a. censimento, mappatura ed inventario dei beni immobiliari di proprietà del Comune di Napoli;
- b. assistenza, consulenza e supporto tecnico professionale alle iniziative del Comune di Napoli finalizzate alla razionalizzazione ed alla valorizzazione dell'intero portafoglio immobiliare;
- c. gestione amministrativa, contabile, tecnica delle manutenzioni e dei servizi per la componente a reddito del portafoglio sia per la parte residenziale (pari a oltre 30.000 abitazioni) sia per la parte non residenziale (composta da circa 13.000 unità immobiliari);
- d. gestione del programma di cessione e valorizzazione di una quota del portafoglio per un valore di circa 300 milioni di euro.

#### 4. La cessione degli alloggi agli assegnatari

##### 4.1 Cessione degli alloggi. Destinazione del ricavato delle cessioni

La cessione degli alloggi nell'ambito degli II.AA.CC.PP. e dei comuni campionati si è basata prevalentemente sui criteri fissati dalla legge n.560/93 in forza dei quali il prezzo si ricava dal valore della rendita catastale. Le cessioni di immobili agli assegnatari si attuano, di norma, mediante l'adozione di "piani di vendita" deliberati dai singoli Enti.

L' IACP di Napoli e di Salerno hanno comunicato di aver predisposto "piani di vendita" ai fini della cessione degli immobili; l' IACP di Caserta ha adottato un piano di vendita nell'anno 1994, tuttora vigente, mettendo in vendita 2565 alloggi di cui 478 effettivamente già ceduti. L' IACP di Avellino ha adottato due piani di vendita, rispettivamente nel 1994 e nel 2004: con il primo, sono stati messi in vendita 4337, alienandone, di fatto, solo 556; con il secondo, sono stati messi in vendita 1470 alloggi, ma di questi non è stata, per ora, realizzata alcuna cessione. Si è rilevato che l' Ente, nel procedere alla vendita degli alloggi, ha provveduto alla dismissione non di singoli appartamenti, ma di interi fabbricati, i più vetusti in virtù delle note voli spese di manutenzione. L' IACP di Benevento ha adottato, per la determinazione del prezzo di vendita, il criterio desunto dalla legge n.560/93 (valore della rendita catastale) ed ha fissato un piano di vendita con delibera di C.C. n.165 del 01.03.1994 ; il numero di alloggi messo in vendita è di 3862 cui vanno aggiunti 951 unità acquisite dallo Stato.

Per quanto concerne le Amministrazioni comunali campione messe a confronto, sono state riscontrate differenze in relazione alle diverse dimensioni ed alla struttura organizzativa interna. Il Comune di Salerno ha adottato due piani di vendita risalenti, rispettivamente, al novembre 1994 ed al marzo 2002; i suddetti piani sono ancora in fase di esecuzione; in particolare, nel 1994 sono stati messi in vendita 408 alloggi e venduti effettivamente 323; nel 2002 sono stati messi in vendita 48 alloggi e venduti 24. I Comuni di Caserta, Benevento ed Agropoli non hanno invece adottato, per il momento, alcun piano di vendita; il Comune di Avellino ha predisposto un piano di vendita nel gennaio 2001, mettendo in vendita 217 alloggi, con la cessione effettiva di 11 alloggi; il prezzo medio di vendita degli alloggi è stato di circa €40.000,00.

Le tabelle che seguono rilevano la consistenza della dismissione dei patrimoni o di ERP e le risultanze economiche conseguite al 31.12.2003.

**TABELLA 17**

**DISMISSIONI IMMOBILI ERP NEL 2003 IN BASE ALLA LEGGE 560/03 E RICAVI DELLE VENDITE**

DENOMINAZIONE	ALLOGGI CEDUTI IN CONTANTI	ALLOGGI RATEIZZATI	TOTALE ALLOGGI VENDUTI	RICAVI IN CONTANTI (IN EURO)	RICAVI RATEIZZATI (ACCONTO)	TOTALE RICAVI (IN EURO)	% TOTALE L.560/93 SUL TOTALE GENERALE	% ALLOGGI VENDUTI IN CONTANTI	% ALLOGGI VENDUTI RATEIZZATI	% RICAVI IN CONTANTI	% RICAVI RATEIZZATI
IACP NA	125	101	226	3.521.164,76	1.294.370,33	4.815.535,09	31,0%	55,3%	44,7%	73,1%	26,9%
IACP SA	137	116	253	4.004.225,90	1.215.139,24	5.219.365,14	33,6%	54,2%	45,8%	76,7%	23,3%
IACP CE	42	43	85	1.094.984,99	488.172,14	1.583.157,13	10,2%	49,4%	50,6%	69,2%	30,8%
IACP BN	122	55	177	1.496.209,60	564.983,91	2.061.193,51	13,3%	68,9%	31,1%	72,6%	27,4%
IACP AV	53	19	72	1.033.094,02	219.201,47	1.252.295,49	8,1%	73,6%	26,4%	82,5%	17,5%
COMUNE SA	8	5	13	306.684,25	57.993,68	364.677,93	2,3%	61,5%	38,5%	84,1%	15,9%
COMUNE AV	11	0	11	510.578,46	0,00	0,00	0,0%	100,0%	0,0%	0%	0%
TOTALE	498	339	837	11.149.679,27	3.781.867,09	14.931.546,36	96,1%	59,5%	40,5%	74,7%	25,3%

**TABELLA 18**

**DISMISSIONI IMMOBILI ERP NEL 2003 IN BASE A LEGGI DIVERSE DALLA 560/03 E RICAVI DELLE VENDITE**

DENOMINAZIONE	ALLOGGI CEDUTI IN CONTANTI	ALLOGGI RATEIZZATI	TOTALE ALLOGGI VENDUTI	RICAVI IN CONTANTI IN EURO	RICAVI RATEIZZATI (ACCONTO)	TOTALE RICAVI IN EURO	% ALLOGGI VENDUTI IN CONTANTI	% ALLOGGI VENDUTI RATEIZZATI	% RICAVI IN CONTANTI	% RICAVI RATEIZZATI	
IACP NA	18	4	22	147.751,29	21.276,02	169.027,31	0,64%	81,8%	18,2%	87,4%	12,6%
IACP CE	4	0	4	62.491,00	0,00	62.491,00	0,24%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%
IACP BN	0	1	1	0,00	4.256,66	4.256,66	0,02%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
COMUNE NA	3	0	3	0,00	0,00	0,00	0,00%	100,0%	0,0%	0%	0%
TOTALE L. <>560/93	25	5	30	210.242,29	25.532,68	235.774,97	0,9%	83,3%	16,7%	89,2%	10,8%

**TABELLA 19**

**TOTALE COMPLESSIVO DISMISSIONI IMMOBILI ERP NEL 2003 E RICAVI DELLE VENDITE**

DENOMINAZIONE	ALLOGGI CEDUTI IN CONTANTI	ALLOGGI RATEIZZATI	TOTALE ALLOGGI VENDUTI	RICAVI IN CONTANTI	RICAVI RATEIZZATI	TOTALE RICAVI	% ALLOGGI VENDUTI IN CONTANTI	% ALLOGGI VENDUTI RATEIZZATI	% RICAVI IN CONTANTI	% RICAVI RATEIZZATI
IACP NA	143	105	248	3.668.916,05	1.315.646,35	4.984.562,40	57,7%	42,3%	73,6%	26,4%
IACP SA	137	116	253	4.004.225,90	1.215.139,24	5.219.365,14	54,2%	45,8%	76,7%	23,3%
IACP CE	46	43	89	1.157.475,99	488.172,14	1.645.648,13	51,7%	48,3%	70,3%	29,7%
IACP BN	122	56	178	1.496.209,60	569.240,57	2.065.450,17	68,5%	31,5%	72,4%	27,6%
IACP AV	53	19	72	1.033.094,02	219.201,47	1.252.295,49	73,6%	26,4%	82,5%	17,5%
COMUNE NA	3	0	3	0,00	0,00	0,00	100,0%	0,0%	0%	0%
COMUNE SA	8	5	13	306.684,25	57.993,68	364.677,93	61,5%	38,5%	84,1%	15,9%
COMUNE AV	11	0	11	510.578,46	0,00	510.578,46	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%
TOTALE	523	344	867	11.666.605,81	3.865.393,45	15.531.999,26	60,3%	39,7%	75,1%	24,9%

Al 2003, il ricavato contante derivante dalle vendite di alloggi in base alla legge 560/93 ammonta al 74,7%, pari a 11,149 mln di Euro; il 25,3% del ricavato proviene dall'alienazione con impegnativa di pagamento rateale, pari a 3,781 mln di Euro; risultano venduti in totale 837 alloggi, per un ricavo complessivo di 14,931 mln di Euro.

Si sono avvalsi della vendita di immobili - in base a leggi diverse dalla L.560/93 - l' IACP di Napoli, Caserta, Benevento ed il Comune di Napoli. L' IACP di Caserta ha

percepito, dalla dismissione di 4 alloggi, il pagamento in contanti per l'intero; la percentuale più alta di ricavi, in contanti, si rileva per l' IACP di Napoli, con l'81,8% pari a €147.751,29. Il ricavo totale di alloggi venduti con leggi diverse dalle L.560/93 è di € 235.774,97, per un complessivo di 30 alloggi.

Sul totale degli Enti campionati, sono stati alienati 867 immobili, di cui il 60,3% in contanti ed il 39,7% rateizzati; l' IACP di Salerno rappresenta l'Azienda con maggior ricavo (5,219 mln di Euro), anche se il dato è dovuto, probabilmente, al fatto che l'Ente ha comunicato, anziché l'acconto riscosso nel 2003, l'intera capitalizzazione delle vendite rateizzate; i ricavi inferiori li ha avuti il Comune di Salerno con €364.677,93 per la vendita di 13 unità immobiliari.

Il corrispettivo della vendita degli immobili risulta in prevalenza destinato, dagli Enti interessati, alle spese di manutenzione.

## 5 Acquisizione degli alloggi di proprietà statale

Relativamente all'acquisizione degli alloggi di proprietà statale, l'istruttoria ha inteso verificare se e quali Enti, tra quelli campionati, avessero acquisito dallo Stato la proprietà di alloggi ai sensi dell'art.2 della L.27.12.1997 n.449 e dell' art.46, commi 1 e 3 della L. 23.12.2000 n.388. Invero, si è rilevato che la procedura di trasferimento degli immobili statali è ancora in corso per l'IACP di Napoli e Caserta. Di recente, l'IACP di Napoli ha segnalato che per gli alloggi di propria competenza si è già in fase di predisposizione dei contratti e l'IACP di Caserta ha comunicato di aver acquisito al proprio patrimonio n.878 alloggi statali.

Si evidenzia la necessità di accelerare al massimo i tempi di trasferimento degli immobili di proprietà statale al fine di esaurire le procedure di acquisizione del patrimonio pubblico. La procedura di acquisizione risulta, invece, completata per gli II.AA.CC.PP. di Salerno, Benevento e Avellino che hanno incrementato la propria consistenza patrimoniale, rispettivamente di 2760, 951 e 510 unità, per un totale di 4221 abitazioni.

Per quanto concerne le Amministrazioni comunali, si è rilevato che, ad eccezione del Comune di Avellino, che ha acquisito dallo Stato 179 alloggi, tutti gli altri Enti non hanno, ad oggi, attivato alcuna procedura di acquisizione.

## PARTE IV

### Gestione patrimoniale

## 1. La consistenza della gestione

Per gli II.AA.CC.PP. e per i Comuni presi in esame, come già specificato, la gestione del patrimonio immobiliare degli alloggi ERP è generalmente di tipo diretto, fatta eccezione per il Comune di Napoli che si avvale, per numerose attività gestionali, della Società "Romeo Gestioni S.p.A."

Gli Istituti Autonomi Case Popolari sono enti pubblici non economici - istituiti con legge 6 giugno 1935, n.1129 - per il soddisfacimento delle necessità di edilizia residenziale pubblica a favore delle classi meno agiate, come specificato nel R.D.1165/1938. Detti Enti sono finanziati con fondi statali al fine di eseguire i programmi di edilizia sovvenzionata od approvare i programmi di edilizia residenziale pubblica realizzati da altri operatori del settore, quali cooperative e imprese; con R.D. 25 maggio 1936 n.1049 " Approvazione dello Statuto -tipo contenente le norme fondamentali che dovranno essere riportate negli statuti organici dei singoli istituti Autonomi provinciali per le case popolari " è stato definito il loro Statuto, nonché la struttura e le relative funzioni.

Con D.P.R. n.1036/1972 è stato disposto, con decorrenza dicembre 1973, la soppressione di alcuni Enti, agenti nel settore ERP (tra cui Gescal ed Incis) e, contestualmente, la successione degli Istituti autonomi sopracitati nella titolarità dei beni immobili ERP e di tutte le situazioni attive e passive, nonché dei rapporti processuali eventualmente in corso.

Gli II.AA.CC.PP. sono stati istituiti in ogni capoluogo di provincia.

Per la regione Campania, dovrà essere approvato dal Consiglio regionale il disegno di legge "Istituzione delle Aziende territoriali per l'edilizia residenziale pubblica" - proposto con deliberazione di G.R. n.068 del 31.12.2001 - con cui è stata prevista, come già avvenuto presso diverse Regioni, la trasformazione degli II.AA.CC.PP. in Aziende territoriali per l'Edilizia residenziale pubblica (A.T.E.R.P.), enti pubblici economici finalizzati alla gestione dell' ERP, dotati di personalità giuridica e di autonomia imprenditoriale, gestionale e contabile.

Questa parte dell'indagine sulla "gestione" è finalizzata a recepire i dati dell'intero patrimonio immobiliare - assoggettato al regime gestionale proprio degli alloggi di edilizia residenziale pubblica - onde rilevare i contenuti e le caratteristiche

della gestione complessiva, specie sotto il profilo degli aspetti organizzativi, e far emergere le differenze esistenti nelle varie realtà regionali.

Come parametro teorico di riferimento circa il contenuto della gestione di alloggi ERP, si può intendere quell'insieme di attività – insite nelle prerogative della parte locatrice di un alloggio adibito ad uso abitativo – che presuppongono:

- l' avere la disponibilità fisica e giuridica dell'alloggio;
- il consegnare lo stesso all'avente diritto;
- il richiedere all'inquilino il canone di locazione (approntando i mezzi e le procedure a tal fine necessari);
- il determinare il contenuto del contratto di locazione, gli obblighi gravanti sugli inquilini, la destinazione dei proventi della locazione, specie con riferimento alla gestione delle attività manutentive;
- il ricevere l'alloggio in restituzione al termine della locazione;
- il cedere, eventualmente, in proprietà gli alloggi a seguito della dismissione del patrimonio immobiliare, con conseguente creazione di "situazioni condominiali".

## 2. Il contenuto della gestione

Relativamente al contenuto della gestione, l'istruttoria ha mirato alla raccolta di informazioni sulla consistenza del patrimonio immobiliare di ERP, nonché sull'individuazione delle attività svolte e dei servizi resi all'utenza ad opera dei gestori.

Come può rilevarsi dalla tabella seguente, degli Enti campionati alcuni gestiscono, oltre a propri alloggi, anche quelli di proprietà di altri enti pubblici. E' stata esaminata anche la gestione del numero complessivo degli edifici di ERP laddove per edificio si intende un fabbricato, dotato di propria autonomia fisica o anche solo gestionale, in cui sono presenti alloggi di edilizia residenziale pubblica.

**TABELLA 20**

**CONSISTENZA GESTIONALE DEGLI ALLOGGI E DEGLI EDIFICI AL 2003**

DENOMINAZIONE	ALLOGGI DI PROPRIETÀ GESTITI DALL'ENTE	ALLOGGI DI PROPRIETÀ DI ALTRI ENTI PUBBLICI	TOTALE	EDIFICI DI ERP GESTITI
IACP NAPOLI	27.186	8.691	35.877	2.500
IACP SALERNO	11.771	0	11.771	1.104
IACP CE	6.160	1.691	7.851	778
IACP BN	5.072	0	5.072	955
IACP AV	6.192	226	6.418	1.498
TOTALE IACP	56.381	10.608	66.989	6.835
COMUNE NA	23.457	0	23.457	1.036
COMUNE SA	1.430 <sup>31</sup>	63	1.493	4
COMUNE CE	132	0	132	151
COMUNE BN	371	0	371	22
COMUNE AV	1.263	0	1.263	78
COMUNE AGROPOLI	6	0	6	0
TOTALE COMUNI	26.659	63	26.722	1.291
TOTALE GENERALE	83.040	10.671	93.711	8.126

E' stato rilevato che la consistenza della gestione di alloggi ERP di competenza degli II.AA.CC.PP. è di 66.989, di cui 56.381 sono alloggi ERP di proprietà degli IACP, 10.608 sono di proprietà di altri enti pubblici. La consistenza della gestione degli alloggi ERP dei comuni campionati è di 26.722, di cui 26.659 sono di proprietà dei comuni campionati, mentre 63 di proprietà di altri enti pubblici. La consistenza generale di alloggi gestiti dagli Enti presi in esame è di 93.711.

Il numero di fabbricati ERP gestiti dagli Enti campionati, al 2003, è di 8.126, di cui 6.835 degli II.AA.CC.PP. e 1.291 dei Comuni.

2.1 Contenuto ordinario della gestione

Tutti gli II.AA.CC.PP. della Campania effettuano - in via diretta - la predisposizione dei contratti di locazione, eseguono la consegna degli alloggi agli inquilini, la gestione amministrativa e contabile della locazione, la restituzione degli alloggi, la manutenzione ordinaria e l'anticipo delle spese per servizi di uso comune.

<sup>31</sup> L' Ente ha segnalato che nei 1430 alloggi sono compresi 831 di proprietà e 599 gestiti ai sensi della L.219/81.

Tra le peculiarità della gestione, si rileva che gli IACP di Salerno e di Avellino non attuano la predisposizione e la spedizione dei bollettini di pagamento, mentre quello di Benevento non riscuote direttamente i canoni di locazione e non provvede alla cessione degli alloggi, attività queste delegate a terzi. Anche nel campo delle Amministrazioni comunali in esame, la gestione varia da Ente ad Ente ed alcune attività gestorie sono affidate ad amministratori esterni:

- il Comune di Napoli provvede alla sottoscrizione dei contratti di locazione, alla cessione degli alloggi agli inquilini, alla gestione amministrativa (cambi -vulture), alla restituzione degli immobili. La società "Romeo gestioni S.p.A." si occupa invece, per il Comune, delle attività di predisposizione dei contratti di locazione, del recapito dei bollettini di pagamento, della gestione contabile, dell'incasso e rendicontazione dei canoni di locazione e oneri accessori, della manutenzione ordinaria e straordinaria, della gestione del contenzioso giudiziale con l'inquilino, del censimento e regolarizzazione formale e tecnica del patrimonio, delle attività di redazione ed aggiornamento dei libri inventariali - ai sensi dell'art.72 d.lgs. 77/95 e del d.lgs. 267/2000 - e della valorizzazione del patrimonio.
- il Comune di Salerno provvede alla predisposizione e sottoscrizione del contratto di locazione, alla consegna dell'alloggio all'inquilino, alla formazione ed al recapito dei bollettini di pagamento, alla gestione amministrativa e contabile della locazione - compreso l'incasso dei canoni ed oneri accessori - al contenzioso giudiziale ed alla cessione dell'alloggio. Sono, invece, affidate a soggetti terzi le spese e la conseguente rendicontazione per servizi di uso comune degli inquilini, nonché la gestione degli interventi di manutenzione ordinaria;
- il Comune di Caserta non opera direttamente solo in merito all'attività di rendicontazione delle spese;
- il Comune di Benevento esplica attività riguardanti la conclusione dei contratti di locazione, riscossione dei canoni, anticipo delle spese per servizi di uso comune degli inquilini, predisposizione e recapito dei bollettini di pagamento del canone, gestione del contenzioso giudiziale con l'inquilino, ricevimento in restituzione dell'alloggio da parte dell'inquilino. Il Comune non effettua direttamente la gestione degli interventi di manutenzione ordinaria che, ai sensi

dell'art.1576 c.c., è a carico del conduttore, così come ha inteso specificare l'Ente in sede di controdeduzione;

- il Comune di Avellino attua tutte le attività gestorie, indicate in precedenza per il Comune di Benevento, fatta eccezione per la preparazione dei bollettini di pagamento, l'incasso dei canoni di locazione e la rendicontazione delle spese cui provvede tramite terzi.

## 2.2 Condomini formalmente costituiti. Situazioni di minoranza condominiale. Svolgimento di funzioni di amministratore condominiale

Dall'analisi della documentazione si è rilevata l'esistenza di differenti situazioni condominiali con particolare riferimento all'esercizio delle funzioni di amministratore ed all'aspetto strettamente gestionale delle competenze in materia di interventi manutentivi di parti comuni, di pagamento e di recupero delle spese per servizi comuni, di adempimento delle obbligazioni tra condomini.

Dalla tabella che segue - in cui si riporta il numero dei condomini formalmente costituiti, il numero di situazioni di minoranza condominiale e le eventuali funzioni di amministrazione condominiale di fabbricati interessati da cessioni - si evince che il "numero complessivo di condomini formalmente costituiti", sul totale del campione esaminato, è di 1888; i Comuni di Caserta ed Agropoli non possiedono situazioni di condominio formalmente costituito; non si hanno situazioni di "minoranza condominiale" nei comuni di Caserta, Avellino ed Agropoli. Si osserva, infine, che l'attività di "amministrazione condominiale dei fabbricati interessati da cessioni" è esercitata direttamente dagli Istituti Autonomi case popolari, fatta eccezione per l'IACP di Benevento mentre, per le Amministrazioni comunali, questa attività è esercitata esclusivamente dal Comune di Caserta. Per il Comune di Napoli, l'amministrazione condominiale viene condotta a cura di amministratori di condominio nominati dalle assemblee condominiali.

TABELLA 21

SITUAZIONI CONDOMINIALI ESISTENTI AL 31.12.2003

DENOMINAZIONE	NUMERO CONDOMINI FORMALMENTE COSTITUITI	SITUAZIONI MINORANZA CONDOMINIALE	AMMINISTRAZIONE CONDOMINIALE DI FABBRICATI INTERESSATI DA CESSIONI
IACP NA	580	511	SI
IACP SA	900	900	SI
IACP CE	167	104	SI
IACP BN	62	56	NO
IACP AV	64	64	SI
COMUNE NA	85	48	SI
COMUNE SA	25	20	NO
COMUNE CE	0	0	SI
COMUNE BN	1	1	NO
COMUNE AV	4	0	NO
COMUNE AGROPOLI	0	0	NO
TOTALE	1.888	1.704	

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 alienate e per i quali siano costituiti dei condomini.

### 3. La quantificazione dei canoni di locazione

L'indagine ha inteso verificare quali siano stati i criteri prescelti dagli Enti nella "quantificazione dei canoni di locazione" degli alloggi ERP e quali i riferimenti normativi adottati, confrontandoli con le regole stabilite dall'eventuale normativa regionale esistente in materia.

#### 3.1 Criteri di quantificazione dei canoni

Il criterio di quantificazione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica è fissato dalla L.R.14 agosto 1997, n.19. Ex art.1: " ... il canone di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica è diretto a compensare i costi di amministrazione, di gestione, di manutenzione entro i limiti stabiliti annualmente

dalla Regione..."; art.2: "... il canone di locazione è determinato dal reddito del nucleo familiare..."; art.3: "... la situazione reddituale degli assegnatari è aggiornata dagli Enti gestori con periodicità almeno biennale ...". Tutti gli Enti interessati dall'indagine hanno osservato la normativa regionale sopraindicata nell'applicazione e quantificazione dei canoni locazione. In particolare, il Comune di Salerno ha comunicato di aver acquisito i dati, relativi alla situazione anagrafica e reddituale, mediante autocertificazione su apposita modulistica in cui l'interessato dichiara sotto personale responsabilità, ai fini dell'assegnazione, di non possedere beni immobili in proprietà od in godimento. Il predetto Ente ha segnalato, inoltre, di avere in corso l'acquisizione - a titolo gratuito - degli alloggi realizzati ai sensi della legge n.219/81; per questa fattispecie i canoni vengono determinati sempre in base alla L.R. n.19/97 ma ridotti del 40%, qualora il reddito annuo complessivo del nucleo familiare sia ricompreso tra €10.845,59 ed €15.493,70, del 30%, qualora sia ricompreso tra €15.493,70 e €20.658,27, del 50%, qualora il reddito annuo complessivo del nucleo familiare sia inferiore ad €10.845,59.

Il Comune di Benevento ha evidenziato di aver applicato la L.R.19/97 per la maggior parte degli alloggi, mentre solo per i 50 alloggi di Parco Sogene, per l'alloggio sito al Viale Mellusi e per l'alloggio sito nella zona di S.Clementina l'Ente ha applicato i criteri della L.n.431/98; questi ultimi due alloggi, pur appartenendo alla categoria ERP, sono stati realizzati con fondi statali, ai sensi dell'art.1 L.560/93.

Si osserva che i canoni di locazione non hanno ricevuto alcun adeguamento - ai sensi della L.R. n.19/97 - come è stato, in particolare, sottolineato dall'IACP di Napoli e riaffermato, anche in sede di pubblica audizione, da altri rappresentanti degli IACP.

Nella memoria presentata - in sede di controdeduzioni - l'IACP Napoli ha voluto evidenziare che "... mentre in passato gli IACP godevano di esenzioni (da ricordare quella 25ennale ILOR sui fabbricati, quella dell'INVIM decennale, nonché l'esenzione dall'ISI) un regime tributario di favore per l'ERP è cessato del tutto e sui costi di gestione gravano oneri di ICI, IRPEG, IRAP che sono collegati non a risultati di esercizio, bensì a rendite catastali...".

### 3.2 Entrata per canoni di locazione

L'esame degli Enti campionati ha rilevato l'ammontare, negli ultimi tre esercizi, delle entrate per canoni di locazione degli alloggi ERP in gestione.

Nella tabella che segue sono riportati i dati riguardanti le entrate per canoni ERP per il triennio 2001 -03, al netto delle spese accessorie. Può, al riguardo, rilevarsi che la variazione più incisiva per entrate da canoni ERP, nel triennio 2001 -03, è rappresentata dal Comune di Napoli con €1.240.366,00 (in percentuale circa il 14%); il maggior ricavo spetta all'IACP di Napoli con €63.640.655,00; l'IACP Avellino ha subito nel triennio una riduzione delle entrate da canoni dello 0,02%; i ricavi più bassi li ha ottenuti il Comune di Caserta con €214.140,00 (a fronte di soli 132 alloggi ERP); il Comune di Agropoli non percepisce entrate da canoni ERP in quanto i 6 alloggi, di cui è titolare, risultano occupati abusivamente.

**TABELLA 22**  
**ENTRATE CANONI ERP NEL TRIENNIO 2001-2003**

DENOMINAZIONE	ENTRATA CANONI ERP			TOTALE NEL TRIENNIO	CANONI VARIAZIONE	
	ANNO 2001	ANNO 2002	ANNO 2003		% 03-01	ASSOLUTA 03-01
IACP NA	20.446.210,00	22.513.736,00	20.680.709,00	63.640.655,00	1,15%	234.499,00
IACP SA	6.034.082,31	6.611.029,62	6.450.658,27	19.095.770,20	6,90%	416.575,96
IACP CE	2.872.124,02	2.752.622,29	2.961.365,15	8.586.111,46	3,11%	89.241,13
IACP BN	2.213.703,37	2.001.154,84	2.488.222,18	6.703.080,39	12,40%	274.518,81
IACP AV	3.555.027,00	3.773.619,00	3.554.365,00	10.883.011,00	-0,02%	-662,00
COMUNE NA	9.163.224,00	10.934.108,00	10.403.590,00	30.500.922,00	13,54%	1.240.366,00
COMUNE SA	387.259,70	380.232,29	410.466,74	1.177.958,73	5,99%	23.207,04
COMUNE CE	67.200,00	70.800,00	76.140,00	214.140,00	13,30%	8.940,00
COMUNE BN	210.458,70	197.403,72	290.858,00	698.720,42	38,20%	80.399,30
COMUNE AV	660.255,51	708.211,32	683.760,60	2.052.227,43	3,56%	23.505,09
COMUNE AGROPOLI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00
TOTALE	45.609.544,61	49.942.917,08	48.000.134,94	143.552.596,63	5,24%	2.390.590,33

### 3.3 Canone medio mensile. Canone minimo. Presupposti per l'applicazione del canone minimo

Circa il canone mensile, medio e minimo, applicato dagli Enti interessati, il primo (canone medio) è dato dall'entrata complessiva diviso il numero degli alloggi ERP gestiti; il secondo (canone minimo) è quello previsto per la fascia di utenza più debole.

TABELLA 23

CANONE MENSILE MEDIO E MINIMO

DENOMINAZIONE	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	0	0

Si osserva che il Comune di Benevento realizza il canone medio più alto rispetto alle altre Amministrazioni campionate, avendo incrementato le proprie entrate (rispetto al 2001) del 38,2%; il canone minimo più basso è, invece, applicato dall'IACP di Avellino con un introito mensile di €5,78. Tra i Comuni, il canone minimo più basso è percepito da Benevento, per un importo di €8,46, (il che conferma una gestione relativamente più regolare delle altre), mentre sono pressoché omogenei i canoni minimi riscossi dagli altri Enti. Il Comune di Agropoli non ha indicato l'ammontare del canone medio e minimo mensile per le ragioni innanzi indicate.

#### 4. La morosità e le azioni intraprese per il suo contenimento

Il fenomeno delle morosità e delle conseguenti azioni intraprese e per il suo contenimento, rappresenta problematiche inerenti non solo alla correttezza ed all'efficacia dell'azione amministrativa, ma anche al complessivo funzionamento del sistema ed al perseguimento delle finalità degli Enti proprietari.

L'istruttoria si è soffermata sulla verifica delle morosità accumulate dagli Enti nel triennio 2001 -2003 e sulla loro incidenza percentuale rispetto al totale dei canoni annui accertati, nonché sulle eventuali azioni di recupero delle obbligazioni dovute. Con riferimento a tale ultimo profilo, si è inteso valutare il grado di importanza e diligenza che l'Ente riserva a tale delicata problematica, analizzando sia il numero dei procedimenti giudiziari eventualmente avviati (in corso od ultimati) sia quelli extragiudiziali, finalizzati all'adempimento della morosità con modalità diverse dal

recupero totale del credito (transazioni, rinunce parziali, cessioni del credito, pagamento ad opera di terzi etc.).

#### 4.1 Morosità per canoni ERP e relative azioni di recupero.

Può affermarsi in linea generale – pur nella differenziazione dei singoli Enti – che, dall' esame dei dati, emerge il fenomeno di una morosità con percentuale di gran lunga superiore ad un dato che possa ritenersi fisiologico.

Tale situazione rappresenta un problema molto grave che mina addirittura il funzionamento del meccanismo dell'ERP, sottraendo importanti risorse finanziarie per una valida politica abitativa.

Le cause del fenomeno sono – com'è noto - molteplici e complesse a partire da situazioni di grave disagio economico - sociale, in alcuni casi di vero e proprio degrado, dove l'attività gestionale non appare sempre coerente ed incisiva.

Al riguardo va considerato che la legislazione regionale, sul punto, è stretta tra esigenze di legalità e necessità di tener conto delle difficoltà della fascia di popolazione interessata; ciò viene confermato da un rapido esame delle disposizioni specifiche contenute nell'art.6 della L.R. 14 agosto 1997, n.19.

Al primo comma di tale articolo è prevista che la morosità relativa a tre mensilità del canone è causa di risoluzione contrattuale. Poi disposizioni, contenute nei commi successivi, prevedono sanatorie e cause impeditive di risoluzione contrattuale. Viene specificato che la morosità possa essere sanata nel corso dell'anno, con il limite di una sola volta; viene, altresì, esclusa dalle ipotesi di risoluzione del contratto la morosità derivante da stato di disoccupazione o grave malattia dell'assegnatario.

Tale situazione può essere fatta valere per sei mesi, prorogabile per altri sei mesi, nel quadriennio. Infine, è specificato che il recupero della morosità, determinatasi nella fattispecie, venga effettuata senza l'applicazione di interessi legali ed indennità di mora. La tabella seguente rappresenta il diverso grado di incidenza percentuale delle morosità per i vari Enti campione in relazione alle entrate da canone ERP.

TABELLA 24

## RIEPILOGO DELLE ENTRATE DA CANONI E DELLE MOROSITÀ NEL TRIENNIO 2001-2003

DENOMINAZIONE	ENTRATE DA CANONI NEL TRIENNIO			MOROSITÀ NEL TRIENNIO			TOTALE SUL TRIENNIO DELLE MOROSITÀ	% MOROSITÀ A SU CANONE 2001	% MOROSITÀ A SU CANONE 2002	% MOROSITÀ A SU CANONE 2003
	2001	2002	2003	2.001	2.002	2.003				
IACP NA	20.446.210,00	22.513.736,00	20.680.709,00	3.624.666,00	5.956.909,00	5.137.217,00	14.718.792,00	17,73%	26,46%	24,84%
IACP SA	6.034.082,71	6.611.029,62	6.450.658,27	1.919.202,43	1.409.749,46	1.635.086,06	4.964.037,95	31,81%	21,32%	25,35%
IACP CE	2.872.124,02	2.752.622,29	2.961.365,15	652.141,45	523.331,93	536.859,28	1.712.332,66	22,71%	19,01%	18,13%
IACP BN	2.213.703,37	2.001.154,84	2.488.222,18	86.248,18	270.967,91	283.754,86	640.970,95	3,90%	4,31%	11,40%
IACP AV	3.555.027,00	3.773.619,00	3.554.365,00	321.694,73	324.181,05	226.926,20	872.801,98	9,05%	8,59%	6,38%
COMUNE NA	9.163.224,00	10.934.108,00	10.403.590,00	4.205.679,58	4.645.775,85	4.356.381,15	13.207.836,58	45,90%	42,49%	41,87%
COMUNE SA	387.259,70	380.232,29	410.466,74	25.530,48	12.624,00	29.746,58	67.901,06	6,59%	3,32%	7,25%
COMUNE CE	67.200,00	70.800,00	76.140,00	24.577,25	20.520,00	28.464,38	73.561,63	36,57%	28,98%	37,38%
COMUNE BN	210.458,70	197.403,72	290.858,00	75.959,12	75.081,37	81.883,78	232.924,27	36,09%	38,03%	28,15%
COMUNE AV	660.255,51	708.211,32	683.760,60	198.744,76	208.221,72	207.107,94	614.074,42	30,10%	29,40%	30,29%
COMUNE AGROPOLI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE	45.609.545,01	49.942.917,08	48.000.134,94	11.134.443,98	13.447.362,29	12.523.427,23	37.105.233,50	24,41%	26,93%	26,09%

Sul totale degli Enti esaminati si registra, nel triennio 2001-2003, una situazione di morosità complessiva pari a €37.105.233,50, con un andamento crescente - rispetto al canone annuo dovuto - dal 24,41% nel 2001 ad oltre il 26% nel 2002 e 2003.

Tra gli Istituti Autonomi Case Popolari, risulta, nei tre esercizi, particolarmente pesante la morosità relativa a II' IACP di Napoli, con una situazione debitoria totale di €14.718.791,00 ed, in particolare, nel 2003 l' Ente presenta circa il 25% di morosità (€5.137.217,00); di rilievo anche la situazione dell' IACP di Salerno con una morosità al 25% nel 2003 corrispondente, in termini assoluti, a €1.635.086,06 per entrate da canoni di € 6.450.658,27. L' IACP di Avellino presenta un livello di morosità più contenuto (mediamente l'8,2% del canone annuo dovuto), pari ad € 872.801,98.

Tra le Amministrazioni comunali campionate, la più elevata morosità, nel triennio, è quella relativa al Comune di Napoli - con percentuale superiore al 41% - corrispondente, in termini assoluti, a €13.207.836,58, nella quale sono però compresi - come precisato dalla società "Romeo Gestioni S. p.A." nel corso di successive controdeduzioni - €4.532.399,73, già oggetto di contenzioso, pari al 34% del non corrisposto; critica anche la situazione di Caserta che al 2003 presenta il 37,38% di morosità pari a € 28.464,38, in relazione ad entrate da canoni per € 76.140,00; il Comune di Salerno presenta, invece, quale media nel triennio, il grado di morosità più basso con il 5,76% per un totale di €67.901,06.

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.

Dalla tabella che segue si riassumono le iniziative avviate dagli Enti campionati; in particolare, nel triennio 2001 -2003, risultano avviati complessivamente 26.397 procedimenti di cui, in corso, 2.784 azioni giudiziali e 2.327 procedure extragiudiziali. La maggioranza degli Enti presenta un costante incremento, negli anni, delle iniziative promosse per il rientro delle morosità. La situazione più critica si evidenzia per l' IACP di Salerno che ha avviato 2000 procedimenti nel 2001, 3500 nel 2002 e 7500 nel 2003. Anche l' IACP di Napoli presenta un aumento considerevole degli interventi posti in essere per il recupero crediti, passando da 707 procedimenti avviati nel 2001, a 1200 nel 2002 fino a giungere a 3719 per il 2003. L' IACP di Benevento passa da 77 procedimenti del 2001, a 180 nel 2002 ed a 200 nel 2003. L' IACP di Caserta registra, per converso, una diminuzione negli anni delle iniziative procedurali di recupero: si reputa che, per molte fattispecie, vi sia stato un rientro delle morosità pregresse, anche perché, diversamente dalle altre Aziende, è l'unico Ente ad avvalersi delle procedure di carattere extragiudiziale che, come può evincersi dalla tabella, sono 170 nel 2001, 104 nel 2002 e 80 nel 2003. La totale assenza di situazioni di recupero crediti è rappresentata dall'IACP di Avellino in quanto nessun procedimento amministrativo risulta avviato nei tre esercizi; detto Istituto ha segnalato che, fino al 31 dicembre 2001, la "Banca Popolare della Campania" (ex Banca Popolare dell'Irpinia) era incaricata di provvedere al recupero delle morosità mentre, a decorrere dal 2002, la gestione dei recuperi è stata affidata alla "società GEI S.p.A." e risulta in corso la predisposizione delle relative cartelle esattoriali. Con riferimento alle Amministrazioni comunali campionate, critica è la situazione rappresentata dal Comune di Napoli che evidenzia un incremento notevole, nel triennio, delle procedure di recupero crediti passando da 942 procedimenti avviati nel 2001, a 2500 nel 2002 ed a 89 nel 2003. L' incremento, nei tre esercizi, delle iniziative sia giudiziali che extragiudiziali - per un totale complessivo, nel triennio, di 3.531 azioni - evidenzia le grosse difficoltà di recupero delle situazioni debitorie pregresse, soprattutto perché il dato esposto è depurato dei procedimenti avviati a carico delle fasce di canone estreme (A e C4) che, da sole, corrispondono quasi al 65% delle morosità totali. La società "Romeo Gestioni S.p.A." ha successivamente precisato - in sede di controdeduzioni sull'argomento - che l'incremento delle azioni di recupero debba essere considerato "...in termini positivi, quale espressione di un'azione gestionale efficace, volta a salvaguardare gli interessi

dell'amministrazione proprietaria..." e che la concentrazione massima delle morosità nelle fasce A e C4 non possa ritenersi significativa nell'ambito del fenomeno di recupero delle morosità pregresse, essendo queste fasce corrispondenti, rispettivamente, ad utenti con assenza totale di redditi ed utenti sanzionati per inottemperanza all'obbligo di presentazione della documentazione ed infatti, escludendo gli importi a debito relativi alle fasce A e C4, la percentuale di morosità registrata nel triennio 2001-2003 si riduce sensibilmente, riallineandosi a quella degli anni pregressi e rientrando all'interno di livelli cosiddetti fisiologici.

Secondo quanto segnalato dalla società Romeo Gestioni S.p.A. "...il 64,57% degli importi di canone non corrisposti all'Ente è riconducibile alle due fasce estreme ovvero alla fascia A per un totale del 19,62% ed alla fascia C4 per un totale del 44,95%...".

Non c'è motivo di porre in dubbio quanto affermato dalla società "Romeo Gestione S.p.A." e cioè che siano gli appartenenti alle fasce A e C4 – espressione, come più volte sottolineato, delle categorie socialmente ed economicamente più disagiate - a far elevare il dato della morosità; rimane comunque indiscusso che anche queste categorie non possano non conteggiarsi quali fasce di utenza e, quindi, rientrare nel calcolo della percentuale di morosità.

Come risulta dalle indicazioni in tabella, sono pressoché inalterate - nel triennio - le situazioni debitorie dei Comuni di Salerno e di Benevento, mentre appare stabile negli anni - ed anche più contenuta rispetto agli altri Comuni campionati - la situazione del Comune di Caserta che ha avviato 48 procedimenti nel 2001, 48 nel 2002 e 50 nel 2003. Sintomatica è la situazione del Comune di Avellino che nel 2001 non ha avviato alcun tipo di procedura per il recupero crediti, nel 2002 ha attivato ben 1064 procedimenti avviati e nel 2003, sebbene non risulti alcun procedimento nuovo avviato, si segnalano 550 procedimenti di tipo extragiudiziario che lasciano presumere un bonario componimento di parte delle morosità.

TABELLA 25

## PROCEDIMENTI AVVIATI NEL TRIENNIO 2001-2003

DENOMINAZIONE	2001			2002			2003			TOTALE		
	PROCEDIMENTI AVVIATI	AZIONI GIUDIZIALI AVVIATE	PROCEDURE EXTRAGIUDIZIALI	PROCEDIMENTI AVVIATI	AZIONI GIUDIZIALI AVVIATE	PROCEDURE EXTRAGIUDIZIALI	PROCEDIMENTI AVVIATI	AZIONI GIUDIZIALI AVVIATE	PROCEDURE EXTRAGIUDIZIALI	PROCEDIMENTI AVVIATI	AZIONI GIUDIZIALI AVVIATE	PROCEDURE EXTRAGIUDIZIALI
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
TOTALE GENERALE	4.745	538	511	9.226	700	771	12.426	1.546	1.045	26.397	2.738	2.327

Dalla "Relazione annuale sullo stato del contenzioso" redatta dalla "Romeo Gestioni S.p.A." – nell'ambito della più generale informativa sullo stato di avanzamento dei servizi affidatigli dal Comune di Napoli – emergono talune discordanze in ordine alle azioni giudiziali avviate rispetto ai dati comunicati a questa Sezione regionale di controllo in risposta ai questionari ERP:

- anno 2001: 552 anziché 480;
- anno 2002: 558 anziché 543;
- anno 2003: 706 anziché 717.

La società "Romeo gestioni S.p.A." ha precisato – in sede di controdeduzioni – che nella "Relazione annuale sullo stato del contenzioso" sono compresi i dati inerenti alla globalità degli immobili di proprietà comunale (il dato sarebbe cioè relativo alla totalità delle azioni intraprese, non solo – dunque – le azioni di recupero crediti relative a cespiti di ERP). Inoltre la società precisa che, comunque, sulla differenza dei suddetti dati potrebbe aver altresì inciso il diverso momento del processo di attivazione dei giudizi preso in considerazione nell'estrazione dei dati medesimi (fase istruttoria, di affidamento o incardinamento).

## 5. L'assegnazione degli alloggi

### 5.1 Procedure e criteri di assegnazione.

L'assegnazione degli alloggi di ERP - disciplinata dalla L.R.n.18/97 - è affidata istituzionalmente ai Comuni che indicano i bandi di concorso, provvedono all'istruttoria delle domande presentate, alla redazione delle graduatorie provvisorie ed all'approvazione di quelle definitive; nella graduatoria sono indicate anche le domande dichiarate inammissibili con le relative motivazioni.

L'assegnazione degli alloggi avviene, in linea di massima, nel rispetto dei seguenti parametri – dettati dalla normativa sopraindicata - relativi alla superficie utile necessaria:

- mq.45 per due persone;
- mq.55 per tre persone;
- mq.65 per quattro persone;
- mq.75 per cinque persone;
- mq.85 per sei persone;
- mq.95 per più di sei persone.

Ai sensi dell' art.6 della legge sopracitata, è istituita - in ciascuna provincia - una specifica Commissione con il compito di provvedere alla formulazione della graduatoria per l'assegnazione degli alloggi, all'accertamento del reddito, alla verifica dei requisiti necessari per ottenere l'abitazione ERP. L' art.13 prevede, inoltre, una riserva di alloggi per documentate situazioni di emergenza abitativa, determinate da sfratti esecutivi, calamità naturali, sistemazione profughi, sgomberi di unità immobiliari da recuperare, trasferimenti riferiti agli appartenenti alle forze dell'ordine, forze armate e vigili del fuoco e da altre gravi particolari esigenze individuate, di volta in volta, dai Comuni.

Il titolo IV della L.R. 18/97 disciplina i casi di annullamento e di decadenza dall'assegnazione: entrambi devono essere disposti, nelle ipotesi tassativamente prescritte dalla legge, con provvedimento del Sindaco del Comune territorialmente competente.

Ai sensi dell'art.21, la qualifica di assegnatario si perde qualora, nel corso del rapporto - per due anni consecutivi - si superi il limite di reddito previsto per

l'assegnazione, con la conseguente collocazione nella fascia di canone corrispondente alla nuova condizione reddituale.

## 5.2 Alloggi assegnati

La tabella che segue riassume le assegnazioni di alloggi (ad inquilini in abitazioni nuove o già interessate da precedente assegnazione) effettuate nel triennio 2001-03 dagli Enti in esame.

**TABELLA 26**

**NUOVE ASSEGNAZIONI DEGLI ALLOGGI ERP NEL TRIENNIO 2001-2003**

DENOMINAZIONE	ANNUALITÀ			TOTALE NEL TRIENNIO	% 2001-2003
	ASSEGNAZIONI 2001	ASSEGNAZIONI 2002	ASSEGNAZIONI 2003		
IACP NA	38	21	16	75	-0,58
IACP SA	118	190	153	461	0,30
IACP CE	65	105	60	230	-0,08
IACP BN	0	0	0	0	0,00
IACP AV	196	374	283	853	0,44
TOTALE IACP	417	690	512	1619	0,23
COMUNE NA	131	96	80	307	-0,39
COMUNE SA	70	16	13	99	-0,81
COMUNE CE	0	0	7	7	0,00
COMUNE BN	8	27	26	61	2,25
COMUNE AV	24	12	22	58	-0,08
COMUNE AGROPOLI	0	0	0	0	0,00
TOTALE COMUNI	233	151	148	532	-0,36
TOTALE GENERALE	650	841	660	2151	0,02

Gli II.AA.CC.PP. hanno assegnato, nel triennio, 1619 alloggi; i Comuni campionati ne hanno assegnati 532; complessivamente, dal 2001 al 2003, sono stati concessi 2151 alloggi ERP. Nel 2001 risultano assegnati, in totale, 650 alloggi, di cui 417 da parte degli IACP e 233 da parte dei Comuni; nel 2002 sono stati assegnati 841 alloggi, di cui 690 ad opera degli IACP e 151 ad opera dei Comuni; nel 2003 risultano assegnate 660 unità abitative, di cui 512 dagli IACP e 148 dai Comuni.

Nel triennio, le assegnazioni da parte dell' IACP di Napoli hanno subito una regressione dello -0,58%, passando dai 38 alloggi nel 2001 ai 16 nel 2003; più lieve la flessione da parte dell'IACP di Caserta pari allo 0,08%.

L' IACP di Salerno e di Avellino registrano un incremento delle assegnazioni nel 2002 ed una diminuzione nel 2003; rispettivamente, l'uno ha assegnato nel 2002 190 immobili e 153 nel 2003, l'altro 374 unità abitative nel 2002 e 283 nel 2003.

L' IACP di Benevento non ha effettuato, nei tre esercizi, assegnazione di alloggi.

Sul totale generale i Comuni campionati hanno registrato, in materia di assegnazione, una flessione del -0,36% dal 2001 al 2003; in particolare, tale condizione ha interessato i Comuni di Napoli ( -0,39), Salerno (-0,81) ed Avellino (-0,08). Il Comune di Benevento ha segnalato che dall'anno 2000, per far fronte a situazioni di emergenza abitativa, sono stati assegnati in concessione d'uso – come misura straordinaria e su richiesta espressa del Prefetto - alloggi a nuclei familiari soggetti a gravi condizioni di disagio sociale ed economico.

Il Comune di Agropoli, nel triennio, non ha proceduto ad alcuna assegnazione immobiliare.

## 6. L' occupazione degli alloggi

L' occupazione degli alloggi ERP è un tema fondamentale, idoneo di per sé a costituire autonomo indice di valutazione della qualità della gestione. E' opportuno esaminare questa problematica sia nei suoi contenuti quantitativi (entità dell'occupazione) sia sotto il profilo della legalità dell'occupazione.

In astratto, l' esistenza di alloggi sfitti rappresenta un elemento negativo e critico, in quanto sintomo di inefficienza gestionale che potrebbe dipendere anche da una non corretta programmazione delle necessità abitative o di assegnazione degli alloggi. In tal caso, si impongono soluzioni coerenti alla finalità di assicurare la continuità locativa e reddituale dei cespiti. Ma anche l'esistenza di alloggi occupati illegalmente, ovvero senza titolo, rappresenta un fenomeno diffuso che richiede, anch'esso, soluzioni efficaci, drastiche e tempestive perché impedisce ai richiedenti aventi titolo di usufruire degli alloggi che legittimamente hanno avuto o potrebbero avere in assegnazione.

Come si evince dall'art.30 della L.R.n.18/1997, il Sindaco è competente a disporre, con ordinanza, il rilascio degli alloggi ERP da parte degli occupanti senza titolo ed anche di coloro che fruiscono di alloggi ceduti illegalmente; la procedura di rilascio dell'immobile deve essere preceduta da un atto di diffida stragiudiziale. L' occupante senza titolo è tenuto al pagamento di un canone di locazione - relativo all'intero periodo dell'occupazione – corrispondente, in genere, alla sua condizione reddituale annua, nonché al pagamento degli eventuali danni arrecati all'alloggio, se accertati dall'Ente proprietario.

6.1 Alloggi non occupati ovvero occupati senza titolo

a. Come si desume dalla tabella a seguire, alla data del 31 dicembre 2003, dei 93.711 alloggi ERP, gestiti complessivamente dagli Istituti provinciali e dalle Amministrazioni comunali oggetto di indagine, l' 1,36%, pari a 1.279 unità abitative, risultano "non occupati" in quanto:

- dichiarati inabitabili;
- in attesa di manutenzione;
- in corso di intervento di manutenzione;
- in attesa di assegnazione.

Più precisamente degli alloggi non occupati:

- 383 unità risultano inabitabili di cui ben 365 del Comune di Napoli, 13 dell' IACP di Benevento e 5 del Comune di Avellino;
- 27 alloggi sono, invece, in attesa di manutenzione, di cui 2 dell'IACP di Salerno, 16 dell'IACP di Benevento, 3 del Comune di Salerno e 6 del Comune di Avellino;
- 207 unità abitative sono, inoltre, in corso di manutenzione, di cui 19 3 in gestione all' IACP di Napoli, 12 all'IACP di Benevento e 2 al Comune di Avellino;
- risultano, infine, in attesa di assegnazione, complessivamente 629 immobili, di cui la consistenza più alta, tra gli II.AA.CC.PP., è riconducibile all'IACP di Caserta e di Avellino che hanno in assegnazione il 100% degli alloggi, segue Salerno con il 99% (200 unità), mentre tra le amministrazioni comunali si annovera unicamente il Comune di Salerno che ha in attesa di assegnazione l'88% degli immobili (22 unità).

Il Comune di Avellino ha segnalato, inoltre, di avere in gestione anche 33 unità non occupate – ad altro titolo - per "riqualificazione del territorio".

**TABELLA 27**

**MANCATA OCCUPAZIONE DEGLI ALLOGGI AL 31.12.2003**

DENOMINAZIONE	ALLOGGI IN GESTIONE	TOTALE ALLOGGI NON OCCUPATI		INABITABILI		IN ATTESA DI MANUTENZIONE		IN CORSO DI MANUTENZIONE		IN ATTESA DI ASSEGNAZIONE		ALTRO	% SU NON OCCUP
			%		%		%		%		%		
IACP NA	35.877	193	0,54%	0	0,00%	0	0,00%	193	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
IACP SA	11.771	202	1,72%	0	0,00%	2	0,99%	0	0,00%	200	99,01%	0	0,00%
IACP CE	7.851	50	0,64%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	50	100,00%	0	0,00%
IACP BN	5.072	115	2,27%	13	11,30%	16	13,91%	12	10,43%	74	64,35%	0	0,00%
IACP AV	6.418	283	4,41%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	283	100,00%	0	0,00%
TOTALE IACP	66.989	843	1,26%	13	1,54%	18	2,14%	205	24,32%	607	72,00%	0	0,00%
COMUNE NA	23.457	365	1,56%	365	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
COMUNE SA	1.493	25	1,67%	0	0,00%	3	12,00%	0	0,00%	22	88,00%	0	0,00%
COMUNE CE	132	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0	0	0,00%
COMUNE BN	371	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0	0	0,00%
COMUNE AV	1.263	46	3,64%	5	10,87%	6	13,04%	2	4,35%	0	0,00%	33	71,74%
COMUNE AGROPOLI	6	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0		0	0,00%
TOTALE COMUNI	26.722	436	1,63%	370	84,86%	9	2,06%	2	0,46%	22	5,05%	33	7,57%
TOTALE GENERALE	93.711	1279	1,36%	383	29,95%	27	2,11%	207	16,18%	629	49,18%	33	2,58%

- b. Come si evince dalla tabella seguente, presenta elementi di assoluta criticità la situazione degli alloggi occupati "senza titolo". Sul totale degli Enti campionati, ben 17.900 sono appunto gli alloggi occupati "sine titolo", di cui 9.107 appartenenti agli Istituti provinciali e 8.793 ai Comuni in esame. Tra gli II.AA.CC.PP., la condizione di maggiore criticità è riconducibile all' IACP di Napoli con il 20,21% delle unità occupate "senza titolo" (7.250) e, tra le amministrazioni comunali, al Comune di Napoli con il 36,83%, ovvero 8.640<sup>32</sup> unità. Le gestioni più regolari sono da attribuirsi all' IACP di Avellino che presenta solo lo 0,89% di alloggi occupati "senza titolo", pari a 57 unità, in termini assoluti, ed al Comune di Avellino i cui 1.263 rapporti locativi sono tutti muniti della dovuta titolarità; il Comune di Agropoli, invece, ha reso noto che tutti e sei gli alloggi in gestione sono occupati abusivamente. Si è constatato che, sul totale degli Enti campionati, 2.756 sono alloggi occupati per "assenza originaria del titolo" (cioè per illecita appropriazione, violenta o clandestina, del bene) e 846 per "assenza sopravvenuta dello stesso" (cioè per la perdita dei requisiti soggettivi o per l'impossibilità al subentro od alla

<sup>32</sup> La Società "Romeo Gestioni S.p.A." ha comunque ritenuto segnalare che degli 8.640 alloggi "occupati senza titolo", 7.357 sono in corso di regolarizzazione per "volute" (3203), per "sanatorie" (3805) e per "regolarizzazione amministrativa" (349), indicando, così, solo 1231 alloggi come "abusivi" in quanto occupati senza titolo, per assenza originaria dello stesso, e 52 per assenza sopravvenuta del titolo.

voltura). In particolare, con riguardo agli II.AA.CC.PP., 1.467 sono le unità abitative con assenza originaria del titolo e 790 con assenza sopravvenuta, mentre tra le Amministrazioni comunali 1.289 sono le situazioni con carenza originaria del titolo e 56 con carenza sopravvenuta.

**TABELLA 28**  
OCCUPAZIONI "SENZA TITOLO", PER ASSENZA ORIGINARIA O SOPRAVVENUTA DEL TITOLO AL 31.12.2003

DENOMINAZIONE	ALLOGGI IN GESTIONE	ALLOGGI OCCUPATI "SENZA TITOLO"	%	ASSENZA ORIGINARIA DI TITOLO	ASSENZA SOPRAVVENUTA DEL TITOLO
IACP NA	35.877	7.250	20,21%	300	100
IACP SA	11.771	835	7,09%	660	175
IACP CE	7.851	764	9,73%	280	484
IACP BN	5.072	201	3,96%	184	17
IACP AV	6.418	57	0,89%	43	14
TOTALE	66.989	9.107	13,59%	1.467	790
COMUNE NA	23.457	8.640	36,83%	1.231	52
COMUNE SA	1.493	89	5,96%	0	4
COMUNE CE	132	50	37,88%	50	0
COMUNE BN	371	8	2,16%	8	0
COMUNE AV	1.263	0	0,00%	0	0
COMUNE AGROPOLI	6	6	100,00%	0	0
TOTALE	26.722	8.793	32,91%	1.289	56
TOTALE GENERALE	93.711	17.900	19,10%	2.756	846

La società "Romeo Gestioni S.p.A" ha voluto ulteriormente precisare – in successive controdeduzioni - che il dato degli "alloggi occupati senza titolo" non sarebbe di 8.640 alloggi, ben sì di 1.283, come già specificato nella precedente nota 32. La differenza tra il numero totale delle occupazioni "senza titolo" e quello delle occupazioni per assenza "originaria" o "sopravvenuta" del titolo rappresenta il numero delle posizioni in corso di regolarizzazione nei casi di sanatoria, ai sensi delle leggi regionali n.18/1997, n.13/2000 e n.10/2001 (per i quali è prevista la sanabilità del rapporto locativo irregolare qualora l'occupante dimostri il possesso dei requisiti per l'accesso all'ERP) ovvero nei casi in cui sia "in itinere" il procedimento di voltura o di mera regolarizzazione amministrativa. La casistica suddetta trova giustificazione – secondo quanto riferito dal Comune di Napoli e dalla società "Romeo gestioni S.p.A." – nel fatto che soltanto all'esito negativo del procedimento di regolarizzazione è possibile configurare la posizione dei soggetti occupanti l'immobile come effettiva occupazione "senza titolo".

Pur prendendo atto di quanto ulteriormente ribadito dalla società Romeo Gestioni S.p.A., resta comunque il fatto che l'elevato numero di regolarizzazioni in

corso denota il persistere di situazioni irregolari che non trovano tempestiva definizione (in senso negativo o positivo) e che, di fatto, vanificano una corretta assegnazione e degli alloggi agli aventi diritto.

Le rilevanti dimensioni assunte dal fenomeno delle occupazioni abusive nella Provincia di Napoli non può non destare preoccupazione. Qualunque motivazione a sostegno di tale fenomeno non può, comunque, eludere la constatazione che l'elevato numero delle regolarizzazioni in corso denota il persistere di situazioni irregolari che non trovano tempestiva definizione, in senso positivo o negativo, vanificando - in concreto - una corretta assegnazione degli alloggi agli eventuali aventi diritto.

Va osservato che la legislazione regionale ha cercato di farsi carico del fenomeno, della situazione economico -sociale che ne è alla base e delle implicazioni che ne conseguono. Nell'ultima legge sopra citata (art.69 L.n.10/2001) vengono formulate ulteriori disposizioni a favore della regolarizzazione con l'esclusione della presentazione dell'autodenuncia ai Comuni ed estendendo il beneficio a coloro che "possono dimostrare di aver condotto senza titolo l'alloggio, di cui si chiede la regolarizzazione, in un periodo precedente alla data del 31 dicembre 1998 e di averlo lasciato per effetto dell'intervento della Forza Pubblica". Si tratta di disposizioni che dovrebbero consentire la regolarizzazione e di cui gli Enti gestori dovrebbero farsi carico, con coerenza e determinazione, al fine di garantire l'effettività e la concreta attuazione.

Certamente non può ritenersi sufficiente quanto comunicato dagli Enti secondo cui l'attività di vigilanza per la verifica e per il ripristino della legalità circa l'occupazione abusiva degli alloggi ERP viene effettuata, periodicamente, dai Corpi di Polizia municipale competenti per territorio, di solito a seguito di segnalazioni di abusivismo da parte dei residenti del quartiere interessati al problema.

## 6.2 Misure di contrasto al fenomeno dell'occupazione abusiva

Dalle informazioni contenute nei questionari si evince che non tutti gli Enti campionati hanno attivato procedimenti amministrativi o giudiziari nel corso degli anni 2001-2003 al fine di contrastare il fenomeno delle occupazioni "senza titolo" degli alloggi ERP.

L'IACP di Napoli ha avviato, nel triennio, complessivamente 750 procedimenti di cui 29 conclusi positivamente; 18.011 sono le situazioni interessate da sanatoria.

L'IACP di Salerno registra, nel triennio, 173 procedimenti, di cui 35 portati a termine, mentre 660 sono le istanze di sanatoria pervenute all'Ente.

L'IACP di Benevento segnala 24 procedimenti iniziati nel triennio, di cui 10 portati a compimento; non si registrano richi este di sanatoria.

La società "Romeo Gestioni S.p.A." ha reso noto che il Comune di Napoli ha avviato, nel triennio in esame, 1.892 procedimenti, di cui 228 conclusi positivamente; le istanze di sanatoria ammontano ad un totale di 2.513.

Il Comune di Salerno, negli anni presi in esame, ha avviato 99 procedimenti, di cui 14 condotti a buon fine; solo nel 2002 si registrano 84 istanze di sanatoria. L'Ente ha comunicato che nel 2004 sono stati definiti 48 procedimenti con l'assegnazione in sanatoria, 4 sono stati conclusi negativamente, con parere contrario, 32 risultano in corso di istruttoria.

L'Ente ha di recente segnalato – in sede di chiarimenti sulla materia – che i procedimenti di cui sopra sono ad oggi "...in massima parte conclusi con regolarizzazioni locative, se dovute, il recupero dei canoni pregressi e della disponibilità degli alloggi...".

Il Comune di Caserta ha avviato, nel triennio, un totale di 130 procedimenti, di cui 20 sono stati portati a termine positivamente nel 2002; 50 sono le istanze di sanatoria presentate.

## 7. La manutenzione degli alloggi

Nell'ambito delle attività gestionali del patrimonio ERP, l'attività manutentiva rappresenta un aspetto non secondario, poiché dalla stessa dipende la redditività degli immobili dati in locazione ed addirittura la loro utilizzabilità.

L'attività manutentiva deve, pertanto, essere oggetto di costante e coordinata pianificazione, così da contrastare efficacemente il notevole processo di degrado degli immobili.

L'indagine ha inteso verificare le caratteristiche, la natura e la consistenza delle risorse finanziarie, derivate e proprie, destinate dall'Ente gestore alla conservazione del patrimonio immobiliare di ERP.

In particolare, si è tenuto presente sia di una manutenzione per così dire "leggera", intendendosi quella relativa al riatto degli alloggi a seguito della cessazione del precedente rapporto locativo e la futura riassegnazione a nuovo avente titolo, sia di una manutenzione "pesante" che contraddistingue gli interventi di risanamento

conservativo o di ristrutturazione. Per le opere di riatto si è inteso verificare l'attenzione che l'Ente gestore presta agli alloggi più datati, in particolare per gli interventi in materia di sicurezza e di adeguamento degli impianti tecnologici interni agli immobili.

7.1 Interventi di ristrutturazione, risanamento conservativo e riatto. Risorse destinate alla manutenzione ordinaria e straordinaria

- a. Come può evincersi dalla tabella seguente – riguardante gli II.AA.CC.PP. ed i Comuni campionati - nell'arco di tempo 1999-2003, gli alloggi interessati da interventi di risanamento conservativo e ristrutturazione, ammontano a 21.152, mentre quelli interessati da misure di riatto (manutenzione ordinaria e straordinaria) ammontano a 3.251, per un complessivo di 24.403 interventi, di cui 22.584 riconducibili agli II.AA.CC.PP. e 1.819 ai Comuni.

Specificatamente, gli II.AA.CC.PP. hanno effettuato 19.451 opere di risanamento e 3.133 opere di riatto, mentre le Amministrazioni comunali hanno realizzato 1.701 opere di risanamento e 1.819 di riatto.

Con particolare riferimento agli interventi di risanamento conservativo e ristrutturazione, per l'IACP di Napoli si rileva un costante andamento crescente nei cinque esercizi interessati, passando dai 1.500 interventi di ristrutturazione nel 1999 ai 3.619 nel 2003; l'IACP di Caserta ha concentrato il maggior numero di interventi nel 1999, per un totale di 2.012; l'IACP di Benevento ha effettuato 278 ristrutturazioni unicamente nell'esercizio 2003.

Il Comune di Napoli presenta un andamento decrescente, passando da 466 interventi nel 1999 a nessun intervento negli anni 2002 e 2003; i Comuni di Caserta e di Agropoli non hanno, nel quinquennio, effettuato alcun tipo di intervento.

Per quanto concerne gli alloggi interessati da riatto, l'IACP di Napoli non ha segnalato alcun intervento nel quinquennio; l'Istituto provinciale più attivo è stato Salerno che, dal 1999 al 2003, ha realizzato complessivamente 3.001 interventi; l'IACP di Benevento registra appena 9 interventi concernenti nel 2003; ha, invece, un andamento costante l'IACP di Avellino.

Tra le Amministrazioni comunali, quella più attiva si è rivelata Avellino con un complessivo di 71 opere di riatto; Salerno, Caserta e Agropoli non hanno segnalato riatti per l'intero quinquennio.

**TABELLA 29****ALLOGGI INTERESSATI DA INTERVENTI DI RISANAMENTO CONSERVATIVO, RISTRUTTURAZIONE E RIATTO DAL 1999 AL 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

- b. La tabella successiva indica le risorse relative alle manutenzioni ordinarie e straordinarie, sia "destinate" sia "utilizzate" (proprie o trasferite dalla Regione) per l'anno 2003. Sul totale degli Enti campione esaminati sono state spese (utilizzate) risorse per € 71.085.335,61, distinte in € 48.675.642,11 proprie e € 22.409.693,50 regionali.

Le risorse utilizzate dagli II.AA.CC.PP. nel 2003 ammontano a €55.951.546,95 di cui l'87% costituiscono risorse di derivazione regionale ed il 13% risorse proprie; le risorse utilizzate, cioè spese effettivamente a consuntivo, dalle amministrazioni comunali ammontano a €15.133.788,66 costituite al 100% da risorse di derivazione propria.

**TABELLA 30**

**RISORSE - PER LE MANUTENZIONI ORDINARIE E STRAORDINARIE – DESTINATE ED UTILIZZATE NELL'ANNO 2003**

DENOMINAZIONE	RISORSE 2003									
	RISORSE DESTINATE					RISORSE EFFETTIVAMENTE UTILIZZATE				
	PROPRIE	REGIONI	TOTALE RISORSE DISPONIBILI	% RISORSE REGIONALI	% RISORSE PROPRIE	UTILIZZATE PROPRIE	UTILIZZATE REGIONI	TOTALE RISORSE UTILIZZATE	% RISORSE REGIONALI	% RISORSE PROPRIE
IACP NA	5.893.000,00	40.280.305,00	46.173.305,00	87%	13%	2.781.278,00 <sup>33</sup>	40.280.305,00	43.061.583,00	94%	6%
IACP SA	1.362.904,12	14.727.129,66	16.090.033,78	92%	8%	868.271,84	2.898.083,25	3.766.355,09	77%	23%
IACP CE	1.100.000,00	0,00	1.100.000,00	0%	100%	1.021.295,00	1.329.076,43	2.350.371,43	57%	43%
IACP BN	1.668.176,60	481.699,34	2.149.875,94	22%	78%	1.305.598,00	364.901,00	1.670.499,00	22%	78%
IACP AV	1.318.600,00	5.651.800,00	6.970.400,00	81%	19%	1.299.462,00	3.803.276,43	5.102.738,43	75%	25%
TOTALE	11.342.680,72	61.140.934,00	72.483.614,72	84%	16%	7.275.904,84	48.675.642,11	55.951.546,95	87%	13%
COMUNE NA	18.319.900,00	0,00	18.319.900,00	0%	100%	14.036.862,00	0,00	14.036.862,00	0%	100%
COMUNE SA	181.555,01	0,00	181.555,01	0%	100%	82.320,86	0,00	82.320,86	0%	100%
COMUNE CE	536.000,00	0,00	536.000,00	0%	100%	536.000,00	0,00	536.000,00	0%	100%
COMUNE BN	0,00	0,00	0,00	0%	0%	139.215,95	0,00	139.215,95	0%	100%
COMUNE AV	0,00	0,00	0,00	0%	0%	339.389,85	0,00	339.389,85	0%	100%
COMUNE AGROPOLI	0,00	0,00	0,00	0%	0%	0,00	0,00	0,00	0%	0%
TOTALE	19.037.455,01	0,00	19.037.455,01	0%	100%	15.133.788,66	0,00	15.133.788,66	0%	100%
TOTALE GENERALE	30.380.135,73	61.140.934,00	91.521.069,73	0,84	1,16	22.409.693,50	48.675.642,11	71.085.335,61	0,87	1,13

c. Le tabelle che seguono evidenziano l'ammontare delle risorse destinate (impegnate) e quelle effettivamente utilizzate, nel quinquennio 1999 -2003, dagli Enti campionati per la manutenzione ordinaria e straordinaria. In totale risultano utilizzate risorse proprie per €91.506.599,06 e risorse della Regione per €159.491.645,76. Specificatamente, gli II.AA.CC.PP. hanno impegnato risorse proprie per un totale di €32.387.979,00, mentre i Comuni in esame hanno destinato, per la manutenzione, €59.118.619,06.

Le risorse regionali, nel settore, risultano destinate esclusivamente agli II.AA.CC.PP.; queste ultime sono state impegnate per un complessivo di € 321.690.942,82 ed utilizzate per effettivi €159.491.645,76.

La maggioranza delle risorse regionali è stata destinata all'IACP di Napoli che ha ricevuto €155.446.459,00 e ne ha spesi €115.166.154,00; l'IACP di Benevento ha comunicato di aver impegnato risorse ai fini della manutenzione degli immobili solo per il 2003 e, specificatamente, ha utilizzato risorse dell'Ente per €1.305.598,00 e risorse regionali per €364.901,00.

<sup>33</sup> Cfr. retro nota 17 di pagina 41

**TABELLA 31**

**RIEPILOGO RISORSE DESTINATE (IMPEGNATE) ED EFFETTIVAMENTE UTILIZZATE NEL QUINQUENNIO 1999-2003 PER MANUTENZIONE ORDINARIA E STRAORDINARIA (RIATTO).**

RISORSE PREVISTE												
DENOMINAZIONE	RISORSE AZIENDALI						RISORSE REGIONALI					
	2003	2002	2001	2000	1999	TOTALE AZ.	2003	2002	2001	2000	1999	TOTALE AZ.
IACP NA	5.893.000,00	6.811.502,00	6.197.483,00	4.286.592,00	5.129.936,00	28.318.513,00	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	1.362.904,12	1.630.312,53	14.625.944,53	1.773.945,54	929.622,42	20.322.729,14	14.727.129,66	15.438.918,86	13.238.956,86	26.582.787,28	42.913.953,12	112.901.745,78
IACP CE	1.100.000,00	1.501.755,30	640.406,55	1.105.703,00	1.704.307,71	6.052.172,56	0,00	0,00	0,00	16.834.546,83	0,00	16.834.546,83
IACP BN	1.668.176,60					1.668.176,60	481.699,34					481.699,34
IACP AV	1.318.600,00	979.953,00	937.369,00	927.040,00	1.014.837,00	5.177.799,00	5.651.800,00	5.318.992,00	12.822.075,43	8.293.161,59	3.940.462,85	36.026.491,87
TOTALE IACP	11.342.680,72	10.923.522,83	22.401.203,08	8.093.280,54	8.778.703,13	61.539.390,30	61.140.934,00	61.771.449,86	68.055.784,29	69.116.880,70	61.605.893,97	321.690.942,82
COMUNE NA	18.319.900,00	18.522.935,00	2.370.537,00	11.387.875,00	14.419.477,00	65.020.724,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
COMUNE SA	181.555,01	139.739,94	49.910,67	46.481,12	319.155,78	736.842,52	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
COMUNE 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
COMUNE 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
COMUNE 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
COMUNE AGRICOLI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE COMUNI	19.516.060,81	19.070.911,61	2.571.929,07	11.536.668,21	14.773.114,31	67.468.684,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE GENERALE	30.858.741,53	29.994.434,44	24.973.132,15	19.629.948,75	23.551.817,44	129.008.074,31	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

RISORSE EFFETTIVAMENTE UTILIZZATE												
DENOMINAZIONE	RISORSE AZIENDALI						RISORSE REGIONALI					
	2003	2002	2001	2000	1999	TOTALE A.Z.	2003	2002	2001	2000	1999	TOTALE AZ.
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	23.391.230,03
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	8.946.184,54
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	11.988.077,19
TOTALE 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	159.491.645,76
COMUNE 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
COMUNE 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
COMUNE 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
COMUNE 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
COMUNE 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
COMUNE AGRICOLI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE COMUNI	15.133.788,66	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
TOTALE GENERALE	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	159.491.645,76

## 8. Le caratteristiche dell'utenza

### 8.1 Archivio anagrafico dell'utenza

Tutti e cinque gli II.AA.CC.PP. sono dotati di un archivio anagrafico dell'utenza, periodicamente aggiornato con il rilevamento, tra l'altro, dell'ultima situazione reddituale finalizzata al calcolo del canone. Dall'esame della documentazione fornita, risulta che l'IACP di Napoli, pur essendo dotato di un archivio informatico, non dispone di informazioni di tipo statistico (quali, ad esempio, le classi di età della popolazione abitativa); Salerno e Caserta hanno comunicato di provvedere ad un aggiornamento biennale dei dati.

Non tutte le amministrazioni comunali campionate possiedono, invece, un archivio anagrafico: Caserta e Benevento, infatti, hanno segnalato di non possedere, ad oggi, un sistema di archiviazione strutturato in funzione dell'utenza.

Il Comune di Napoli, come in precedenza indicato, per il tramite della Società "Romeo gestioni S.p.A." ha adottato un archivio anagrafico soggetto ad aggiornamenti periodici sulla scorta della documentazione attestante la situazione reddituale degli utenti, i quali sono tenuti a presentare, entro il termine del 30 giugno, la documentazione probatoria; Salerno ha riferito che l'archivio informatico dell'utenza viene aggiornato a seguito di comunicazione di variazione di dati ad opera degli uffici competenti; Avellino ha segnalato che la gestione dell'archivio, con relativi sistemi di aggiornamento, è stato affidato, dal 1998, alla concessionaria "G.E.I. S.p.A.".

### 8.2 Consistenza e tipologia dell'utenza.

- a. Non tutti gli Enti campionati hanno una situazione analitica del numero di assegnatari e di occupanti. Circa le Amministrazioni comunali, non dispongono dei dati aggregati i Comuni di Caserta e di Agropoli; il Comune di Benevento è l'unico Ente a presentare una condizione costante nei tre esercizi, con 364 assegnatari, senza però conoscere il numero degli occupanti; non dispone del dato complessivo degli occupanti anche il Comune di Avellino.

**TABELLA 32**

**ASSEGNATARI ED OCCUPANTI EFFETTIVI (ESERCIZI 2000-01-02)**

DENOMINAZIONE	ASSEGNATARI			OCCUPANTI		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
IACP NA	36.000	36.219	36.109	127.278	127.278	126.344
IACP SA	10.290	10.118	9.970	42.000	41.000	40.000
IACP CE	7.388	7.565	7.657	26.966	27.990	28.904
IACP BN	5.097	5.062	5.056	18.200	18.021	17.993
IACP AV	6.518	6.824	6.586	21.079	21.945	21.336
TOTALE IACP	65.293	65.788	65.378	108.245	108.956	108.233
COMUNE NA	22.890	23.284	23.281	83.961	84.667	83.973
COMUNE SA	1.724	1.702	1.482	5.863	5.504	5.290
COMUNE CE	ND	ND	ND	ND	ND	ND
COMUNE BN	364	364	364	ND	ND	ND
COMUNE AV	1.229	1.216	1.230	ND	ND	ND
COMUNE AGROPOLI	ND	ND	ND	ND	ND	ND
TOTALE COMUNI	26.207	26.566	26.357	89.824	90.171	89.263
TOTALE GENERALE	91.500	92.354	91.735	198.069	199.127	197.496

- b. La tabella seguente ha evidenziato che non tutti gli Enti dispongono di informazioni riguardanti la situazione reddituale degli occupanti.

L'elaborazione dei dati ha messo in rilievo che, al 2002, la maggioranza degli occupanti è costituita da persone fisiche nelle condizioni più disagiate perché privi di reddito per un totale di 47.032; rimangono pressoché invariate le altre fasce costituite da pensionati e lavoratori dipendenti. La classe più esigua è rappresentata dagli occupanti con reddito da lavoro autonomo che, al 2002, sono 2.167.

Con riguardo alle Amministrazioni comunali, hanno fornito le informazioni aggregate soltanto il Comune di Napoli, per il tramite della società "Romeo Gestioni", e quello di Salerno. La situazione più rilevante è costituita, per il Comune di Napoli, dagli occupanti senza reddito per un complessivo di 65.510 persone nel 2002 e con il dato appena invariato negli esercizi 2000 e 2001; la fascia più limitata è costituita, sempre per il Comune di Napoli, dagli occupanti con reddito da lavoro autonomo che, nei tre esercizi, passa da 918 occupanti nel 2000, a 939 nel 2001 ed a 769 nel 2002.

**TABELLA 33**

**SITUAZIONE LAVORATIVA E REDDITUALE DEGLI OCCUPANTI (ESERCIZI 2000-01-02)**

ENTI	2002				2001				2000			
	OCCUPANTI CON REDDITO DA LAVORO DIPENDENTE	OCCUPANTI CON REDDITO DA LAVORO AUTONOMO	OCCUPANTI CON REDDITO DA PENSIONE	OCCUPANTI SENZA REDDITO	OCCUPANTI CON REDDITO DA LAVORO DIPENDENTE	OCCUPANTI CON REDDITO DA LAVORO AUTONOMO	OCCUPANTI CON REDDITO DA PENSIONE	OCCUPANTI SENZA REDDITO	OCCUPANTI CON REDDITO DA LAVORO DIPENDENTE	OCCUPANTI CON REDDITO DA LAVORO AUTONOMO	OCCUPANTI CON REDDITO DA PENSIONE	OCCUPANTI SENZA REDDITO
IACP NA	14.462	4.208	22.151	85.523	14.027	5.409	22.012	85.830	14.027	5409	22.012	85.830
IACP SA	11.000	1.000	12.600	16.000	11.380	1.020	12.250	16.450	11.480	1.050	12.600	16.950
IACP CE	3.228	347	4.477	20.852	3.263	350	4.416	19.961	3.048	331	4.204	19.383
IACP BN	4.229	422	3.805	9.537	4.287	429	3.858	9.447	4.095	410	3.685	10.010
IACP AV	3.353	398	3.030	643	3.327	538	3.281	699	3.166	519	3.220	643
TOTALE	21.810	2.167	23.912	47.032	22.257	2.337	23.805	46.557	21.789	2.310	23.709	46.986
COMUNE NA	8.296	769	9.398	65.510	8.346	939	9.451	65.931	8.127	918	9.216	65.700
COMUNE SA	389	30	254	171	502	54	311	155	521	57	313	143
COMUNE CE	0	0	10	30	80	0	0	0	0	0	0	0
COMUNE BN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
COMUNE AV	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
COMUNE AGROPOLI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE	8.685	799	9.662	65.711	8.928	993	9.762	66.086	8.648	975	9.529	65.843
TOTALE GENERALE	30.495	2.966	33.574	112.743	31.185	3.330	33.567	112.643	30.437	3.285	33.238	112.829

- c. Solo alcuni Enti hanno fornito i dati relativi alla "classi d'età" degli occupanti degli alloggi ERP. Non hanno fornito, infatti, le relative informazioni l' IACP Napoli ed Avellino ed i Comuni di Caserta, Benevento, Avellino, Agropoli. In merito agli Enti che hanno provveduto alla comunicazione dei dati, è possibile stabilire, per questo campione, che la maggioranza degli occupanti rientra nella fascia intermedia di 19 -65 anni.

**TABELLA 34**

**OCCUPANTI ALLOGGI ERP PER FASCE D'ETÀ**

DENOMINAZIONE	FASCIA D'ETÀ 1-18	FASCIA D'ETÀ 19-65	FASCIA D'ETÀ >65
IACP NA	ND	ND	ND
IACP SA	10.000	17.500	12.500
IACP CE	2.085	18.191	2.682
IACP BN	5.530	8.172	4.108
IACP AV	ND	ND	ND
COMUNE NA	20.313	54.550	9.110
COMUNE SA	1	723	310
COMUNE CE	ND	ND	10
COMUNE BN	ND	ND	ND
COMUNE AV	ND	ND	ND
COMUNE AGROPOLI	ND	ND	ND

## 9. Le modifiche del rapporto locativo

### 9.1 Cambio di alloggio. Volture del contratto e cessazioni del rapporto locativo

L' art.18 della L.R. 18/97, nel disciplinare varie situazioni di "mobilità" dell'utenza ERP, recita:

"...ai fini dell' eliminazione delle condizioni di sottoutilizzazione e/o sovraffollamento degli alloggi pubblici nonché di disagi abitativi di carattere sociale, l'ente gestore predispone, secondo periodicità e modalità definite dalla Regione, programmi di mobilità dell'utenza attraverso il cambio di alloggi, previa verifica dello stato d' uso e di affollamento del patrimonio, attivando forme di partecipazione e di informazione dell' utenza medesima ...".

Ai fini della mobilità, l' Ente gestore può utilizzare – ove ve ne sia disponibilità - gli "alloggi di risulta" stabiliti dalla normativa per un' aliquota non superiore al 10% degli alloggi di nuova costruzione. E' prevista l'elaborazione di un "programma di mobilità" che viene comunicato agli interessati i quali, entro 30 giorni, possono presentare opposizione all' Ente gestore che, entro 60 giorni, decide in merito; qualora gli interessati rifiutino la mobilità obbligatoria, anche dopo l' eventuale rigetto dell'opposizione presentata all'Ente gestore, gli stessi sono collocati d' ufficio nella fascia di canone più elevata. L'Ente gestore può concedere, su richiesta del assegnatario, cambi di alloggi per avvicinamento al posto di lavoro, per motivi di salute od altri gravi e comprovati motivi.

I cambi possono essere determinati da situazioni varie, quali cambi consensuali, cambi d'urgenza o gravi motivi sopravvenuti.

L' art.14 della legge sopra citata prevede anche l'ipotesi della "voltura del contratto" a seguito di decesso, abbandono del titolare del rapporto di locazione, scioglimento del matrimonio con conseguente subingresso degli altri componenti il nucleo familiare; il legislatore ha disposto che, in tali circostanze, al momento della voltura del contratto di locazione, l' Ente gestore verifichi l'insussistenza, per il subentrante e per gli altri componenti il nucleo familiare, di eventuali condizioni ostative alla permanenza nell'alloggio. Qualora si riscontri la carenza dei requisiti di legge necessari per ottenere il subentro, l'Ente gestore deve darne comunicazione, entro 30 giorni, al Sindaco del Comune in cui è ubicato l'alloggio. Il Sindaco è l'organo

competente a dichiarare la decadenza dall'assegnazione; la legge fissa in sei mesi il termine per il rilascio dell' immobile.

- a. La tabella seguente mette in evidenza il numero di "cambi di alloggi" richiesti ed accolti dagli Enti campionati negli anni 2001, 2002 e 2003.

Complessivamente le richieste di cambio - nel triennio - risultano 1.087, di cui accolte appena 133. Gli II.AA.CC.PP., su 237 richieste, ne hanno accolte 79; l'IACP di Napoli è l' istituto provinciale che ha dato luogo al maggior numero di cambi (34) accogliendo tutte le richieste; Benevento ha ricevuto il maggior numero di richieste 99, accordandone 20; Caserta registra, comunque, il minor numero di domande, su 24 richieste solo 2 accolte.

Con riferimento alle amministrazioni comunali, le domande di cambio, nel triennio, risultano complessivamente 850, di cui accolte solo 54; il Comune di Napoli è l' Ente che presenta il più elevato numero di domande 821, di cui accolte appena 12, con un trend in crescita nel triennio preso in considerazione, passando da 70 richieste nel 2001 a 631 nel 2003; Caserta ed Agropoli non segnalano, nei tre esercizi, situazioni di cambio alloggi.

**TABELLA 35**

**CAMBI DI ALLOGGI RICHIESTI ED ACCOLTI NEL TRIENNIO 2001-03**

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	<b>237</b>	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
COMUNE AGROPOLI	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE COMUNI	74	16	134	19	642	19	<b>850</b>	54
TOTALE GENERALE	127	31	220	45	740	57	<b>1087</b>	133

- b. La tabella successiva indica il numero di "vulture" effettuate nel triennio 2001 - 2003, a seguito di variazione soggettiva del rapporto di locazione (per decesso, abbandono parziale dell'alloggio da parte dell'originario assegnatario,

separazione dei coniugi etc.) di consistenza ben più rilevante rispetto alle richieste di cambio di alloggi. Infatti, sul totale generale, le volture eseguite nel triennio in esame sono state ben 3.980, di cui 2.365 segnalate dagli II.AA.CC.PP. e 1.615 dalle Amministrazioni comunali campionate. Si evidenzia un aumento delle volture, nei tre esercizi esaminati, per quanto concerne i cinque Istituti provinciali che passano da 650 nel 2001 a 969 volture nel 2003; l' IACP di Napoli è quello che, con 1.137, ha avuto il più alto numero di volture. Sul totale generale, anche per i Comuni campionati si segnala un trend in crescita delle volture, da 568 nel 2001 a 707 nel 2003; Napoli è, tra le Amministrazioni comunali, quella che registra – con 1478 nel triennio - maggiori volture; Benevento segnala solo 7 volture per il 2002; Caserta ed Agropoli non ne hanno attuate.

**TABELLA 36**  
VOLTURE EFFETTUATE NEL TRIENNIO 2001-03

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

- c. Le movimentazioni in uscita a seguito della "cessazione del rapporto locativo", ricomprendono casi di disdetta, di decesso dell'inquilino, di sfratto od altro. La tabella che segue rileva, per gli Enti esaminati, che le situazioni di cessazione del rapporto locativo hanno subito un incremento, dal 2001 al 2003, passando le disdette, da 172 a 287; i decessi, da 24 a 33; gli sfratti da 60 a 143 ed altri motivi da 18 a 19.

Con riferimento ai cinque Istituti provinciali, le situazioni di disdetta rappresentano, in percentuale, la condizione più rilevante con oltre il 78,4%, in aumento progressivo nel triennio, con 141 richieste nel 2001 fino a 268 nel 2003; l' IACP di Napoli ha segnalato di non avere disponibili i dati aggregati, precisando, in sede di controdeduzione, che " ... nei rioni di case popolari della Provincia di Napoli quasi mai avvengono cessioni di locazioni con riconsegna delle chiavi all'Ente... sono molto diffuse le cessioni abusive degli alloggi ..."; l'IACP di Salerno risulta l'unico, tra tutti gli Enti oggetto di indagine, ad aver registrato - nel triennio - situazioni di disdetta, di decesso e di sfratto; Caserta presenta un numero limitatissimo di disdette, 2 nel 2001 e 4 nel 2003, mentre non registra sfratti e decessi; Benevento ha segnalato anche casi di cessazione dell'utenza imputabili a "decadenza", passando da 11, nel 2001, a 19 nel 2003; il valore più elevato è riconducibile all' IACP di Avellino con 220 disdette nel 2003 contro 113 nel 2001. In merito alle amministrazioni comunali, sul totale generale del triennio, si riscontra un aumento delle situazioni di disdetta, decesso e sfratto da 89 a 140; le richieste più rilevanti nei tre esercizi, riconducibili al Comune di Napoli, sono quelle di sfratto che passano da 44 nel 2001 a 113 nel 2003; Caserta, Benevento e Agropoli non hanno segnalato alcuna situazione di cessazione del rapporto locativo.

TABELLA 37

CESSAZIONE DEL RAPPORTO LOCATIVO: DISDETTA, DECESSO, SFRATTO OD ALTRO : ANNI 2001-2002-2003  
(INCIDENZA RISPETTO AL TOTALE DELLE CESSI ONI)

DENOMINAZIONE	2003								
	DISDETTA	DECESSO	SFRATTO	ALTRO	TOTALE	% DISDETTA	% DECESSO	% SFRATTO	% ALTRO
IACP NA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IACP SA	40	20	25		85	47,1%	23,5%	23,5%	0,0%
IACP CE	4	0	0	0	4	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
IACP BN	4	10	0	19	33	12,1%	30,3%	0,0%	57,6%
IACP AV	220	0	0	0	220	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TOTALE IACP	268	30	25	19	342	78,4%	8,8%	7,3%	5,6%
COMUNE NA	0	0	113	0	113	0,0%	0	100,0%	0
COMUNE SA	4	3	5	0	12	33,3%	25,0%	41,7%	0,0%
COMUNE CE	0	0	0	0	0	0	0	0	0
COMUNE BN	0	0	0	0	0	0	0	0	0
COMUNE AV	15	0	0	0	15	100,0%	0	0,0%	0,0%
COMUNE AGROPOLI	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE COMUNI	19	3	118	0	140	13,6%	2,1%	84,3%	0,0%
TOTALE GENERALE	287	33	143	19	482	59,5%	6,8%	29,7%	3,9%

DENOMINAZIONE	2002								
	DISDETTA	DECESSO	SFRATTO	ALTRO	TOTALE	% DISDETTA	% DECESSO	% SFRATTO	% ALTRO
IACP NA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IACP SA	25	15	20	0	60	41,7%	25,0%	33,3%	0
IACP CE	3	0	0	0	3	100,0%	0	0	0
IACP BN	5	14	0	14	33	15,2%	42,4%	0	42,4%
IACP AV	119	0	0	0	119	100,0%	0	0	0
TOTALE IACP	152	29	20	14	215	70,7%	13,5%	9,3%	6,5%
COMUNE NA	3	4	71	9	87	3,4%	4,6%	81,6%	10,3%
COMUNE SA	7	6	5	0	18	38,9%	33,3%	27,8%	0
COMUNE CE	0	0	0	0	0	0	0	0	0
COMUNE BN	0	0	0	0	0	0	0	0	0
COMUNE AV	7	0	0	0	7	100,0%	0	0	0
COMUNE AGROPOLI	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE COMUNI	17	10	76	9	112	15,2%	8,9%	67,9%	8,0%
TOTALE GENERALE	169	39	96	23	327	51,7%	11,9%	29,4%	7,0%

DENOMINAZIONE	2001								
	DISDETTA	DECESSO	SFRATTO	ALTRO	TOTALE	% DISDETTA	% DECESSO	% SFRATTO	% ALTRO
IACP NA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IACP SA	20	10	15	0	45	44,4%	22,2%	33,3%	0
IACP CE	2	0	0	0	2	100,0%	0	0	0
IACP BN	6	8	0	11	25	24,0%	0	44,0%	0
IACP AV	113	0	0	0	113	100,0%	0	0	0
TOTALE IACP	141	18	15	11	185	76,2%	9,7%	8,1%	5,9%
COMUNE NA	0	3	44	7	54	0	5,6%	81,5%	13,0%
COMUNE SA	0	3	1	0	4	0	0,75	0,25	0
COMUNE CE	0	0	0	0	0	0	0	0	0
COMUNE BN	0	0	0	0	0	0	0	0	0
COMUNE AV	31	0	0	0	31	100,00%	0	0	0
COMUNE AGROPOLI	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE COMUNI	31	6	45	7	89	34,8%	6,74%	50,56%	7,87%
TOTALE GENERALE	172	24	60	18	274	62,8%	8,76%	21,90%	6,57%

## 10. La cessione degli alloggi

### 10.1 Piani di vendita. Dettaglio dei piani di vendita. Criteri di determinazione del prezzo di vendita

I Piani di vendita sono stati adottati dagli Enti campionati sulla base dei criteri fissati dalla Regione – alla luce della legge 560/93 - prevedendo che, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, la Regione formuli, su proposta degli enti proprietari, sentiti i comuni ove non proprietari, piani di vendita al fine di rendere alienabili gli immobili nella misura massima del 75% e, comunque, non inferiore al 50% del patrimonio abitativo vendibile nel territorio di ciascuna provincia. Il valore di vendita dev' essere calcolato - in base all'art.1, comma 10, della legge sopracitata – di un quantum pari alla rendita catastale (determinata dalla direzione generale del catasto, ora Agenzia del territorio) moltiplicato per 100 cui va applicata una riduzione dell'1% per ogni anno di vetustà della costruzione fino al limite massimo riduttivo del 20%. Gli alloggi acquistati in base alla L.560/93 di cui sopra non possono essere venduti, né può esserne modificata la destinazione d'uso, per un periodo di dieci anni dalla data di registrazione del contratto e, comunque, fino a quando non sia stato pagato il prezzo intero di cessione; in caso di vendita di detti alloggi, gli II.AA.CC.PP. hanno diritto di prelazione sull'acquisto.

- a. Dalla tabella che segue risulta che non tutti gli Enti campionati hanno adottato piani di vendita pur avendo, comunque, proceduto a dismissioni del proprio patrimonio immobiliare; mentre gli II.AA.CC.PP. li hanno predisposti, tra le Amministrazioni comunali solo Salerno ed Avellino ne sono muniti. Di norma è stato deliberato dagli Enti in esame un solo piano di vendita, ad eccezione degli IACP di Avellino e Benevento e del Comune di Salerno che ne hanno predisposti due.

Per la fissazione dei criteri di vendita, tutti gli Enti esaminati si sono attenuti alla normativa di cui alla L.560/93.

TABELLA 38

PIANI DI VENDITA

DENOMINAZIONE	PIANI VENDITA	CRITERI VENDITA	PERIODO DI VIGENZA	NUMERO ALLOGGI MESSI VENDITA	NUMERO ALLOGGI VENDUTI
IACP NA	1	indicati nella L.560/93	10 anni	17.000	1.741
IACP SA	1	indicati nella L.560/93	9 anni	3.900	1.343
IACP CE	1	indicati nella L.560/93	9 anni	2.565	478
IACP BN	2	indicati nella L.560/93	9 anni	2.464	645
			4 anni	1.668	48
IACP AV	2	indicati nella L.560/93	9 anni	4.337	556
			1 anno	1.470	0
COMUNE SA	2	indicati nella L.560/93	9 anni	408	323
			3 anni	48	24
COMUNE AV	1	indicati nella L.560/93	4 anni	217	11

- a. Come può osservarsi dalla tabella che segue, le unità abitative in gestione all' IACP di Napoli sono valutate, al 2003, al prezzo medio di vendita più alto di €38.000,000; l'IACP di Benevento registra il prezzo medio più basso di €21.351,00; tra le amministrazioni comunali, solo Avellino ha segnalato il prezzo medio di vendita dei propri alloggi corrispondente, per il 2001, ad €40.000,00. In merito al costo medio delle nuove disponibilità immobiliari, solo l'IACP di Napoli e Caserta hanno segnalato il dato relativo al triennio 2001 - 2003: per Napoli si rileva una progressiva riduzione dello stesso che passa da €72.433,00 ad €57.400,00, mentre per Caserta il costo medio rimane invariato per un valore di €50.000,00.

TABELLA 39

RAPPORTO TRA PREZZO MEDIO DEGLI ALLOGGI VENDUTI E COSTO MEDIO DELLE NUOVE DISPONIBILITÀ IMMOBILIARI - TRIENNIO 2001- 03

DENOMINAZIONE	PREZZO MEDIO DI VENDITA			COSTO MEDIO DELLE NUOVE DISPONIBILITÀ IMMOBILIARI		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
IACP NA	ND	ND	€ 38.000	€72.433	€76.300	€57.400
IACP SA	€23.000	€23.000	€23.000	ND	ND	ND
IACP CE	€26.000	€28.000	€26.000	€50.000	€50.000	€50.000
IACP BN	€21.253	€21.003	€21.351	ND	ND	ND
IACP AV	€34.953	€29.631	€27.878	ND	ND	ND
COMUNE AV	€40.000	ND	ND	ND	ND	ND

11. Rapporto tra dismissioni ed implementazioni patrimoniali nel periodo 1994-2003

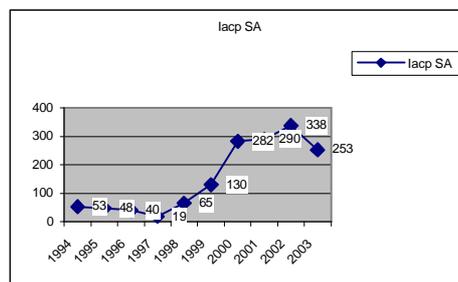
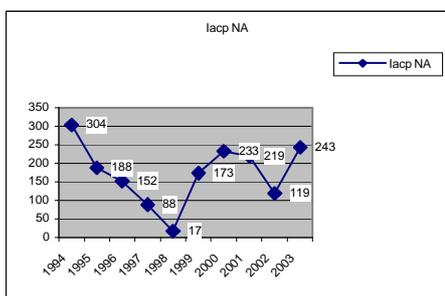
a. La tabella che segue aggrega i dati forniti dagli Enti presi in esame relativi al numero degli "alloggi dismessi" dal 1994 al 2003; in particolare si è rilevato che, tra gli Enti campionati, non hanno fornito dati di vendite i Comuni di Caserta, Benevento ed Agropoli. Sul totale generale, il 2003 corrisponde all'anno in cui si concentra il maggior numero di vendite per un totale di 867 alloggi dismessi.

TABELLA 40

ALLOGGI DISMESSI DAL 1994 AL 2003

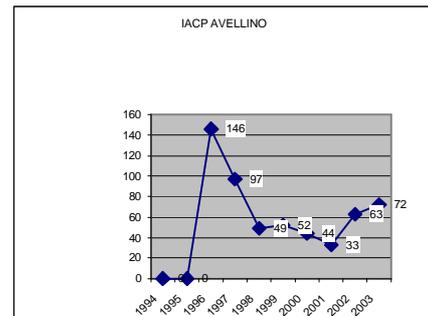
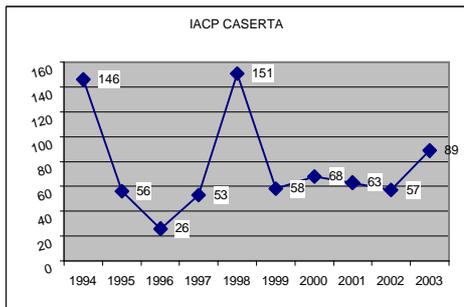
DENOMINAZIONE	ALLOGGI DISMESSI									
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
IACP NA	304	188	152	88	17	173	233	219	119	248
IACP SA	53	48	40	19	65	130	282	290	338	253
IACP CE	146	56	26	53	151	58	68	63	57	89
IACP BN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	178
IACP AV	0	0	146	97	49	52	44	33	63	72
TOTALE IACP	503	292	364	257	282	413	627	605	577	840
COMUNE NA	0	1	0	64	26	134	19	8	3	3
COMUNE SA	0	0	1	16	2	10	17	169	9	13
COMUNE AV	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11
TOTALE COMUNI	0	1	1	80	28	144	36	177	12	27
TOTALE GENERALE	503	293	365	337	310	557	663	782	589	867

Come risulta dai grafici seguenti, l' IACP di Napoli presenta, nell' arco degli anni presi in esame, un andamento che raggiunge un picco decrescente nel 1998 - con soli 17 immobili venduti - per poi incrementare le dismissioni fino a 243 nel 2003; l'IACP di Salerno rileva un andamento di massima crescente con un picco di vendite nel 2002 di ben 338 alloggi ceduti.

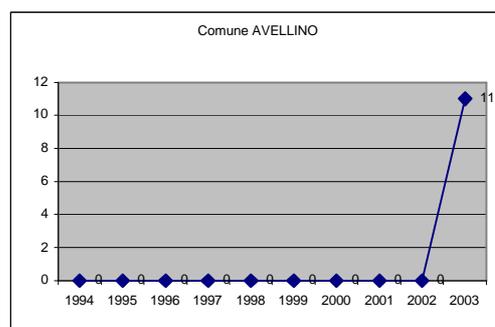
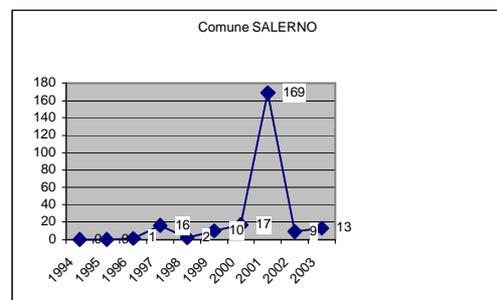
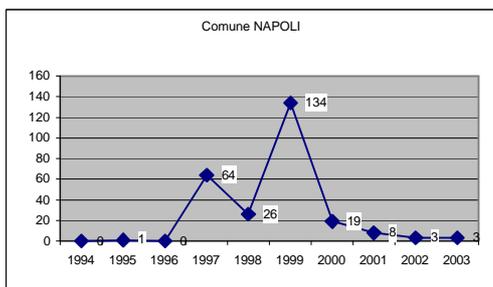


Pressoché costanti, come dai grafici, sono state negli anni le alienazioni realizzate dagli Istituti Autonomi di Caserta ed Avellino; Caserta ha attuato la

maggior parte delle vendite negli anni 1994 e 1998, rispettivamente con 146 e 151 alloggi; Avellino ha dato avvio alle procedure di vendita nel 1996, con un trend in diminuzione negli anni successivi.



I Comuni oggetto del campione hanno registrato, come evidenziato nei grafici, minori vendite: il Comune di Napoli presenta un andamento decrescente negli anni con sole 3 vendite nel biennio 2002 -2003; Salerno ha concentrato il maggior numero di vendite nel 2001 per un ammontare di 169 alloggi; Avellino ha iniziato alcune dismissioni solo nel 2003, per un totale di 11 alloggi.



In particolare, per quanto concerne il Comune di Napoli, la Società "Romeo Gestioni S.p.A.", nell'ambito delle attività previste dal contratto di gestione integrata degli immobili del Comune di Napoli, garantisce anche le

attività di assistenza e consulenza per la valorizzazione e/o per la vendita degli immobili inseriti nei Piani di dismissione dei beni del patrimonio immobiliare, dei beni del patrimonio disponibile e dei beni del patrimonio di edilizia residenziale pubblica. Il Piano ha la finalità di avviare un organico e progressivo processo di alienazione del patrimonio immobiliare comunale per apportare un rilevante contributo finanziario al bilancio, nonché consentire la realizzazione di ulteriori nuovi programmi per lo sviluppo e la riqualificazione del patrimonio abitativo pubblico. Non sembra inutile – anche se fuori dall' arco di tempo dell' indagine – segnalare che, di recente, il Comune di Napoli ha approvato, con deliberazione di Giunta n.1033 del 23.03.2005, 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".

Nella proposta è contenuto lo " Schema di Regolamento applicativo per l' alienazione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà del Comune di Napoli " - approvato con delibere di Giunta n.787 del 23.03.2003 e del Consiglio n.78 del 14.04.2003 - che definisce, all'art.2, i beni da alienare: "... unità immobiliari ad uso residenziale ed unità ad uso diverso dal residenziale localizzate in fabbricati destinati ad edilizia residenziale pubblica... "; all'art.4, indica l'esigenza di dotarsi di "... un fascicolo, contenente tutta la documentazione necessaria e propedeutica alla vendita, aggiornata e concernente il suo stato di diritto e di fatto ..."; all'art.6, dispone "... la vendita degli immobili agli aventi titolo è condizionata al saldo dell'eventuale morosità accertata, per canoni, spese ed ogni altro eventuale onere, accertato all'atto dell'adozione del Piano di vendita ... il Comune, al fine di incentivare la definizione bonaria e rapida delle posizioni debitorie, deve adottare le agevolazioni previste dalla Legge 388/2000 (legge finanziaria 2001)... il prezzo di vendita dell'unità immobiliare venduta all'avente titolo è pari al valore individuato ai sensi della L.560/93 ...".

La finalità espressa del Comune di Napoli è quella di avviare un organico e progressivo processo di alienazione del proprio patrimonio immobiliare ERP per apportare un rilevante contributo finanziario al bilancio, nonché consentire la realizzazione di ulteriori e nuovi programmi per lo sviluppo e la riqualificazione del patrimonio abitativo pubblico. Il complesso delle unità

immobiliari inserite nel "Piano di dismissione" è di 13.005 di cui 10.002 entro il comune e 3.003 fuori comune, distribuite in 654 edifici <sup>34</sup>.

- b. La tabella che segue aggrega i dati forniti dagli Enti in esame relativi al numero degli "alloggi di nuova acquisizione" a seguito di interventi costruttivi o di recupero, con riferimento al periodo temporale 1994 -2003, per un totale di 7.483 alloggi. Non hanno proceduto a nuovi acquisti di alloggi I' IACP di Benevento ed i Comuni di Caserta, Benevento ed Agropoli. Tra gli II.AA.CC.PP. si rileva che Napoli non ha effettuato acquisti per il periodo dal 1994 al 2000, mentre - negli anni 2001, 2002, 2003 - ha implementato alloggi, rispettivamente di 39, 32 e 30 unità; Salerno, Caserta ed Avellino hanno attuato acquisti, per ogni annualità, in diversa misura e consistenza; il livello più alto di acquisizioni è dell' IACP di Avellino, per il 2002, con 649 alloggi. Tra i Comuni, Napoli non ha e seguito acquisti nel 1994 e nel 2002 e presenta un numero elevato di unità abitative in più nel 1997 con 561 alloggi; Salerno ha incrementato il proprio patrimonio solo nel biennio 1999 -2000, rispettivamente con 113 e 202 abitazioni.

**TABELLA 41**

ALLOGGI ACQUISITI DAL 1994 AL 2003

DENOMINAZIONE	NUOVE DISPONIBILITÀ ALLOGGI ERP									
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
IACP NA	0	0	0	0	0	0	0	39	32	30
IACP SA	40	130	190	28	432	259	283	113	277	215
IACP CE	51	190	56	24	30	58	258	52	93	47
IACP AV	173	296	131	190	55	69	59	77	649	473
<b>TOTALE IACP</b>	<b>264</b>	<b>616</b>	<b>377</b>	<b>242</b>	<b>517</b>	<b>386</b>	<b>600</b>	<b>281</b>	<b>1051</b>	<b>765</b>
COMUNE NA	0	57	441	561	428	42	106	162	0	272
COMUNE SA	0	0	0	0	0	113	202	0	0	0
<b>TOTALE COMUNI</b>	<b>0</b>	<b>57</b>	<b>441</b>	<b>561</b>	<b>428</b>	<b>155</b>	<b>308</b>	<b>162</b>	<b>0</b>	<b>272</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>264</b>	<b>673</b>	<b>818</b>	<b>803</b>	<b>945</b>	<b>541</b>	<b>908</b>	<b>443</b>	<b>1051</b>	<b>1037</b>

<sup>34</sup> L' istituto delle dismissioni ha ottenuto un rilevante incremento con la Legge 23 dicembre 2005, n.266 (finanziaria 2006) che, ai commi 597-600, rilancia i piani di dismissione affidando incarico al Governo di emanare un decreto per semplificare al massimo i processi di alienazione, nel campo dell'edilizia popolare, specie per gli immobili di proprietà degli Istituti Autonomi per le case popolari. (Gli Enti e gli Istituti proprietari, per una corretta e puntuale realizzazione dei programmi di dismissione, possono affidare le attività necessarie al censimento, alla regolarizzazione ed alla vendita degli immobili a società dalla comprovata esperienza in materia immobiliare).

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

## Premessa

La presente relazione – che ha lo scopo di offrire un quadro riassuntivo del patrimonio immobiliare e delle sue problematiche - conclude la parte di indagine che la Sezione ha svolto sull'attività della Regione Campania e degli altri Organismi pubblici preposti al settore ERP.

Costituirà, invece, oggetto di una più ampia relazione il risultato dell'indagine, in corso presso la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, che offrirà – a breve - un quadro più generale della situazione -ERP nazionale, con riferimento alle Sezioni regionali che hanno collaborato all'iniziativa. L'indagine complessiva, infatti, come specificato nei paragrafi iniziali - dedicati al suo contenuto ed alla metodologia seguita - ha l'obiettivo di spingersi oltre le singole realtà regionali onde rilevare, in un'ottica comparativa, le caratteristiche salienti del "sistema -ERP" nelle varie Regioni.

Le analisi e le considerazioni esposte nel "referto" sull'Edilizia Residenziale Pubblica in Campania consentono di pervenire ad alcune osservazioni conclusive:

- sulla struttura amministrativa della Regione Campania che ha il determinante compito – in materia ERP – di programmare, legiferare e controllare;
- sugli Istituti Autonomi Case popolari (IACP) delle province campane, sui Comuni - presi a campione - e sulla Società "Romeo gestioni S.p.A.", quali Enti appartenenti al "sistema ERP", nella veste di proprietari e/o gestori del patrimonio in questione.

## L'ATTIVITÀ DELLA REGIONE CAMPANIA

Per quanto attiene all'aspetto della programmazione e della ripartizione delle risorse da parte della Regione Campania, l'esame dell'attività svolta nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica consente una preliminare riflessione: è emerso un quadro d'insieme non del tutto positivo sia a monte - nella fase di programmazione e di individuazione degli interventi - sia, successivamente, nella fase di gestione dell'attività. In primo luogo, va evidenziata una persistente difficoltà, da parte della Regione, di far fronte all'incremento della domanda abitativa per la carenza di risorse finanziarie.

Sul punto va rammentato che la L.R. n.28 del 24 dicembre 2003 ha previsto che la somma di € 550.000.000,00 - destinata alla realizzazione delle iniziative regionali per l'edilizia pubblica – fosse temporaneamente utilizzata per il ripianamento del deficit

nel settore della sanità per l'anno 2002. E' necessario che venga formulato un preciso "piano finanziario" che consenta, in tempi determinati, il rientro della somma nella disponibilità degli interventi nel settore ERP.

La Regione ha dovuto modificare le strategie programmatiche e gestionali indirizzando essenzialmente le risorse verso il recupero di strutture già esistenti, ai fini dell'incremento dell'offerta abitativa e del miglioramento della vivibilità dei centri storici che - ancor più di altre importanti città italiane - si trovano in condizioni di notevole degrado. Pur apprezzando lo sforzo all'ottimizzazione delle esigue risorse finanziarie, va evidenziata la limitata attività di coordinamento riscontrata tra la preposta struttura regionale, gli II.AA.CC.PP. e gli altri Enti operanti nel settore sia nel campo della programmazione sia in quello inerente la quantificazione e la ripartizione delle risorse finanziarie. E' auspicabile un maggiore "intervento" da parte della Regione ed un più incisivo coinvolgimento degli II.AA.CC.PP. e dei Comuni al fine di attuare quell'interazione tra Amministrazioni e territorio che consenta di corrispondere funzionalmente alla gestione degli interessi pubblici.

La riscontrata carenza di un complessivo ed effettivo coordinamento, nella fase di programmazione, da parte della Regione ed il limitato monitoraggio dei risultati conseguiti - a seguito della ripartizione delle risorse finanziarie - comporta ripercussioni negative anche nella fase operativa e gestionale da parte dei vari Enti interessati. Nell'ambito degli II.AA.CC.PP. e dei comuni selezionati, quali campioni dell'indagine, si è rilevata una politica abitativa rivolta alla soluzione di singole situazioni e non estrinsecata secondo programmi coordinati e conformi ad obiettivi unitari. Ciò ha riflessi, in particolare, per quanto concerne l'aspetto del controllo e della verifica dei risultati conseguiti all'interno della politica abitativa regionale: un sistema che, in linea di massima, considera sempre produttivi i risultati e le attività condotte dai soggetti gestori, non può reputarsi efficiente quando:

- la Regione non ha ancora portato a compimento un sistema di monitoraggio dell'attività svolta e degli obiettivi conseguiti. Ciò costituisce, di certo, un pregiudizio per l'attività di programmazione che l'Ente dovrebbe svolgere istituzionalmente. La Regione effettua soltanto un controllo di carattere tecnico - ad esecuzione finale degli interventi - fondato sulle risultanze dei verbali emessi dai collaudatori, peraltro nominati direttamente dagli II.AA.CC.PP. o dai comuni. Va sottolineata la necessità della massima trasparenza nella scelta dei collaudatori e della affidabilità tecnica documentata degli stessi. Non sono, inoltre,

monitorati sia i livelli di qualità degli interventi sia quelli di soddisfazione dell'utenza;

- la quantificazione del fabbisogno abitativo, in ambito regionale, viene attuata ancora con metodologie tradizionali – manuali - e non con sistemi informatici atti a rilevare automaticamente i dati ed i conseguenti risultati;
- non esiste un archivio né un sistema di mera visualizzazione dei dati. Sebbene non previsto per il momento dalla legislazione regionale campana, l'istituzione e la puntuale tenuta di un "fascicolo del fabbricato" consentirebbe immediate informazioni sullo stato dell'immobile, la conoscenza delle caratteristiche del sottosuolo, della tipologia delle strutture di fondazione e di elevazione, della rispondenza – a norma - degli impianti, in particolare quelli a rischio incendi.

L'assenza di procedure informatizzate e dei servizi di controllo contribuisce a determinare alcune carenze rilevate in occasione del controllo sulla gestione effettuato, in particolare, sulla verifica della rispondenza delle singole gestioni amministrative agli obiettivi contenuti nell'articolato normativo di riferimento; carenze dovute anche dalla trasmissione di dati e di informazioni, spesso discordanti, forniti dalle Amministrazioni oggetto dell'indagine che, solo in parte, possono ritenersi superate da chiarimenti poi forniti dagli Enti stessi. Si è rilevato che la Regione non ha un'esatta cognizione del numero complessivo di alloggi di edilizia pubblica abitativa presenti sul territorio campano. Si sono, infatti, dovuti interpellare i cinque II.AA.CC.PP per avere almeno una panoramica, sia pure parziale, degli alloggi - di proprietà di detti Enti - presenti sul proprio territorio senza, comunque, poter individuare quelli gestiti e di proprietà di tutti i Comuni o di altri Enti.

La Regione non possiede, inoltre, un' "Anagrafe generale dell'utenza di alloggi ERP" quando un'espressa previsione normativa (L.R. n.18/1997 , titolo V "L'anagrafe dell'utenza e del patrimonio abitativo") ne imporrebbe l'attuazione.

Allo stato attuale l'attività è stata avviata tramite i cinque II.AA.CC.PP. che hanno acquisito i primi dati di rilevazione con difficoltà di incameramento da parte della Regione per una difformità riscontrata tra il "sistema operativo" degli II.AA.CC.PP. e quello della Regione.

E' indispensabile che nel settore venga adottata una programmazione ispirata ad una strategia coerente e di lunga prospettiva con il contributo di tutte le Amministrazioni interessate, sotto il coordinamento della Regione, di modo che

quest'ultima possa equamente ripartire le risorse finanziarie in maniera da evitare il rischio di prevedere interventi poco coordinati ed una ripartizione delle risorse non conforme a principi di efficienza ed economicità e, nello stesso tempo, che le attività degli Enti interessati possano svilupparsi in modo da soddisfare al meglio le esigenze dei cittadini appartenenti alle fasce sociali più svantaggiate.

In tema di ripartizione delle risorse, si è rilevato che – ai fini della definizione del fabbisogno abitativo - la Regione si basa sulle segnalazioni provenienti dagli II.AA.CC.PP.; ne consegue, pertanto, che la cognizione delle risorse necessarie sul territorio risulta affidata, per il momento, solo alle esigenze attestate da questi Organismi provinciali gestori - tra l'altro, solo in parte - del patrimonio pubblico campano.

E' il caso di rammentare che la Regione – nella pianificazione per le erogazioni finanziarie – deve, tra l'altro, sempre tener conto anche di quanto destinare al "Progetto di mitigazione del rischio vulcanico", di cui alla L.R. n.21 del 10.12.2003, che interessa ben 18 comuni dislocati nella "zona rossa".

La Regione ha reiteratamente giustificato le proprie difficoltà operative con la carenza di personale e lo scarso grado di informatizzazione del settore. Si auspica che i competenti organi prendano atto di dette problematiche e relative carenze al fine di individuare, entro brevi tempi operativi, le adeguate soluzioni di cui la Sezione fa riserva di un successivo approfondimento, non appena ne verrà a conoscenza.

#### LE ATTIVITÀ ERP DEGLI II.AA.CC.PP., DEI COMUNI CAMPIONATI E DELLA SOCIETÀ "ROMEO GESTIONI S.P.A."

L'attività gestionale degli II.AA.CC.PP. e dei comuni risente delle disfunzioni programmatiche ed organizzative riscontrate per la Regione Campania ed, ovviamente, anche delle carenze di risorse finanziarie destinate al settore dell'edilizia residenziale pubblica. Va segnalato che, a riguardo del sistema di organizzazione adottato ai fini della gestione degli alloggi di proprietà degli Enti, l'unico caso di significativa esternalizzazione dei servizi ERP, sul campione degli Enti presi in esame, è rappresentato dal Comune di Napoli che ha affidato la gestione del proprio patrimonio immobiliare alla società "Romeo Gestioni S.p.A.". Scopo dell'esternalizzazione dei servizi nel settore in esame è essenzialmente quello di favorire un migliore accertamento del patrimonio immobiliare dell'Ente, migliorare la redditività economica

dello stesso, gestire correttamente le attività ed i rapporti utente -inquilino, provvedere al recupero manutentivo ed alla custodia degli edifici.

In generale, dall'esame complessivo della gestione ERP è emersa la necessità di una maggiore attenzione, da parte degli Enti proprietari e gestori, alla cura ed alla conservazione del patrimonio immobiliare, vista in particolare la situazione di estrema difficoltà che caratterizza i comuni con maggiore densità abitativa che risentono dell' assoluta esigenza di garantire alle fasce sociali più deboli un' adeguata e dignitosa sistemazione alloggiativa.

In merito alla localizzazione del patrimonio ERP sul territorio, si è rilevato che, in buona parte, è stato seguito il criterio dell'inclusione dello stesso all'interno del "Piano di edilizia economico e popolare" (PEEP), al fine di favorire un miglior coordinamento degli interventi in questo settore in armonia con la disciplina urbanistica: sul campione di Enti presi in esame, infatti, circa il 75% degli alloggi risulta ubicato nel PEEP, mentre l' IACP di Avellino ed i Comuni di Napoli e Benevento hanno localizzato il 100% degli immobili in detto piano.

Si è rilevato che vi sono alcuni Enti, tra cui - in particolare - l' IACP di Napoli e Caserta che devono ancora acquisire la titolarità di immobili di proprietà statale; sul punto si sottolinea la necessità di accelerare al massimo i tempi di trasferimento degli stessi al fine di esaurire le procedure di acquisizione del patrimonio pubblico, come disposto dalla normativa in vigore. Di recente, l' IACP di Napoli ha segnalato che per gli alloggi di propria competenza si è già in fase di predisposizione dei contratti e l' IACP Caserta ha comunicato di aver acquisito al proprio patrimonio n.878 alloggi statali.

Con specifico riguardo agli II.AA.CC.PP., si rileva che oltre la metà degli alloggi risulta ultimata prima del 1980 e circa un terzo risale ad un periodo non anteriore al 1990.

Nonostante che le condizioni degli immobili richiedano l'attuazione di interventi pronti ed efficaci, in particolare in tema di attività manutentive, emergono lentezze e disfunzioni gestionali: relativamente elevate, infatti, risultano le percentuali di alloggi lasciati inutilizzati o resi indisponibili ai legittimi assegnatari per ritardi sia nella manutenzione (IACP di Napoli) sia nell'assegnazione agli aventi diritto (IACP di Salerno e Avellino) sia nello svolgimento delle pratiche di regolarizzazione degli "occupanti".

In particolare, si è osservato come gli Enti provinciali ERP di Napoli, Salerno ed Avellino hanno ricevuto, nell'ultimo quinquennio, contributi regionali da destinare, in particolare, ad opere di risanamento conservativo e/o di ristrutturazione. Ciò ha permesso ai predetti Organismi di predisporre programmi manutentivi indispensabili al

fabbisogno degli immobili in gestione; tuttavia non sembra che i risultati gestionali siano stati sempre corrispondenti alle attese.

Non dissimili appaiono le condizioni in cui versano i Comuni monitorati dalla presente indagine. La loro consistenza patrimoniale risulta, anche se in percentuale modesta, di più recente costruzione rispetto a quella degli II.AA.CC.PP., considerato che il 72% degli immobili gestiti dagli Enti locali ha una età compresa tra i 15 ed i 25 anni. E' da considerare, tuttavia, che tale percentuale risulta fortemente influenzata dal Comune di Napoli (oltre 23.000 alloggi), rispetto al quale la consistenza degli altri Comuni campionati non supera, complessivamente, le 2.600 unità abitative. Si è rilevato che oltre la metà degli immobili ERP del Comune di Salerno risulta di recente costruzione (a decorrere, cioè, dal 1991), evidenziando, in particolare, come il valore dell'intero patrimonio edilizio ERP salernitano (circa 830 alloggi) risulterebbe superiore rispetto al valore dei 23.000 alloggi del patrimonio immobiliare del Comune di Napoli. Ciò pare riflettersi sia sulla redditività degli stessi (il canone mensile medio di locazione del Comune di Napoli è il più basso di tutti, dopo quello del Comune di Caserta) sia sugli oneri di manutenzione (cui i Comuni sono costretti a far fronte con le sole risorse proprie) sia sulle possibilità di dismissione. I canoni di locazione non hanno ricevuto alcun adeguamento - ai sensi della L.R. n.19/97 - come è stato, in particolare, sottolineato dall' IACP di Napoli e riaffermato, anche in sede di pubblica audizione, da altri rappresentanti degli II.AA.CC.PP.

Nella memoria presentata - in sede di controdeduzioni - l' IACP Napoli ha inteso evidenziare che "...mentre in passato gli IACP godevano di esenzioni (da ricordare quella 25ennale ILOR sui fabbricati, quella dell'INVIM decennale, nonché l'esenzione dall' ISI) un regime tributario di favore per l' ERP è cessato del tutto e sui costi di gestione gravano oneri di ICI, IRPEG, IRAP che sono collegati non a risultati di esercizio, bensì a rendite catastali...".

Il fenomeno degli alloggi occupati "senza titolo" rappresenta un problema complesso che necessita di soluzioni tempestive ed efficaci per i riflessi in ordine a questioni di legalità, sociali ed economiche, in quanto impedisce ai richiedenti, aventi titolo, di usufruire delle unità abitative che dovrebbero avere legittimamente in assegnazione. Sul punto va segnalato, inoltre, che l' elevato tasso di abusività degli utenti raggiunge circa il 38% nel Comune di Caserta ed il 37% nel Comune di Napoli mentre, nei restanti comuni, il fenomeno appare praticamente irrilevante. Sorprende la situazione del Comune di Agropoli ove, a fronte di sole 6 unità immobiliari di tipo

residenziale (cat.A2), tutte risultano occupate abusivamente senza alcun versamento di canone.

Su un totale di 93.711 alloggi gestiti dagli Enti esaminati, 17.900 sono alloggi occupati "senza titolo"; 2.756 sono alloggi occupati "per assenza originaria del titolo" e 846 "per assenza sopravvenuta". La differenza tra il numero totale delle occupazioni abusive e quello delle occupazioni per assenza "originaria" o "sopravvenuta" del titolo dovrebbe rappresentare il numero delle posizioni in corso di regolarizzazione nei casi di sanatoria, ai sensi delle leggi regionali n.18/1997, n.13/2000 e n.10/2001 ovvero nei casi in cui sia "in itinere" il procedimento di voltura o di mera regolarizzazione amministrativa. Qualunque motivazione a sostegno di tale fenomeno non può, comunque, eludere la constatazione che l'elevato numero delle regolarizzazioni in corso denota il persistere di situazioni irregolari che non trovano tempestiva definizione, in senso positivo o negativo, vanificando - in concreto - una corretta assegnazione degli alloggi ai numerosi aventi diritto.

Le dimensioni assunte dal fenomeno delle occupazioni abusive nella provincia di Napoli desta, dunque, particolare preoccupazione per i riflessi in un settore tanto socialmente rilevante come quello dell'ERP.

Va osservato che la legislazione regionale ha cercato di farsi carico del fenomeno, della situazione economico - sociale che ne è alla base e delle implicazioni che ne conseguono. Nell'ultima legge regionale sopra citata (art.69 L.n.10/2001) vengono formulate ulteriori disposizioni a favore della regolarizzazione con l'esclusione della presentazione dell'autodenuncia ai Comuni ed estendendo il beneficio a coloro che "...possono dimostrare di aver condotto senza titolo l'alloggio, di cui si chiede la regolarizzazione, in un periodo precedente alla data del 31 dicembre 1998 e di averlo lasciato per effetto dell'intervento della Forza Pubblica...". Si tratta di disposizioni che dovrebbero consentire la regolarizzazione e di cui gli Enti gestori dovrebbero farsi carico, con coerenza e determinazione, al fine di garantire l'effettività e la concreta attuazione.

Proprio nella descritta situazione di indubbia difficoltà, la gestione deve essere ispirata ad una giusta fermezza e coerenza con continua attenzione alle varie situazioni di emergenza, onde evitare che queste persistano troppo a lungo nel tempo.

Una totale assenza di casi di recupero crediti è fornita dall'IACP di Avellino in quanto nessun procedimento amministrativo risulta avviato nel triennio 2001 -2003; l'IACP di Caserta ha invece segnalato una diminuzione, negli anni, delle iniziative procedurali di recupero a fronte delle quali si reputa che vi sia stato, nel caso di

specie, un rientro delle morosità pregresse, considerato altresì che questo Ente, diversamente dalle altre Aziende, è l'unico che si è avvalso delle procedure di carattere extragiudiziale nel numero di 170 nel 2001, 104 nel 2002, 80 nel 2003.

L'elevato numero delle pratiche di regolarizzazione pone l'IACP di Napoli in posizione simmetrica a quella del Comune di Napoli. Al riguardo non può non evidenziarsi che il permanere di una rilevante percentuale di procedimenti senza definizione non può rappresentare una situazione di gestione soddisfacente. Certamente non aiuta a superare le difficoltà per una corretta assegnazione degli alloggi agli aventi diritto e per la eliminazione o riduzione delle inadempienze in ordine ai pagamenti del canone.

Sintomatica la situazione del Comune di Avellino che nel 2001 non ha avviato alcun tipo di procedura per il recupero crediti, nel 2002 ha attivato ben 1064 procedimenti e nel 2003, sebbene non risulti alcun procedimento nuovo avviato, segnala 550 procedimenti di tipo extragiudiziale che lascia presumere un bonario componimento di parte delle morosità.

L'IACP di Benevento ed Avellino sembrano, viceversa, circoscrivere il fenomeno su livelli fisiologici, con una percentuale di occupazioni abusive, rispettivamente del 4% e dell'1% ed una incidenza delle morosità per canoni pregressi intorno al 10% ed all'8% (circa un terzo di quella riscontrabile negli altri Istituti provinciali della Regione): l'IACP di Avellino, pur presentando un numero elevato di alloggi non occupati (283), ha una percentuale di occupazioni abusive molto ridotta ed una tendenza alla riduzione della morosità che passa da € 321.694,73 del 2001 al € 226.926,70 del 2003.

L'occupazione "abusiva" negli Enti campionati, oltre a sottrarre notevoli risorse finanziarie per effettuare gli interventi istituzionali di competenza, finisce per costituire un pregiudizio per i legittimi assegnatari. A fronte di tali situazioni, gli Enti interessati non possono non farsi carico di assumere iniziative tempestive e congrue per riportare la gestione in termini di regolarità anche attraverso iniziative giudiziali.

Collegato alla problematica precedente è il fenomeno della morosità ed urgenti appaiono le iniziative da intraprendere per il suo contenimento ai fini della correttezza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, ma anche per quanto attiene il complessivo funzionamento del sistema e del perseguimento delle finalità degli Enti proprietari. Dai dati emerge una morosità con una percentuale che appare superiore ad un dato che possa ritenersi fisiologico: tale situazione mina il funzionamento del meccanismo dell'ERP, sottraendo ingenti risorse finanziarie al settore. Tale assunto non può considerarsi superato dalle puntualizzazioni avanzate dalla Società "Romeo Gestioni S.p.A.", la

quale ha evidenziato che - qualora dal calcolo della percentuale di morosità venissero escluse le fasce A e C4 (rispettivamente utenti con assenza totale di reddito ed utenti inottemperanti all'obbligo di presentazione della documentazione) - la percentuale si riallineerebbe a quella degli anni pregressi, rientrando in ambito di livelli fisiologici. Ora non vi è dubbio che si tratti di fasce di utenza che, come tali, non possono essere escluse nella determinazione del calcolo della percentuale di morosità, pur essendo ben noto che esse sono espressione delle categorie socialmente e economicamente svantaggiate. Orbene, ai fini della valutazione dell'attività gestoria non può non considerarsi che essa incontri difficoltà nella situazione economico - sociale data, ma parimenti va auspicato che detta attività venga connotata da perseveranza, coerenza ed incisività.

Quanto alle dismissioni degli alloggi, l' IACP di Napoli sembra soffrire, più degli altri, della difficoltà di tradurre in cessioni effettive il "Piano di vendita" a suo tempo approvato. Sintomatica appare soprattutto la circostanza che l' IACP di Napoli non sia in grado di determinare, con esattezza, il numero delle cessazioni dei rapporti locativi.

La mancata conoscenza di tali profili gestori e patrimoniali costituisce un grave impedimento per una razionale ed oculata gestione degli immobili e rappresenta un elemento causale delle difficoltà nel fronteggiare il fenomeno dell'abusivismo e della morosità degli utenti assegnatari.

Va infine ricordato che la legge 23 dicembre 2005, n.266 (finanziaria 2006), ai commi 597-600, prevede il rilancio dei "Piani di dismissione del patrimonio immobiliare" ed affida al Governo il compito di emanare un decreto per semplificare i processi di alienazione.