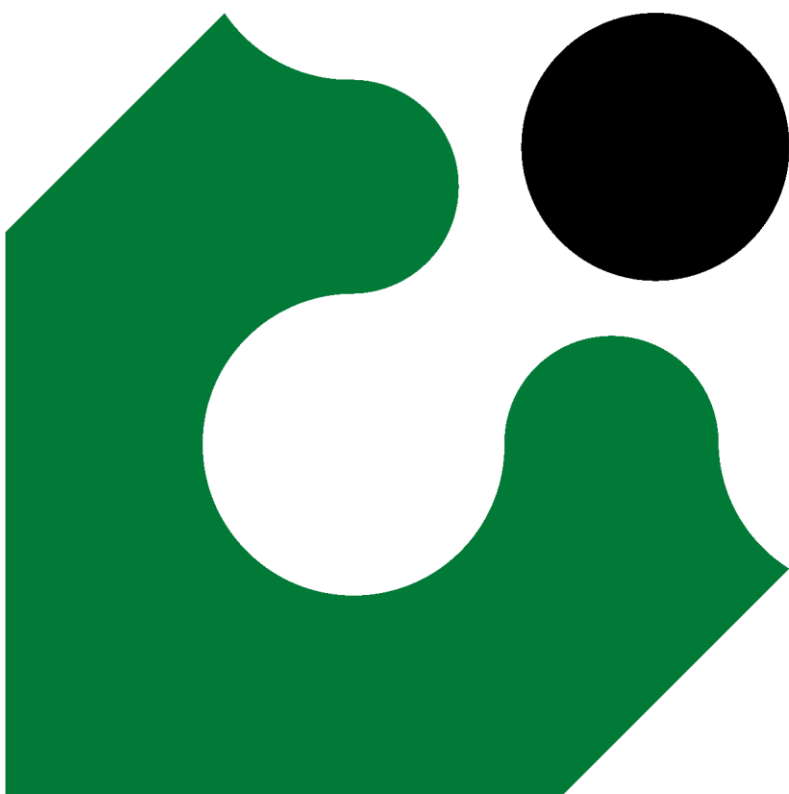




Regimi giuridici delle Aziende Lombarde per l'Edilizia Residenziale (ALER)

Rapporto finale
221320SOC

Dicembre 2022



Regime giuridico ALER

Regimi giuridici delle Aziende Lombarde per l'Edilizia Residenziale (ALER)

Rapporto finale

promosso/a da Direzione Generale Casa e Housing sociale

nell'ambito del Piano attività 2022

(Codice PoliS-Lombardia: 221320SOC)

Direzione Generale Casa e Housing sociale

Gruppo di lavoro tecnico: Maria Elena Sabbadini, Andrea Ghirlanda, Andrea Benna

Dirigente responsabile: Paolo Andrea Boneschi

PoliS-Lombardia

Dirigente di riferimento: Raffaello Vignali

Project Leader: Antonio Dal Bianco/Guido Gay

Gruppo di ricerca:

Sara Maiorino, PoliS-Lombardia; Niccolò Cusumano, Alessandro Furnari, Eleonora Perobelli, Raffaella Saporito, SDA Bocconi, Claudio Sciancalepore, Università degli Studi Aldo Moro di Bari.

Pubblicazione non in vendita.

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento
può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Copyright © PoliS-Lombardia



PoliS-Lombardia
Via Taramelli, 12/F - 20124 Milano
www.polis.lombardia.it

INDICE

| | |
|--|-----------|
| Introduzione | 5 |
| I REGIMI GIURIDICI DELLE AZIENDE LOMBARDE PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE(ALER): VARIABILI E SCENARI | 7 |
| 1 La domanda e il metodo di ricerca | 7 |
| 2. Definizioni..... | 10 |
| 3. Le alternative nelle forme del regime giuridico | 13 |
| 3.1 La natura del servizio..... | 13 |
| 3.2 Modalità di affidamento del servizio e sul controllo | 15 |
| 3.3 Regimi fiscali..... | 17 |
| 3.4 Gli impatti sul contratto di impiego | 19 |
| 4. La proprietà del patrimonio | 21 |
| 4.1 Il patrimonio, asset o liability? | 21 |
| 4.2 Proprietari o gestori? Modello dominante vs emergente | 22 |
| 5. Modelli di remunerazione delle attività..... | 27 |
| 5.1 I canoni per la remunerazione delle attività, natura e implicazioni | 27 |
| 5.2 Quali sono e quanto pesano le fonti extra-canone di locazione per alloggi..... | 29 |
| Conclusioni | 37 |
| Cambiare regime giuridico delle Aler? | 37 |
| Togliere alle Aler il patrimonio ERP? | 38 |
| Quali leve per incentivare efficienza e migliorare trasparenza e responsabilizzazione delle aziende?..... | 39 |
| PROFILI DI FISCALITÀ DELLE ALER LOMBARDE | 43 |
| 1. L'imposizione patrimoniale municipale sugli enti ERP | 43 |
| 2. Coordinate normative relative agli anni d'imposta dal 2014 al 2019 e profili dogmatici delle agevolazioni tributarie..... | 43 |
| 3. Requisiti e condizioni per il godimento dell'agevolazione tributario relativa all'IMU | 45 |
| 4. La controversa questione ermeneutica circa il corretto trattamento fiscale, ai fini dell'IMU, degli immobili degli enti ERP | 46 |
| 5. Approdi ermeneutici nell'ottica della dimensione promozionale della fiscalità locale | 49 |
| 6. Considerazioni sui riflessi nel processo tributario dell'esenzione dall'IMU degli "alloggi sociali" | 51 |

| | |
|--|----|
| 7. Coordinate normative relative agli anni d'imposta a decorrere dal 2020 e differenze rispetto al precedente regime agevolativo | 52 |
| 8. Deducibilità dell'IMU dall'imposta sui redditi | 53 |
| BIBLIOGRAFIA | 56 |

Introduzione

Il rapporto intende approfondire l'opportunità di mantenere la configurazione delle Aler come enti pubblici economici, alla luce dei cambiamenti intercorsi nel contesto di riferimento (cambiamenti demografici e sociali che impattano sull'utenza di riferimento; impatti economici e finanziari legati alla riduzione di risorse continuative a disposizione del sistema).

Per rispondere alla richiesta iniziale della Giunta regionale, la ricerca ha approfondito con un confronto sistematico su diverse dimensioni istituzionali le differenze tra i diversi profili giuridici di aziende casa operanti in contesti differenti da quello lombardo. I risultati di questa analisi vengono riportati nella prima parte del report *I regimi giuridici delle aziende lombarde per l'edilizia residenziali(ALER): variabili e scenari*.

La seconda sezione del report è dedicata all'approfondimento tributario sulla principale tassa che grava sulle ALER quali proprietari di immobili, ovvero l'IMU, evidenziando i profili giuridici e le criticità applicative dall'esenzione dal tributo.

I REGIMI GIURIDICI DELLE AZIENDE LOMBARDE PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE(ALER): VARIABILI E SCENARI

1 La domanda e il metodo di ricerca

La natura ibrida delle Aler, compresa tra la dimensione pubblica di risposta ai bisogni abitativi di fasce di popolazione fragile con mezzi economici modesti ed incerti, e la dimensione privata, tipica di un modello di gestione orientato al perseguimento dell'equilibrio economico grazie ai ricavi dall'attività, porta tali aziende a vivere situazioni paradossali in cui si combinano da un lato morosità incolpevole e abusivismo e dall'altro un regime fiscale del tutto simile a un operatore di mercato.

Dalla constatazione di questo paradosso nasce **l'esigenza di valutare quali sono le diverse forme giuridiche applicabili alle aziende casa e gli impatti che ne derivano sulla gestione**. La valutazione delle opzioni possibili deve considerare le specificità di territori diversi, su tutti l'area metropolitana di Milano rispetto al resto della Lombardia. Inoltre, la valutazione delle opzioni deve considerare anche eventuali costi in termini di impatto del cambiamento per il sistema e per la Regione Lombardia.

A fronte della richiesta sopra esposta, il gruppo di ricerca ha avanzato una risposta in termini di **approccio di ricerca che allarga la riflessione dalla dimensione dei regimi giuridici agli assetti istituzionali**, al fine di includere nella riflessione aspetti che non variano al variare del regime giuridico, ma che possono utilmente impattare sulle dimensioni messe in luce dalla committenza: riconoscere la natura sociale e non commerciale del lavoro delle Aler e valutare gli oneri fiscali connessi alla gestione del patrimonio.

Ragionare in termini di assetti istituzionali significa considerare "i soggetti primari e le regole del gioco fondamentali dell'istituto e dell'azienda ad esso corrispondente" (Airoldi, Brunetti, Coda, 1994). Più

precisamente, se il regime giuridico definisce il perimetro nel quale si esercitano le prerogative di governo dell'azienda, l'assetto istituzionale ne descrive le funzioni, le strutture e i meccanismi di correlazione e i principi di funzionamento dei meccanismi di scambio con l'ambiente di riferimento, a partire da come il modello di produzione è correlato e in che misura alla sostenibilità economica dell'azienda.

Sulla scorta di questa ipotesi, a partire dalla mappatura contenuta in Saporito & Perobelli (2021)¹ sono state identificate le seguenti variabili critiche per valutare modelli istituzionali tra loro alternativi:

TABELLA 1. VARIABILI E MODELLI

| Variabili critiche | Modelli in uso |
|--|--|
| Regime giuridico | <ul style="list-style-type: none"> ▪ ente pubblico economico (opzione vigente in R.L.) ▪ ente pubblico non economico ▪ impresa pubblica |
| Proprietà del patrimonio | <ul style="list-style-type: none"> ▪ proprietà del patrimonio allocata nell'azienda; ▪ proprietà del patrimonio di enti terzi |
| Forme di remunerazione del servizio | <ul style="list-style-type: none"> ▪ canoni di locazione del patrimonio ▪ canoni di gestione del patrimonio |

L'analisi è stata informata trasversalmente da considerazioni sulle Cooperative (in particolare di quelle a proprietà indivisa), considerate il caso più assimilabile alla realtà delle Aziende Casa, tuttavia non considerabili un'alternativa effettiva sul piano del regime giuridico.

Pertanto, le diverse configurazioni dei possibili assetti istituzionali si basano sulla combinazione delle variabili sopra esposte. La domanda di ricerca è stata quindi formulata come segue: **quali sono le opportunità e i rischi associati all'adozione di diversi assetti istituzionali nel mondo ERP?** L'analisi è stata orientata, quindi, non già ad identificare un modello superiore agli altri, quanto a **fare emergere i vantaggi e i rischi delle diverse opzioni** rispetto al modello di partenza delle ALER.

Per rispondere, è stato realizzato uno **studio di tipo comparativo**, basato sulla selezione di casi aziendali rappresentativi di tutte le variabili critiche sopra esposte, come descritto nella tabella seguente. Si sottolinea che la rappresentazione è volutamente semplificata per una rappresentazione di più facile lettura. I casi reali ovviamente presentano delle sfumature meno nette per cui all'interno di un modello dominante vi possono essere delle situazioni specifiche riconducibili ad altri modelli.

TABELLA 2. I CASI STUDIO ANALIZZATI

| Proprietà patrimonio | | Patrimonio di proprietà | Patrimonio in gestione | |
|------------------------|-------------------------|-------------------------------|-------------------------------|--|
| Forme di remunerazione | | Ricavi da canoni in locazione | Ricavi da canoni in locazione | ricavi da canoni di gestione dalla proprietà |
| Regime giuridico | Ente Pubblico Economico | | ACER Bologna | |
| | Impresa pubblica | ITEA Trento SpA | | CASA Spa |

¹ Saporito, R., Perobelli, E. (a cura di) (2021). *Management dei servizi abitativi pubblici*. Milano: Egea.

| | | | | |
|--|------------------------------------|-----------------------|--|--|
| | <i>Ente Pubblico Non Economico</i> | ATC Piemonte Centrale | | |
|--|------------------------------------|-----------------------|--|--|

I casi studio sopra identificati sono stati studiati attraverso un'analisi desk di tre tipologie di **fonti**:
Bilanci delle aziende, pubblicati nelle sezioni di Amministrazione Trasparente;
Statuti e altri atti aziendali, pubblicati nelle sezioni di Amministrazione Trasparente;
Dati primari (quantitativi e qualitativi) raccolti in occasione di precedenti ricerche e rielaborati in funzione della sopra esposta domanda di ricerca.

In sintesi, i risultati dell'analisi qui condotta portano a concludere che a segnare un tratto di discontinuità per l'economicità delle ALER non sia di per sé il regime giuridico, ma la scelta di come configurare la gestione del patrimonio e il modello di rimborso. D'altra parte, **i rischi e i limiti delle possibili modifiche di questi due aspetti, aprono una riflessione su come ripensare la natura pubblica del servizio** e gli spazi per conciliare la sua finanziabilità anche con la fiscalità generale.

Il Rapporto si articola come segue: il Capitolo 2 sintetizza alcune definizioni essenziali per la lettura dell'analisi; i capitoli seguenti approfondiscono in maniera comparata le variabili critiche selezionate nella ricerca: le forme giuridiche (Capitolo 3), la proprietà del patrimonio (Capitolo 4), i modelli di remunerazione delle attività (Capitolo 5). Il testo si conclude con alcune riflessioni sulle implicazioni di questa ricerca per il futuro della gestione dell'edilizia pubblica in Regione Lombardia.

2. Definizioni

| | |
|------------------------------------|---|
| Aiuto di stato | <p>Misura che cumulativamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ deve essere concessa mediante risorse statali ed essere imputabile allo Stato ▪ deve conferire un vantaggio economico a un'impresa ▪ tale vantaggio deve essere selettivo ▪ deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza ed essere idonea a incidere sugli scambi tra Stati membri. |
| Attività economica | Qualsiasi attività consistente nell'offrire beni e servizi in un mercato. |
| Attività non economica | <p>Un'attività è considerata "non economica" laddove un'entità agisca esercitando il potere d'imperio qualora l'attività in questione è un compito che fa parte delle funzioni essenziali dello Stato o sia ad esse connessa per sua natura, per il suo scopo e per le norme cui essa è soggetta (2012/C 8/02 par. 16) indipendente dal fatto che esistano sul mercato operatori commerciali che prestano il medesimo servizio (C(2013) 2361 final par. 23). Un'attività non si considera economica anche laddove essa sia:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ quasi totalmente basata sul principio di solidarietà ▪ direttamente finanziata dalla fiscalità generale o da contributi ▪ eroghi dei servizi a titolo gratuito e su base universale ▪ eventuali tariffe coprano solo in minima parte i costi di produzione. |
| Ente pubblico economico | <p>Ente pubblico che:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ svolge in via principale/esclusiva attività di produzione per il mercato e di intermediazione nello scambio di beni e servizi ▪ pone in essere attività in regime di concorrenza ▪ soggetto all'iscrizione nel registro delle imprese ▪ stipula contratti di diritto privato |
| Ente pubblico non economico | <p>Ente pubblico che:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ svolge attività gestionali di interesse pubblico; ▪ è in genere un ente strumentale di un ente territoriale; ▪ è soggetto al regime di diritto pubblico ed è pertanto assimilato ad un'amministrazione pubblica. |
| Impresa | <p>Un'impresa è una qualsiasi entità che esercita un'attività economica</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ indipendentemente dal suo status giuridico ▪ indipendentemente dal perseguimento di un utile ▪ in riferimento a un'attività specifica (quindi un soggetto può svolgere attività sia a carattere economico sia non economico) <p>(2016/C 262/01)</p> <p>La definizione di impresa rientra nella definizione di operatore economico ai sensi del Codice degli Appalti (art. 3 c.1 lett. p) «una persona fisica o giuridica, un ente pubblico, un raggruppamento di tali persone o enti, compresa qualsiasi associazione temporanea di imprese, un ente senza personalità giuridica, ivi compreso il gruppo europeo di interesse economico (GEIE) costituito ai sensi del decreto legislativo 23 luglio 1991, n. 240, che offre sul mercato la realizzazione di lavori o opere, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi»</p> |
| Impresa pubblica | <p>Le imprese sulle quali le amministrazioni aggiudicatrici possono esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante o perché ne sono proprietarie, o perché vi hanno una partecipazione finanziaria, o in virtù delle norme che disciplinano dette imprese</p> <p>art. 3 c.1 lett t) D.lgs 50/2016</p> |

| | |
|--|---|
| Organismo di diritto pubblico | <p>«organismi di diritto pubblico», qualsiasi organismo, anche in forma societaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale ▪ dotato di personalità giuridica; ▪ la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico. <p>art. 3 c.1 lett d) D.lgs 50/2016</p> |
| Servizi di interesse generale | <p>Le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale.</p> <p>Art. 2 c.1 lett h) D.lgs 175/2016</p> |
| Servizi di Interesse Sociale Generale (SSIG) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ servizi sanitari propriamente detti, ▪ i regimi obbligatori previsti dalla legge e i regimi complementari di protezione sociale ▪ gli altri servizi essenziali prestati direttamente al cittadino. <ul style="list-style-type: none"> ○ servizi, che svolgono un ruolo preventivo e di coesione sociale, forniscono un aiuto personalizzato per facilitare l'inclusione nella società e garantire il godimento dei diritti fondamentali ○ attività che favoriscono l'integrazione delle persone con esigenze a lungo termine a motivo di una disabilità o di un problema sanitario ○ gli alloggi popolari, che permettono alle persone socialmente svantaggiate o meno avvantaggiate di ottenere un alloggio <p>(SWD(2013) 53 final/2)</p> |
| Servizio di Interesse Economico Generale (SIEG) | <p>Servizi che presentano caratteri specifici rispetto alle altre attività economiche (2012/C 8/02, par. 11).</p> <p>Servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato (Art. 2 c.1 lett i) D.lgs 175/2016)</p> <p>Attività economiche che producono risultati nel bene pubblico generale che non sarebbero forniti (o sarebbero forniti a condizioni diverse in termini di qualità oggettiva, sicurezza, accessibilità, parità di trattamento o accesso universale) dal mercato senza intervento pubblico (SWD(2013) 53 final/2 par. 2.2)</p> <p>Un servizio di interesse generale è considerato economico se remunerativo. La remuneratività è "intesa in termini di redditività anche solo potenziale, cioè come possibilità di coprire i costi di gestione attraverso il conseguimento di un "corrispettivo economico nel mercato" (CDS 01784/2022).</p> |

3. Le alternative nelle forme del regime giuridico

Secondo Saporito & Perobelli (2021) gli ex Istituti Autonomi Case Popolari (IACP) nel processo di aziendalizzazione hanno assunto diverse forme giuridiche. Nello specifico si osservano:

- enti pubblici non economici;
- enti pubblici economici;
- enti societarizzati sotto forma di Società per Azioni a totale partecipazione pubblica.

Per la definizione di tali forme si rimanda alla Sezione 2 contenente le definizioni. La valutazione ha considerato in particolare gli impatti delle forme giuridiche su:

- la natura del servizio
- modalità di affidamento del servizio e sul controllo;
- regimi fiscali;
- rapporto di lavoro.

3.1 La natura del servizio

Il primo ambito di valutazione riguarda la possibilità che la forma giuridica influenzi o meno la caratterizzazione del servizio svolto dalle aziende casa. A questo scopo è bene premettere che il servizio di edilizia residenziale pubblica è allo stato attuale considerato dalla normativa e dalla giurisprudenza² un Servizio di Interesse Sociale Generale (SSIG) a carattere economico qualificandosi quindi come Servizio Economico di Interesse Generale (SIEG). Si rimanda al Capitolo 2 per approfondire tali nozioni. L'equiparazione dei servizi abitativi a un SIEG non è scevra di problemi e contraddizioni ed è, infatti, in atto una riflessione a livello europeo tesa a verificare se le norme relative ai servizi sanitari e sociali di interesse economico generale fossero ancora attuali. Il primo dicembre 2022 la Commissione ha pubblicato i risultati³ della consultazione pubblica lanciata nel 2019. Se generalmente il cosiddetto pacchetto SIEG è stato definito efficace, efficiente, coerente, appropriato ai bisogni attuali e creatore di valore aggiunto europeo, la Commissione nota come ci siano spazi di miglioramento per quel che riguarda l'ambito oggettivo di applicazione e di chiarimento di alcune nozioni. In particolare, la Commissione evidenzia che da quando sono state emanate le norme nel 2012 si è andati a distinguere i concetti di "social housing" e di "affordable housing". Il documento pubblicato non contiene al momento indicazioni su eventuali indirizzi da parte della Commissione. Il Dipartimento Italiano per le Politiche Europee nell'ultima relazione SIEG pubblicata propende per distinguere tra "edilizia sovvenzionata" (SAP) quale attività non economica e "edilizia convenzionata" (SAS) quale attività economica⁴. Tuttavia, tale orientamento al momento non è ancora stato accolto in modo esplicito a livello europeo.

² Vedi ad esempio CdS 3861/2016; CdS 2498/2021; Corte di Cassazione civile sez. lavoro n. 24375/2019

³ SWD(2022)388

⁴ Relazione SIEG –Anno 2020

TABELLA 3. IL SERVIZIO DI EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA NELLE NORME

| | |
|--|--|
| Art. 2 par.1 lett c) Decisione 2012/21/UE | fornisce una lista esaustiva (SWD (2013) 53 final/2, pt.93) di servizi di interesse economico generale rispondenti ad esigenze sociali tra gli altri l'edilizia sociale. |
| art. 2 par. 2 lett j della Direttiva 2006/123/CE | esclude dal suo ambito di applicazione tra gli altri i "servizi sociali riguardanti gli alloggi popolari". |
| art. 5 c.1 lett q) del D.lgs 117/2017 (Codice del Terzo Settore | identifica tra le attività di interesse generale: alloggio sociale, ai sensi del decreto del Ministero delle infrastrutture del 22 aprile 2008, e successive modificazioni, nonché ogni altra attività di carattere residenziale temporaneo diretta a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi. |

La normativa regionale lombarda stessa⁵ qualifica i servizi abitativi offerti dal sistema regionale come quei servizi volti a soddisfare il fabbisogno abitativo primario e di ridurre il disagio abitativo dei nuclei familiari, nonché di particolari categorie sociali in condizioni di svantaggio. Il sistema assolve a una funzione di interesse generale e di salvaguardia della coesione sociale.

Come riconosciuto dal Consiglio di Stato⁶ la trasformazione in senso soggettivo degli istituti, prevalentemente nelle forme di aziende regionali, non [ha] sostanzialmente inciso sull'ambito oggettivo dei compiti e delle loro attribuzioni, in senso ampio intese a assicurare l'accesso al bene-casa ai meno abbienti, e quindi afferenti a funzioni di benessere economico ispirati ai principi costituzionali di solidarietà ed eguaglianza. Sempre il Consiglio di Stato⁷ afferma che l'individuazione dell'ente pubblico debba avvenire in base a criteri non "statici" e "formali", ma "dinamici" e "funzionali". Concretamente, ciò significa che di volta in volta questi soggetti di natura ibrida possono rientrare nell'ambito dell'applicazione di regole pubblicistiche.

A complemento di quanto appena scritto, da un'analisi dei bandi di gara pubblicati dalle aziende casa analizzate in questa ricerca (con l'eccezione di Casa SpA e ACER Bologna), così come le ALER, si evince come si auto-dichiarino organismi di diritto pubblico (vedi par. 2 per la definizione) e quindi soggette alle norme appaltistiche. Fermo restando che non è questa la sede per esprimere valutazioni in merito a come si debbano qualificare questi soggetti, qui rileva notare che:

- come riportato dalla Corte di Cassazione⁸ "possono essere considerati organismi di diritto pubblico anche enti soggettivamente connotati dalla forma privatistica, in quanto la mera forma non può, di per sé, essere idonea ad escludere la sostanziale ed oggettiva natura pubblicistica di un ente, ai suddetti fini";
- in merito alla prima caratteristica che un soggetto deve avere per caratterizzarsi come organismo di diritto pubblico vi sia quella di essere "istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale". La Corte di Giustizia⁹ in merito ha sentenziato che tale valutazione "deve essere operata tenendo conto di tutti gli elementi di diritto e di fatto pertinenti, quali le circostanze che hanno presieduto alla creazione dell'organismo considerato e le condizioni in cui quest'ultimo esercita le attività volte a soddisfare esigenze di interesse generale, ivi compresa, in particolare, la mancanza di concorrenza sul mercato, la mancanza del perseguimento di uno scopo di lucro, la mancanza

⁵ Art. 1 LR Lombardia 16/2016

⁶ CdS 2498/2021

⁷ CdS 3043/2016

⁸ Corte di Cassazione civile sez. lavoro n. 24375/2019

⁹ C-567/15

di assunzione dei rischi collegati a tale attività, nonché il finanziamento pubblico eventuale delle attività di cui trattasi”.

Da questa analisi sintetica si può affermare che la forma giuridica non influenzi la natura del servizio e che anzi, sia la natura del servizio e le sue finalità a definire la natura pubblicistica di un soggetto e delle regole a cui esso è sottoposto.

3.2 Modalità di affidamento del servizio e sul controllo

Se, come si è detto, l'attività principale delle aziende casa è quella di offrire servizi abitativi pubblici/sociali che si caratterizzano per essere di interesse generale e avere rilevanza economica, ci si interroga se la forma giuridica impatti la modalità attraverso la quale un ente pubblico (nel caso di specie la Regione) possa affidare la gestione di tale servizio.

Un SIEG può essere affidato mediante:

- procedura a evidenza pubblica;
- gara a doppio oggetto per l'identificazione del socio privato dell'impresa mista a cui affidare il servizio;
- affidamento diretto in regime di *in house providing* a un soggetto partecipato su cui l'Amministrazione esercita un controllo analogo.

Nella Relazione SIEG 2020 il Dipartimento per le Politiche Europee indica che “gli incarichi per l'attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata sono conferiti nella generalità delle leggi regionali ad enti pubblici (Comuni ed ex IACP) nella forma assimilabile all'affidamento "in house", comunque disciplinata con atto formalizzato e secondo requisiti di gestione economica”. Secondo questa interpretazione, tutte le aziende casa (non solo quelle costituite come imprese pubbliche) opererebbero, quindi, in regime di *in house providing*.

Per quel che riguarda la durata degli incarichi, in tre dei quattro casi analizzati è prevista una fine formale. Solo nel caso di ATC Piemonte Centrale, così come delle ALER, l'incarico ha durata indeterminata. A questo proposito è bene rammentare che la decisione 2012/21/UE prevede che l'atto di incarico di affidamento di un SIEG dovrebbe indicare, almeno¹⁰:

- l'oggetto e la durata esatti e,
- se del caso, il territorio interessato dagli obblighi di servizio pubblico,
- la concessione di diritti esclusivi o speciali, e
- descrivere il meccanismo della compensazione nonché i parametri per determinarne l'importo e per prevenire e recuperare eventuali sovra-compensazioni.

Per quel che concerne la durata, sempre secondo la decisione, essa non dovrebbe essere superiore di norma ai dieci anni “a meno che l'esigenza di un investimento significativo non giustifichi una durata superiore, ad esempio nel settore dell'edilizia sociale”¹¹.

¹⁰ Art. 4 Decisione 2012/21/UE

¹¹ Considerando 12 Decisione 2012/21/UE

TABELLA 4: DURATA DELL'INCARICO NEI CASI ANALIZZATI

| Caso studio | ATC Piemonte Centrale | ACER Bologna | Casa SpA | ITEA Trento SpA |
|-------------------------|-----------------------------|--|------------|-----------------|
| Regime giuridico | Ente pubblico non economico | Ente pubblico economico | Società | Società |
| Durata | Indeterminata | 5 anni per gli immobili in concessione | 31/12/2050 | 31/12/2060 |

Anche su questo aspetto si può concludere che la forma giuridica non abbia dunque alcun impatto. Per quel che riguarda i controlli, secondo la LR 16/2016 attualmente Regione Lombardia:

- approva gli statuti;
- nomina il presidente;
- nomina i componenti del Consiglio Territoriale che esprime pareri su piani annuali e pluriennali di attività, programmi di investimento e su richiesta del presidente, pareri su questioni attinenti all'attività dell'ente;
- nomina i componenti del collegio dei sindaci;
- formula osservazioni ed eventuali rilievi sul bilancio di previsione e di esercizio e semestralmente la relazione sull'andamento della gestione finanziaria;
- emana delle direttive annuali di indirizzo delle attività.

Sulla base dei controlli attuali previsti in Regione si è andato a verificare negli altri casi analizzati quali forme / modalità di controllo siano adottate (Tabella 5). È bene sottolineare che nelle aziende casa costituite come SpA oltre ai controlli civilistici sono previste anche forme specifiche di controllo analogo. In generale è possibile affermare che in tutte le realtà, tenuto conto delle diversità nella governance, le misure di controllo sono sostanzialmente simili e che quindi non vi sia anche in questo caso un impatto della forma giuridica.

TABELLA 5. I CONTROLLI NEI CASI APPLICATI

| Caso studio | ATC Piemonte Centrale | ACER Bologna | Casa SpA | ITEA Trento SpA |
|---|-----------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Regime giuridico | Ente pubblico non economico | Ente pubblico economico | Società | Società |
| Approvazione dello statuto | Da parte della Regione | Da parte della conferenza degli enti | Da parte della Conferenza degli enti | Da parte della Provincia |
| Nomina presidente / amministratore unico | Da parte della Regione | Da parte della Conferenza degli Enti | Da parte dell'Assemblea dei soci | Da parte del CDA espressione dei soci |

| | | | | |
|---|--|--|--|---|
| Approvazione atti | Per dotazione organica (consistenza numerica) e altri atti fondamentali di indirizzo | Per programmi pluriennali e annuali attività, operazioni finanziarie che impegnino il bilancio per più di un esercizio | Per piano industriale, deliberazione che comportino indebitamento, approvazione richiesta da parte Comitato di Coordinamento e Controllo | Delibera di Giunta Provinciale necessaria per alcune operazioni a carattere straordinario |
| Rilievi / approvazione bilanci | Da parte CDA e successivamente da Giunta regionale | Da parte della Conferenza degli Enti | Da parte CDA e Comitato di coordinamento e controllo | Da parte CDA |
| Direttive di indirizzo | Da parte del CDA e della Giunta Regionale | Da parte del CDA e della Conferenza degli enti | Da parte del CDA su indirizzi assemblea soci | Da parte del CDA e della Provincia |
| Convenzione / contratto di servizio | Assente per Regione, presente con alcuni Comuni | Presente | Presente | Presente |
| Nomina collegio dei revisori / sindaci | Da parte del Consiglio regionale | Da parte della conferenza degli enti, Presidente nominato dalla Regione | Da parte dell'Assemblea dei Soci | Da parte dell'Assemblea dei Soci |

3.3 Regimi fiscali

In questo paragrafo si valuta se il regime giuridico dei soggetti preposti alla gestione dei servizi abitativi pubblici produca una differenziazione di regime fiscale cui è soggetta l'azienda oppure no.

Per rispondere alla domanda, sono state analizzate le applicazioni in termini di principale imposta sul patrimonio (IMU) e delle imposte sul reddito (IRES e IRAP) cui sono soggette le aziende casa selezionate come casi studio nel presente documento. La Tabella 6 ne propone un quadro sinottico, così sintetizzabile:

IMU: l'imposizione può essere affrontata attraverso due prospettive:

- trattamento fiscale degli immobili destinati a edilizia residenziale pubblica e quindi applicazione di una detrazione di 200€ all'imposta dovuta, oppure l'esenzione in qualità di alloggio sociale. In questa seconda fattispecie si pone un tema non solo relativo alla natura dell'immobile che deve possedere le caratteristiche di alloggio sociale, ma anche, secondo un orientamento della Corte di Cassazione¹², la natura dell'attività svolta: perché un alloggio sociale sia esente l'immobile deve essere inoltre utilizzato direttamente "da parte dell'ente possessore" ed esclusivamente destinato "ad attività peculiari che non siano produttive di reddito ... pur se assistita da finalità di pubblico interesse", in altri termini l'uso dell'immobile non deve rientrare in un'attività economica.

¹² Vedi ad es. sentenza 20135/2019

- la proprietà delle unità immobiliari di riferimento. Laddove la proprietà è detenuta da soggetti diversi dall’azienda casa, questa non sostiene oneri collegati all’imposta sul patrimonio; viceversa, per i modelli caratterizzati da un’ampia quota di unità di immobiliari di proprietà, il valore IMU grava come “costo di produzione” dei soggetti gestori. Fa eccezione la Provincia Autonoma di Trento, la quale al 2021 applica un’esenzione totale IMIS (imposta provinciale equiparabile all’IMU) alle proprie società controllate e si fa carico del trasferimento ai Comuni dell’importo dovuto. Guardando ai soggetti del terzo settore, si segnala che questi non sono soggetti passivi IMU in virtù della mancata proprietà degli stessi immobili e/o della riconduzione delle proprie unità immobiliari alla categoria di “alloggio sociale” esente IMU.
- L’imposta sui redditi delle società (IRES) segue diffusamente le scelte di policy nazionali, che prevedono l’applicazione di un’importante agevolazione per gli ex IACP, ossia la possibilità di dimezzare l’aliquota del 24%. In tutti i casi studio analizzati si registra l’applicazione della massima riduzione dell’aliquota, pari quindi al 12% dell’imponibile IRES delle aziende casa. Gli enti del terzo settore vedono applicata l’aliquota al 24% per tutti i redditi generati dalle varie attività.
- L’imposta regionale sulle attività produttiva (IRAP) rappresenta nuovamente un elemento di differenziazione nei casi studio e dipende dalle scelte del legislatore regionale. A fronte di un’aliquota per istituti di diritto pubblico a livello nazionale del 8,5%, i casi studio riportati nella Tabella fanno segnare delle differenziazioni legate alle revisioni al ribasso promosse dal decisore regionale del contesto in cui operano, a fronte di una bassa deducibilità dell’imponibile. Regione Lombardia è il caso più peculiare, applicando un’esenzione totale alle ALER e l’aliquota regionale fissata al 3,9% agli altri operatori. Sebbene si tratti di un importo che vale mediamente un quinto dell’IMU, si tratta di un elemento di cui tenere conto nel guardare alla fiscalità dei servizi abitativi pubblici nel suo complesso.

In altri termini, emerge nitidamente come le scelte in materia di regime fiscale siano del tutto indipendenti rispetto alle possibili configurazioni giuridiche delle aziende casa. È quindi chiaro come l’impatto su redditività ed economicità aziendale dipendano: (i) dalle scelte operate a monte dall’applicazione regionalizzata della normativa nazionale nei singoli contesti regionali/provinciali; (ii) dall’attivazione di specifiche leve gestionali da parte delle aziende in raccordo con gli enti proprietari. Nel caso IRAP, guardando la prima fattispecie, si può far ad esempio riferimento alle specificità del modello lombardo o alla modesta deducibilità indotta dal legislatore toscano, che porta Casa SpA a vantare una base imponibile di circa il 45% superiore al risultato ante-imposte e un valore dell’imposta significativo nella determinazione del reddito d’esercizio. Guardando alla seconda e alle leve attivabili, al contrario, si nota come il contenimento della base imponibile possa venire determinata dalle formule contrattuali impiegate e/o dalla presenza di eventuali professionisti “distaccati”, come nel caso di ITEA Trento SpA, con evidenti implicazioni su assetto organizzativo e modelli di gestione.

Tabella 6. Il regime fiscale nei casi studio analizzati

| Caso studio | ATC Piemonte Centrale | ACER Bologna | Casa SpA | ITEA Trento SpA |
|------------------|-----------------------------|-------------------------|----------|-----------------|
| Regime giuridico | Ente pubblico non economico | Ente pubblico economico | Società | Società |

| | | | | |
|---------------------------------|---|---|---|---|
| Proprietà del patrimonio | SI | NO | NO | SI |
| Impatti fiscali IMU | SI ATC sostengono/Comuni rilevano accertamenti IMU sugli immobili di proprietà | MODESTI sulle unità immobiliari di cui detiene la proprietà, perlopiù no-ERP | NO solo su immobili strumentali | NO esenzione IMIS per tutte le società controllate; al 2021, IMIS direttamente a carico della Provincia |
| Impatti fiscali IRES | Aliquota agevolata al 12%; ATC opera in perdita strutturale e valore a fine esercizio è pari a 0. | Aliquota agevolata al 12% | Aliquota agevolata al 12%. | Aliquota agevolata al 12% |
| Impatti fiscali IRAP | - Aliquota nazionale, poi rivedibile a livello regionale - Criterio per la determinazione: flusso di cassa, no considerazioni sulla competenza | - Aliquota nazionale, poi rivedibile a livello regionale - Poca deducibilità dell'imponibile su cui applicare aliquota | - Aliquota nazionale, poi rivedibile a livello regionale - Poca deducibilità dell'imponibile su cui applicare aliquota | - Aliquota nazionale, poi rivedibile a livello provinciale - Buona deducibilità (legato a specificità ITEA) - Base imponibile ridotta per ITEA - personale distaccato dalla Provincia |
| | 3,9% | 3,9% | 4,82% | 2,68% |

3.4 Gli impatti sul contratto di impiego

Il processo di aziendalizzazione degli ex IACP è coinciso con la trasformazione di molti di questi istituti in enti pubblici economici o di imprese pubbliche. Questa forma istituzionale ha permesso nella maggior parte delle aziende di superare i vincoli del contratto del pubblico impiego, a vantaggio di un contratto del comparto, il Contratto Federcasa.

Dal punto di vista della flessibilità della gestione, occorre precisare che anche laddove il contratto di lavoro è del tutto assimilato a quello del privato permangono alcuni vincoli tipici del pubblico, come la necessità di dare evidenza dei criteri di selezione comparativa nei casi di assunzione.

Con riferimento ai casi presi in esame, solo l'azienda piemontese – in quanto unica sotto il regime di ente pubblico non economico – ha mantenuto il contratto enti locali.

TABELLA 7. IL CONTRATTO DI IMPIEGO NEI CASI STUDIO ANALIZZATI

| Caso studio | ATC Piemonte Centrale | ACER Bologna | Casa SpA | ITEA SpA |
|----------------------------|-----------------------------|-------------------------|-----------|-----------|
| Regime giuridico | Ente pubblico non economico | Ente pubblico economico | Società | Società |
| Contratto di lavoro | ENTI LOCALI | FEDERCASA | FEDERCASA | FEDERCASA |

| | | | | |
|--|--------|--------|--------|--------|
| Costo del personale¹³ / Costi della produzione | 15,7% | 9,8% | 13,8% | 10,6% |
| Costo medio personale² | 49.394 | 44.801 | 51.406 | 48.919 |
| N medio di unità abitative per dipendente | 123 | 113 | 163 | 163 |

(Dati: Osservatorio Federcasa 2019)

Dal punto di vista dei costi, i dati a disposizione non consentono di stabilire se vi è una correlazione tra costo del lavoro e natura del contratto. Infatti, sebbene i costi del Contratto Enti Locali siano in linea generale più contenuti, allo stesso tempo, il modello di gestione tipico del pubblico impiego aggrava di oneri non economici – ivi incluso una maggiore vischiosità dell’impiego – che non si traduce complessivamente in un costo medio più basso.

Inoltre, il costo medio del personale può nascondere strutture delle piramidi di età molto differenziate: in presenza del contratto enti locali, il blocco del turnover che ha avuto luogo dal 2008 ha inciso sull’innalzamento dell’età media del personale e, pertanto, si può ipotizzare che anzianità professionali più avanzate portino con sé costi medi più elevati rispetto ad aziende che hanno avuto spazio di rinnovamento del personale.

Infine, l’osservazione del mero dato relativo all’incidenza del costo del personale sul totale non tiene conto della presenza di modelli organizzativi diversi. Il numero medio di unità abitative per dipendente può offrire una proxy di tali differenze: ma occorre precisare che non si tratta di una mera misura di efficienza, in quanto laddove il numero di dipendenti è maggiore proporzionalmente agli alloggi, questo può anche indicare la presenza di servizi più ampi e diversificati, come ad esempio le attività di gestione sociale offerte da ACER Bologna.

In conclusione, sebbene il regime giuridico dell’azienda determini la natura del contratto di lavoro, la valutazione rispetto agli impatti economici di quest’ultimo sembrano essere da ricondurre più a scelte di natura organizzativa che sono in parte condizionate dalla natura del contratto (si pensi al blocco del turnover per il pubblico impiego), ma in larga parte sono il frutto del modello di servizio ed organizzativo, con particolare riferimento a:

quali attività sono svolte dal personale e quali invece acquistate sul mercato;

quali servizi aggiuntivi sono assicurati, come ad esempio rispetto ad attività di ‘customer care’ o – per usare la definizione dominante – di gestione sociale;

come si articola la piramide di età dei dipendenti in servizio.

¹³ Comprensivi oneri sociali e TFR

4. La proprietà del patrimonio

4.1 Il patrimonio, asset o liability?

Il patrimonio, sia esso di proprietà o gestito, costituisce il principale asset delle Aziende Casa. Esso è, infatti, lo strumento attraverso cui è erogato il servizio, costituisce l'oggetto della gestione caratteristica ed è anche uno strumento di sviluppo territoriale. In generale si può affermare che dalla capacità di ciascuna Azienda Casa di gestire il patrimonio e soddisfare il meglio possibile il fabbisogno abitativo, deriva la legittimazione da parte degli stakeholder di riferimento.

Le caratteristiche del patrimonio – le dimensioni medie degli alloggi, il taglio degli spazi, l'accessibilità, la vetustà, la presenza di verde, la localizzazione all'interno del tessuto urbano rispetto alle attività produttive e alle reti di trasporto pubblico, la tipologia di impianti di riscaldamento, la presenza di esercizi commerciali o altri servizi, la sicurezza – costituiscono probabilmente il vero vincolo di natura sostanziale sulla capacità delle aziende casa di rispondere ai fabbisogni in modo efficace, efficiente ed economico. Queste scelte, guidate da finanziamenti a fondo perduto erogati in modo più o meno estemporaneo, spesso sono state compiute più in ottica contingente, anziché sulla base di orientamenti strategici di lungo periodo. L'aver convertito, ad esempio, gli impianti di riscaldamento in termoautonomo ha comportato sì il vantaggio di ridurre la morosità spostando tale voce direttamente sulle spalle degli inquilini, ma sta avendo delle conseguenze rilevanti, ad esempio, sulla povertà energetica e sulla possibilità non solo di ottimizzare i consumi energetici o di offrire questo servizio a valore aggiunto agli inquilini, ma anche di ricorrere a soluzioni contrattuali innovative quali l'EPC/PPP (venendo a mancare la componente di gestione energetica resta solo quella infrastrutturale).

L'insufficienza delle risorse disponibili unita a una scarsa capacità di programmazione e a vincoli crescenti alla gestione – difficoltà nel reperire risorse umane qualificate, norme appaltistiche – hanno portato a un progressivo deterioramento delle condizioni degli immobili con il conseguente e progressivo aumento dei costi di gestione e dei tempi di riattazione degli appartamenti non occupati. Si alimenta così un circolo vizioso che vede da un lato aumentare la morosità, specialmente per quel che riguarda le spese di gestione, a fronte di costi comuni crescenti, diminuire i canoni percepiti e allungare le liste di attesa, laddove non si riesca a garantire un rapido turnover. Queste dinamiche si innestano su un'evoluzione delle caratteristiche dell'utenza, composta sempre più da persone fragili o a rischio di esclusione sociale, che conduce di per sé a un generale abbassamento dei canoni percepibili e un modello concepito per essere autosufficiente dal punto di vista economico, si trova a dipendere sempre di più da trasferimenti in conto capitale da parte di Ministeri, Regioni e Comuni, o dall'alienazione di parti del patrimonio per restare in equilibrio.

In questo senso il patrimonio costituisce al contempo una variabile dipendente e indipendente. Variabile dipendente poiché il suo stato manutentivo dipende dalla capacità delle aziende casa di generare flussi di cassa adeguati, indipendente in quanto la capacità delle aziende casa di generare ricavi è a sua volta funzione dello stato del patrimonio. La presenza di appartamenti inutilizzabili (per motivi tecnici o economici) e quindi sfitti incide sui ricavi. È anche possibile che un patrimonio in cattivo

stato manutentivo favorisca nei confronti degli utenti uno stato di disamoramento e quindi incoraggi la morosità.

È pertanto lecito chiedersi quanto il patrimonio resti un asset e quanto, invece, non si sia trasformato nel tempo in *liability* (ossia, una fonte di criticità) per le aziende, costituendo da un lato un vincolo crescente alla gestione operativa, dall'altro un limite alla capacità concreta di soddisfare fabbisogni abitativi per cui l'accesso alla casa è definito non tanto dal fabbisogno, ma dalle caratteristiche del patrimonio. Per alcuni versi questa condizione è inevitabile trattandosi di «immobili», ma questo aspetto, di per sé fisiologico, in assenza di strategie di medio lungo termine e di investimenti in nuove realizzazioni o ristrutturazioni profonde rischia di diventare patologico.

4.2 Proprietari o gestori? Modello dominante vs emergente

Se il patrimonio è al cuore della risposta abitativa pubblica (e per certi versi di alcuni problemi che affliggono il sistema dei servizi abitativi pubblici), occorre domandarsi se la proprietà dello stesso abbia o meno degli impatti sulla gestione. Allo stato attuale, tra le aziende che gestiscono l'edilizia residenziale pubblica italiana è possibile distinguere due posizionamenti principali rispetto alla proprietà degli alloggi:

- aziende casa **proprietarie** del patrimonio abitativo, con una quota residuale di alloggi gestiti per conto dei comuni;
- aziende casa **gestori** di patrimonio di altri Enti (tipicamente i comuni), con un numero residuale o nullo di alloggi di proprietà.

Il modello dominante sul territorio nazionale è il primo, con le Aziende casa proprietarie della quota maggioritaria del patrimonio gestito, siano esse enti pubblici economici o non economici. È il caso anche di Regione Lombardia, dove l'87% del patrimonio delle ALER è di proprietà delle Aziende stesse¹⁴. In Lombardia, tuttavia, esiste una rilevante variante locale, poiché da gennaio 2023 circa il 19% dell'intero patrimonio SAP regionale sarà gestito da MM SpA, ente gestore puro che non detiene la proprietà di alcuna unità immobiliare. La società gestisce infatti dal 2014 il patrimonio ERP del Comune di Milano (38.990 unità¹⁵, di cui 28.748 abitazioni), cui da gennaio 2023 si aggiungeranno 986 alloggi e 343 tra box e posti auto del Comune di Bergamo, per il mancato rinnovamento della convenzione con ALER Bergamo – Lecco – Sondrio.

Spostando l'attenzione ai casi oggetto della ricerca comparata, si evince che anche l'unico ente pubblico non economico considerato nell'analisi (ATC Piemonte Centrale) presenta una maggioranza di alloggi di proprietà (64%), mentre la quota rimanente vede ATC nelle vesti di gestore per conto dei comuni del territorio. Esistono due eccezioni regionali rilevanti al modello dominante: Regione Emilia-Romagna e Toscana. In questi territori, infatti, il patrimonio è quasi totalmente di proprietà degli enti locali, mentre le aziende casa svolgono un ruolo di gestori puri. Ciò che cambia nei due casi è il regime giuridico adottato dalle aziende, di cui si è detto nel capitolo 3 (enti pubblici economici nel caso dell'Emilia-Romagna, impresa pubblica costituita in Società per Azioni in Toscana, come Casa SpA nel fiorentino), e il modello di rimborso, di cui si dirà nella seguente.

¹⁴ Elaborazioni SDA Bocconi per workshop formativi Polis Lombardia.

¹⁵ Fonte: Bilancio di sostenibilità 2021, MM SpA.

La **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** sintetizza le diverse configurazioni che i casi analizzati assumono in relazione alla proprietà del patrimonio, illustrando come **il regime giuridico non risulti univocamente associato a scelte verso un modello di ente proprietario o gestore.**

TABELLA 8. LA PROPRIETÀ DEL PATRIMONIO NEI DIVERSI CASI ANALIZZATI

| Caso studio | ATC Piemonte Centrale | ACER Bologna | Casa SpA | ITEA SpA |
|--------------------------|---|---|------------------------------|--|
| Regime giuridico | Ente pubblico non economico | Ente pubblico economico | Società | Società |
| Proprietà del patrimonio | Prevalentemente di ATC (64%), la quota rimanente (36%) è dei Comuni | Prevalentemente Comuni (94%), la quota rimanente (6%) è di ACER | Nessun alloggio di proprietà | Prevalentemente di ITEA SpA (90%), la quota rimanente è dei Comuni |

Il caso emiliano-romagnolo illustra come il regime di ente pubblico economico non sia inequivocabilmente legato alla proprietà del patrimonio, poiché quest'ultima dimensione è frutto di decisioni politiche nei territori. La normativa istitutiva delle ACER (L.R. 24/2001) ha, infatti, stabilito che, dopo l'approvazione di un inventario del patrimonio a cura delle ACER, il patrimonio degli ex IACP costruito con contributo pubblico venisse integralmente trasferito a titolo gratuito in proprietà ai Comuni. La quota rimanente (nel caso di Bologna, il 6%) è rimasta invece di proprietà delle ACER. Questa scelta va riletta anche alla luce del modello di governance delle ACER che, nella riforma dell'Emilia-Romagna, sono controllate dagli enti locali serviti dalle aziende stesse e, pertanto, la Regione interviene solo sul piano della regolazione, ma non della gestione, per quanto indiretta. Questa configurazione comporta vantaggi e rischi. Se da un lato il modello assicura una forte continuità tra aziende e territorio, dall'altro configura le ACER come aziende la cui esistenza dipende dalle scelte di rinnovo della convenzione, che risulta – quanto meno sul piano teorico – contendibile. Riportare gli alloggi nei bilanci degli enti locali espone le ACER al rischio di non vedere rinnovata la convenzione per la gestione del patrimonio, poiché la legge regionale prevede che i servizi abitativi pubblici possono essere erogati da Comuni, dalle ACER e da altri operatori accreditati.

Il forte ancoraggio tra azienda casa e territorio caratterizza anche il modello toscano, che presenta però ulteriori specificità, come illustrato da Casa Spa, che si configura come gestore puro, non avendo alcun alloggio di proprietà. Questo comporta indubbiamente dei vantaggi fiscali per il gestore che non è gravato dall'IMU (cfr paragrafo 3.3), ma rappresenta uno svantaggio nel caso vengano introdotti incentivi nazionali di natura fiscale per la riqualificazione del patrimonio in quanto da un lato, un gestore puro ha meno capienza fiscale (salvo introduzione di forme di cessione del credito di imposta), dall'altro, si possono allungare le tempistiche amministrative laddove sia necessaria un'autorizzazione da parte dell'ente proprietario.

Il caso toscano si differenzia notevolmente da quanto avviene nell'altra società del campione, ovvero nel caso di Itea Trento SpA, che a parità di regime giuridico detiene la quasi totalità (90%) del patrimonio, **confermando ancora una volta come il regime giuridico in sé non porti a delle configurazioni lineari e omogenee, che sono invece il frutto di scelte tecniche e politiche nel tempo.** La Tabella 9 sintetizza vantaggi e rischi associati alla proprietà del patrimonio nei casi analizzati, presentati dalla prospettiva della Regione.

TABELLA 9. VANTAGGI E RISCHI PER PROFILO PROPRIETÀ E REGIMI GIURIDICI PUBBLICI ANALIZZATI

| Proprietà del patrimonio | Casi studio | Vantaggi | Rischi |
|--------------------------|--|---|--|
| Azienda Casa | ATC Piemonte Centrale Itea Trento Spa | - Stabilità e diretto collegamento alla funzione pubblica connessa alla proprietà - Autonomia gestionale | - Costi fiscali a carico direttamente del bilancio aziendale |
| Ente terzo (comune) | ACER Bologna Casa SpA | - Maggiore flessibilità nella selezione del soggetto gestore - Costi fiscali a carico dell'ente proprietario | - Perdita delle caratteristiche di socialità del servizio laddove prevalgano aspetti di pura gestione patrimoniale |

L'essere proprietari o meno degli immobili ha almeno in linea teorica quattro ordini di impatto sulla gestione:

- maggiore autonomia decisionale nella gestione del patrimonio, ferma restando l'inalienabilità dello stesso se non su mandato espresso di una legge Regionale;
- maggiore solidità patrimoniale che potrebbe tradursi in maggiore capacità di indebitamento ai fini di investimento (a maggior ragione se si considera che gli enti ex IACP non rientrano nel consolidato dello Stato in quanto non inclusi nell'elenco S13);
- impatto fiscale, in quanto le Aziende Casa non proprietarie non pagano l'IMU;
- maggiore stabilità e legame diretto con la funzione pubblica collegata. Come riportato in precedenza, il fatto che sia l'azienda casa stessa a realizzare gli investimenti e contabilizzarli sul proprio bilancio giustifica in linea di principio una durata dell'affidamento più lunga¹⁶.

Fatte queste premesse, l'impatto della proprietà sulla gestione non è lineare. Per quel che concerne l'autonomia decisionale, dipendendo gli investimenti da trasferimenti da altri enti, e non entrando, spesso, gli enti controllanti nel merito tecnico delle decisioni anche dei gestori puri, non sembrano esserci differenze tra l'essere o meno proprietari. La leva finanziaria non è utilizzata da nessuna azienda parte del campione e - in quanto enti strumentali o società in house - di fatto il consolidamento nel bilancio degli enti di riferimento avviene lo stesso. Dal punto di vista pratico, il vero fattore discriminante appare essere in prima approssimazione la gestione diretta oppure in condominio / autogestione.

Quando si parla di gestione del patrimonio occorre, infatti, distinguere due livelli. Il primo è quello degli stabili, il secondo quello delle singole unità abitative. Il secondo livello segue le normali dinamiche locatore-conduttore, con la differenza che l'Azienda Casa, rispetto a un qualsiasi locatore, essendo un'amministrazione aggiudicatrice nell'affidare i lavori manutentivi deve seguire le norme del Codice dei Contratti. A livello di stabili la situazione è più complessa. In questo caso si hanno tre possibili alternative: gestione diretta, autogestione, condominio. La prima è tipica degli stabili interamente di proprietà pubblica in cui non è costituito un condominio. L'azienda casa cura tutti gli aspetti della

¹⁶ Vero è, tuttavia, che gli investimenti tendenzialmente vengono finanziati da contributi in conto capitale e che in ogni caso potrebbero essere contabilizzati secondo lo IAS 38 o come attività immateriali qualora l'investimento si remunererà facendo pagare gli utenti del servizio o come attività finanziarie laddove i costi siano remunerati dal concedente.

gestione degli spazi comuni. Nella seconda, tipica delle realtà umbre e toscane, sempre negli stabili a totale proprietà pubblica, pur non essendo costituito un condominio a norma di legge, si delega agli inquilini, costituiti in comitato, la gestione dello stabile con un concorso economico dell'azienda casa. Nei casi in cui la proprietà sia mista, a seguito, ad esempio, di alienazioni di unità immobiliari, laddove vi siano i requisiti di legge (almeno nove proprietari), si costituisce un condominio. Nel caso sia nominato un amministratore esterno e con la quota millesimale di proprietà dell'azienda casa inferiore al 50%, la gestione sarà totalmente privatistica e, quindi, pressoché "esternalizzata". Nel caso in cui l'Amministratore sia dipendente dell'azienda casa e/o questa sia proprietaria della maggioranza dei millesimi, di base i lavori e servizi (anche se gli orientamenti non sono univoci) saranno appaltati a cura dell'azienda casa. In altri casi, si veda ad esempio il contratto calore di ITEA Trento SpA, per ragioni di convenienza si può estendere ai condomini in cui una parte degli appartamenti è di proprietà/gestione dell'Azienda Casa un contratto stipulato da quest'ultima. Le autogestioni e i condomini sono di fatto soggetti giuridici autonomi, che rispondono pienamente ed in modo esclusivo nei rapporti contrattuali con fornitori, prestatori d'opera e terzi in genere.

Laddove l'attività dell'azienda casa si riducesse alla mera gestione del patrimonio (di proprietà o meno) perdendo qualsiasi connotazione sociale si potrebbe anche asserire che esistano operatori privati sul mercato in grado di prestare tale attività¹⁷. Discorso per certi versi simile riguarda, invece, l'esistenza di soggetti tipicamente del terzo settore in grado di svolgere il servizio con caratteristiche sociali. Un caso interessante è quello del modello di gestione di una parte del patrimonio Aler Milano a Stadera per opera dalla Cooperativa DAR-casa¹⁸. Il modello si basa sulla concessione ventennale del patrimonio che – a valle di un intervento di riqualificazione finanziata in parte a fondo perduto e in parte con debito agevolato – assicura la gestione sulla base di canoni di locazione che sono del tutto assimilabili alla fascia più alta dei canoni ERP.

¹⁷ Queste considerazioni unite all'interpretazione per cui le aziende casa sono affidatarie in regime in house, porrebbe la questione se sia anche necessario ai fini dell'affidamento svolgere una valutazione di congruità ex art. 192 c.2 del D.lgs 50/2016.

¹⁸ Bricocoli et al 2021

5. Modelli di remunerazione delle attività

I modelli di remunerazione rappresentano il punto di partenza su cui costruire alcune riflessioni in merito all'economicità delle aziende casa. Di seguito si analizzeranno in primo luogo le fonti di ricavo principale, i canoni, in secondo luogo le fonti di ricavo diverse.

5.1 I canoni per la remunerazione delle attività, natura e implicazioni

Formalmente, il modello di business delle aziende casa – quale che sia la ragione giuridica – si basa sui ricavi da canone, che possono essere di diversa natura, come si spiega in questo paragrafo. Quando si parla di edilizia residenziale pubblica, le aziende possono riscuotere tipicamente due tipologie di canoni, alternativi o complementari a seconda dei casi, come vedremo in seguito:

- canoni di locazione percepiti direttamente dagli inquilini di alloggi di proprietà delle aziende o in concessione;
- canoni di gestione del servizio, pagati dalla proprietà (tendenzialmente i Comuni) come remunerazione per la gestione di alloggi per opera delle aziende.

Il modello di rimborso non è necessariamente connesso alla natura della proprietà, in quanto, anche laddove le aziende gestiscano patrimonio non proprietario, la fonte di finanziamento può essere (totalmente o quota parte) composto dai canoni di locazione.

La principale differenza tra i due modelli è che il primo ha per cliente l'inquilino-utente del servizio, la cui capacità di corresponsione del canone è un fattore che impatta sull'economicità aziendale, mentre nel secondo caso il cliente dell'azienda è l'ente (o gli enti) proprietario del patrimonio gestito per il quale il servizio è reso e ha nell'utente il beneficiario del servizio, senza che i suoi comportamenti di pagamento entrino nella sostenibilità della gestione.

La maggior parte dei casi considerati in questo lavoro fondano il proprio modello di remunerazione sui ricavi da canoni di locazione poiché proprietari della maggioranza del patrimonio. Fanno eccezione le aziende emiliano-romagnole e toscane che percepiscono canoni di gestione del servizio.

Secondo il DM 22 aprile 2008 il canone di locazione dell'alloggio sociale è definito dalle regioni:

- in relazione alle diverse capacità economiche degli aventi diritto,
- in relazione alla composizione del nucleo familiare e alle caratteristiche dell'alloggio.
- in modo da coprire i costi fiscali, di gestione e di manutenzione ordinaria del patrimonio tenuto conto, altresì, della funzione sociale dell'alloggio.

Il meccanismo di definizione del canone è quindi chiamato a risolvere il trade-off tra equità di accesso ed equilibrio economico della gestione.

Il modello di business prevalente, fondato sui ricavi da canoni locazione, espone le aziende casa in prima approssimazione a un rischio di domanda. Tale rischio va però correttamente inquadrato con riferimento alle caratteristiche del servizio stesso. Non è da intendersi come un rischio «di mercato» in senso stretto, posto che la domanda di servizi supera strutturalmente l'offerta. Dipende in realtà dall'impossibilità per le aziende casa di agire sulle caratteristiche dell'utenza e dalla configurazione dei canoni, al fine di massimizzare i propri utili, perché:

- la selezione dell’utenza avviene in virtù di normative regionali che regolano i criteri di accesso e di formazione delle graduatorie e sono, in genere, costruiti in modo tale da dare priorità alle situazioni di maggiore svantaggio economico;
- il canone di locazione cd sociale così come definito oggi è debolmente ancorato al valore di mercato e costruito principalmente sulla base della capacità di pagamento del nucleo familiare, ma del tutto slegato dai costi di gestione – nel caso di Lombardia, ad esempio, è definito dal legislatore regionale in relazione all’ISEE del nucleo e una % del valore locativo dell’immobile.
- le caratteristiche degli utenti selezionati da quanto descritto nei due punti precedenti hanno un impatto diretto sui comportamenti degli inquilini, non di rado portatori di fenomeni quali la morosità o ancora il problema delle occupazioni abusive, in caso di prolungata morosità non giustificata o sanata.

Posto quindi che la selezione dell’utenza non è una leva agibile da parte delle aziende casa, l’assunto di base, per cui l’equilibrio economico della gestione dipenda dai canoni versati dall’utenza sembra sempre più teorico e non è chiaro a chi spetti il finanziamento della differenza tra il costo di gestione e il canone definito sulla base del profilo sociale, per un’utenza che risulta sempre più fragile. Non deve, quindi, stupire se i bilanci delle aziende sono tenuti in equilibrio sempre più sperso anche da ricavi diversi (vedi *infra*), anche se non sempre dietro un chiaro ridisegno del perimetro di welfare del modello.

Diverso è il caso delle aziende casa remunerate attraverso un canone fisso, corrisposto dagli enti locali, per la gestione del patrimonio gestito di loro proprietà, che consente di scaricare su altri soggetti istituzionali il rischio legato alla manifestazione del fenomeno senza di fatto impattare sugli equilibri economici aziendali. Se le aziende toscane ricevono un corrispettivo fisso dagli enti locali per la gestione del servizio, diverso è il caso delle ACER emiliano-romagnole, come ACER Bologna. ACER Bologna si configura come caso ibrido, perché con la maggior parte degli enti locali ha stipulato contratti di concessione del patrimonio, con pertinenza aziendale dei ricavi da canoni di locazione e della tariffa per le prestazioni fornite. Con una quota residuale di comuni sono stati invece stipulati contratti di convenzione, con pertinenza aziendale del solo corrispettivo legato ai servizi di gestione erogati, compresa la manutenzione. Questa ibridità nella regolazione dei rapporti con i Comuni permette ad ACER di mitigare l’esposizione al rischio di domanda laddove la remunerazione non è legata alla riscossione dei canoni di locazione. Al contempo, la prevalenza di contratti di concessione rende il modello di remunerazione assimilabile a quello delle aziende casa proprietarie.

Da un punto di vista operativo, dividere nettamente il soggetto deputato alla rilevazione del credito e il soggetto istituzionalmente incaricato della sua riscossione può rappresentare una valida opzione per contenere gli effetti sull’andamento della gestione aziendale e ridurre gli oneri interni legati alla gestione diretta del fenomeno. Se da un lato questo tutela l’azienda dal rischio di domanda (che si sposta sul bilancio comunale), dall’altro lato il mancato aggiornamento del canone può generare sul lungo periodo le stesse tensioni finanziarie a cui sono sottoposte le altre aziende. In prima approssimazione è però possibile affermare che questa soluzione consente una maggiore prevedibilità delle risorse disponibili e quindi la possibilità di pianificare meglio la gestione, a partire dagli interventi edilizi.

La tabella 10 sintetizza i principali vantaggi e rischi associati alle due tipologie di canone prevalenti nei casi osservati. Ancora una volta, **non si osserva una relazione tra questa dimensione e il regime**

giuridico di riferimento, poiché la variabile che fa la differenza è la proprietà del patrimonio: chi la detiene, è più esposto al rischio di domanda per la crescente morosità degli inquilini; mentre i gestori puri o i proprietari per la quota di patrimonio di terzi sono esposti al mancato aggiornamento dei canoni o, nei casi più estremi, della convenzione con gli enti locali, come avvenuto nel caso del Comune di Bergamo e ALER Bergamo-Lecco-Sondrio.

TABELLA 10. VANTAGGI E RISCHI PER TIPOLOGIA DI CANONE E REGIMI GIURIDICI PUBBLICI ANALIZZATI

| Tipologia di canone | Casi | Vantaggi | Rischi |
|--|--|--|--|
| Canone di locazione a carico dell'inquilino | ATC Piemonte Centrale Itea Trento Spa ACER Bologna | - Maggiore spazio di investimento per valorizzare il patrimonio | Difficoltà a coprire i costi di gestione per: - Modalità di calcolo definita prevalentemente sul profilo dei nuclei - Esposizione al rischio domanda tra inquilinato fragile |
| Canone di gestione del servizio a carico della proprietà delle unità abitative | Casa SpA | - Evita il rischio domanda, che rimane sul bilancio comunale - Maggiore prevedibilità delle entrate e di conseguenza degli investimenti | Crisi di sostenibilità per mancato aggiornamento di: - Importo del canone - Convenzione per la gestione |

5.2 Quali sono e quanto pesano le fonti extra-canone di locazione per alloggi

Alla luce della centralità appena richiamata, in questo paragrafo si verifica in termini quantitativi se i canoni di locazione per gli alloggi siano da soli sufficienti a sostenere la gestione e la presenza e incidenza di altre fonti di finanziamento.

Una prima dimensione utile per rispondere ai due quesiti è riportata nella tabella 11 e nella successiva Tabella 12, che mostrano la composizione del valore della produzione. A differenza delle sezioni precedenti, in questa parte del testo sono proposte elaborazioni riferite anche alle ALER lombarde, per offrire un approfondimento puntuale sulla gestione economico-finanziaria delle aziende, oggi al centro del dibattito.

Anche non scorporando dal valore complessivo i servizi a rimborso (SaR), che concettualmente dal punto di vista economico dovrebbero rappresentare una partita di giro, i canoni di locazione si confermano essere la principale fonte di remunerazione dell'attività aziendale (43%; 59% senza SaR). A questi si accompagnano le amministrazioni degli stabili (4%; 5% senza SaR) e, soprattutto, le quote annue di contributi (10%; 14% senza SaR), che rappresentano una parte consistente degli "altri ricavi e proventi" e che di fatto sostengono la gestione e la tenuta economica delle aziende. Peraltro, nel periodo 2018-2021, anche come effetto della crescente instabilità congiunturale (pandemia da Covid-

19, crisi energetica) e delle relative opportunità d'investimento (es. Superbonus 110%), si osserva un aumento generalizzato della loro incidenza rispetto al valore della produzione complessivo. Da questo primo spaccato emerge quindi un primo punto di attenzione, legato alla (crescente) rilevanza rivestita dai contributi in conto esercizio erogati da enti terzi.

Tabella 11. Composizione del valore della produzione dei casi analizzati (2021)

| | BG-LC-SO | BS-CR-MN | MI | PV-LO | VA-CO- MB-BA | ACER Bologna* | ATC Piemonte Centrale | Casa SpA | ITEA Trento SpA* |
|---|-------------------|-------------------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------------------|-------------------|------------------------|
| A) Valore della produzione | 36.024.373 | 53.042.603 | 288.852.736 | 18.065.252 | 54.338.954 | 78.441.198 | 61.455.358 | 28.489.742 | 40.058.276 |
| 1\) Ricavi delle vendite e delle prestazioni | 31.483.393 | 42.244.782 | 238.973.560 | 15.034.146 | 42.392.334 | 53.849.419 | 53.102.603 | 28.193.256 | 29.903.897 |
| <i>Canoni e corrispettivi per gestione</i> | | | | | | | | | |
| <i>immobili c/terzi</i> | 19.419.593 | 26.723.233 | 112.364.498 | 9.640.089 | 25.075.878 | 34.555.681 | 28.886.098 | 6.062.437 | 18.484.273 |
| <i>Amministrazione stabili</i> | 635.015 | 2.879.105 | 11.176.816 | 197.770 | 1.935.823 | 5.178.520 | 694.926 | | 565.657 |
| <i>Servizi a rimborso</i> | 11.426.004 | 12.642.443 | 68.654.578 | 5.196.286 | 15.380.633 | 13.455.380 | 22.466.814 | 21.272.460 | 10.853.967 |
| <i>Ricavi accessori</i> | | 46.916 | | | | 659.838 | 1.054.766 | 858.359 | |
| <i>Ricavi derivanti dalla vendita di immobili merce (L.27 art. 46-47)</i> | | | 46.105.234 | | | | | | |
| 2) Variazione degli immobili in corso di costruzione o finiti | | 133.720 | -7.699.966 | | | 2.490.131 | | | |
| 3) Variazione degli immobili in corso su ordinazione | | | | | | 2.488.051 | | | |
| 4) Incrementi di immobilizzazioni per competenze tecniche interne | | | 191.051 | | | | | | 17.546 |
| 5) Altri ricavi e proventi | 4.540.980 | 10.664.101 | 57.388.091 | 3.031.106 | 11.946.620 | 19.613.597 | 8.352.755 | 296.486 | 10.136.833 |
| <i>Rimborsi e proventi diversi</i> | 1.136.666 | 2.094.415 | 16.406.378 | 236.628 | 2.289.354 | 6.878.417 | 4.725.199 | 120.563 | 2.769.719 |
| <i>Quota annua contributi</i> | 3.404.314 | 7.003.387 | 24.444.008 | 2.522.346 | 7.171.012 | 12.131.252 | 398.036 | 175.923 | 6.873.263 |
| <i>Proventi delle vendite</i> | | | | 272.132 | 2.486.254 | 603.928 | 2.400.442 | | 493.851 |
| <i>Sopravvenienze/insussistenze</i> | | 1.566.300 | 16.537.705 | | | | 829.078 | | |

* Per aumentare la possibilità di comparare le informazioni, è stata modificata la collocazione di alcune voci (es. proventi delle vendite) o l'attribuzione di alcune poste (es. gestione immobili in convenzione), pertanto i valori indicati negli aggregati differiscono da quanto riportato nel bilancio d'esercizio

Nota: per ATC Piemonte Centrale i valori si riferiscono al 2018 e i valori riportati scontano l'adozione da parte dell'ente pubblico non economico della cd contabilità finanziaria, a differenza degli altri casi studio in cui è applicata la cd. contabilità economico-patrimoniale. I valori sono pertanto frutto di un primo processo di armonizzazione tra i due sistemi.

Tabella 12. Composizione del valore della produzione dei casi analizzati (2021): percentuale rispetto al valore della produzione

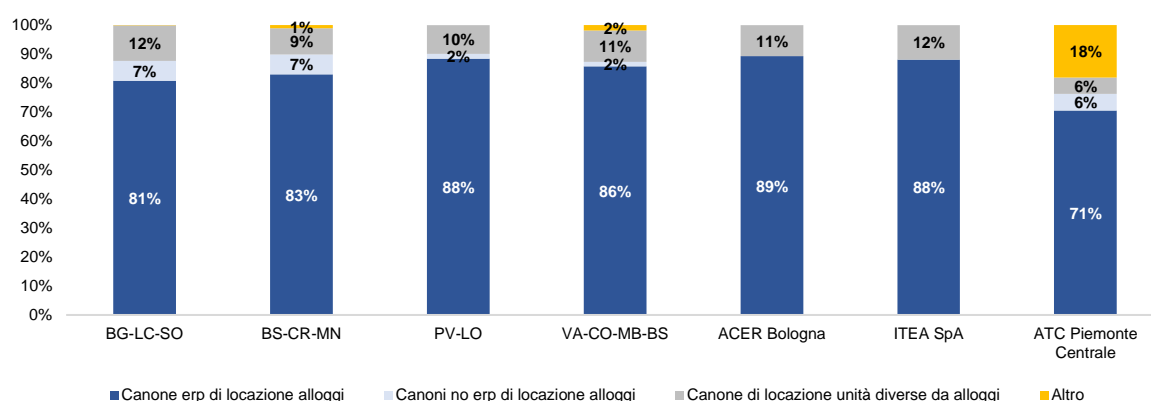
| | BG-LC- SO | BS-CR- MN | MI | PV-LO | VA-CO- MB-BA | ACER Bologna* | ATC Piemonte Centrale | Casa SpA | ITEA Trento SpA* |
|---|--------------|--------------|-------------|-------------|-----------------|------------------|--------------------------|-------------|---------------------|
| A) Valore della produzione | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni | 87,4% | 79,6% | 82,7% | 83,2% | 78,0% | 68,6% | 86,4% | 99,0% | 74,7% |
| <i>Canoni e corrispettivi per gestione immobili c/terzi</i> | 53,9% | 50,4% | 38,9% | 53,4% | 46,1% | 44,1% | 47,0% | 23,6% | 46,1% |
| <i>Amministrazione stabili</i> | 1,8% | 5,4% | 3,9% | 1,1% | 3,6% | 6,6% | 1,1% | 0,0% | 1,4% |
| <i>Servizi a rimborso</i> | 31,7% | 23,8% | 23,8% | 28,8% | 28,3% | 17,2% | 36,6% | 74,7% | 27,1% |
| <i>Ricavi accessori</i> | | | | | | 0,8% | 1,7% | 0,7% | |
| <i>Ricavi derivanti dalla vendita di immobili merce (L.27 art. 46-47)</i> | | | 16,0% | | | | | | |
| 2) Variazione degli immobili in corso di costruzione o finiti | | 0,3% | -2,7% | | | 3,2% | | | |
| 3) Variazione degli immobili in corso su ordinazione | | | | | | 3,2% | | | |
| 4) Incrementi di immobilizzazioni per competenze tecniche interne | | | 0,1% | | | | | | |
| 5) Altri ricavi e proventi | 12,6% | 20,1% | 19,9% | 16,8% | 22,0% | 25,0% | 13,6% | 1,0% | 25,3% |
| <i>Rimborsi e proventi diversi</i> | 3,2% | 3,9% | 5,7% | 1,3% | 4,2% | 8,8% | 7,7% | 0,4% | 6,9% |
| <i>Quota annua contributi</i> | 9,5% | 13,2% | 8,5% | 14,0% | 13,2% | 15,5% | 0,6% | 0,6% | 17,2% |
| <i>Proventi delle vendite</i> | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 1,5% | 4,6% | 0,8% | 3,9% | 0,0% | 1,2% |
| <i>Sopravvenienze/insussistenze</i> | 0,0% | 3,0% | 5,7% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 1,3% | 0,0% | 0,0% |

* Per aumentare la possibilità di comparare le informazioni, è stata modificata la collocazione di alcune voci (es. proventi delle vendite) o l'attribuzione di alcune poste (es. gestione immobili in convenzione), pertanto i valori indicati negli aggregati differiscono da quanto riportato nel bilancio d'esercizio

Nota: per ATC Piemonte Centrale i valori si riferiscono al 2018 e i valori riportati scontano l'adozione da parte dell'ente pubblico non economico della cd contabilità finanziaria, a differenza degli altri casi studio in cui è applicata la cd. contabilità economico-patrimoniale. I valori sono pertanto frutto di un primo processo di armonizzazione tra i due sistemi.

Andando oltre e guardando alla scomposizione della generica voce “Canoni”, è possibile notare come a prescindere da contesto di riferimento e natura giuridica, la sua composizione sia sostanzialmente uniforme nelle aziende casa analizzate (Figura 1). I canoni di locazione per gli alloggi gestiti rappresentano diffusamente il 90% del totale canoni e, all’interno di questo aggregato, la quota attribuibile all’edilizia convenzionata è ridotta e oscilla tra il 2% e il 7% del totale. La stessa uniformità si osserva anche sulla quota di ricavi da canoni attribuibili alla locazione di unità accessorie e strumentali, che nel complesso vale circa il 10% del totale. In questa categoria sono inseriti i canoni derivanti da box auto ed esercizi commerciali, che di fatto rappresentano le due voci principali. Tra le due, più in particolare, il canone da box auto fa registrare una rilevanza maggiore (mediamente 1.5mln vs 461mila euro), specialmente nel contesto lombardo. Sotto questo profilo, fa eccezione la sola ATC Piemonte Centrale, che al contrario fa registrare ricavi maggiori per canoni da esercizi commerciali (1mln vs 474mila al 2018).

Figura 1. I canoni di locazione: distribuzione percentuale per fonte (2021)



Note: per ACER Bologna e ITEA SpA la quota in blu include anche i canoni no erp di locazione alloggi, in quanto non è stato possibile scorporare le due componenti; per ALER Milano non è stato possibile risalire alla ripartizione per tipologia di canone; per ACER Bologna sono stati considerati i valori riportati nell'apposita scheda sul patrimonio presente nella sezione Amministrazione Trasparente del portale della società e include anche il valore dei canoni degli alloggi gestiti in convenzione; per ATC Piemonte Centrale è stato considerato il valore del 2018 e, in virtù della non piena comparabilità tra sistemi di contabilità impiegata (finanziaria per l'ente pubblico non economico ed economico-patrimoniale per le altre), nella voce "Altro" ricadono anche poste che fanno riferimento a generici "proventi per patrimonio immobiliare", rispetto ai quali non si è in grado di definire puntualmente la natura della fonte; in virtù del modello toscano, Casa SpA non è stata considerata nel grafico: si segnala, tuttavia, che una quota (minima) di unità immobiliari è di proprietà della Società e genera pertanto un ricavo da canone, soprattutto per esercizi commerciali.

Per quanto riguarda invece la componente “contributi”, si è già in precedenza parlato di una prima forma indiretta ascrivibile alle scelte di esenzione o agevolazione fiscale cui sono sottoposte le aziende all’interno del perimetro regionale/provinciale di riferimento (par. **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**). A queste si accompagnano poi forme dirette di sostegno da enti sovraordinati, che come si è visto, rappresentano una quota significativa del valore della produzione delle aziende analizzate. Cosa comprende questo valore? Senza inoltrarsi nella disamina dei singoli valori numerari iscritti a bilancio, anche per via della mancanza di una sufficiente granularità informativa, è possibile ricondurre le voci a tre forme diverse di supporto: (i) sostegno sostanziale alla gestione caratteristica (es. contributi per manutenzione programmata o non capitalizzata, contributo SIEG); (ii) sostegno, almeno in via teorica, alle scelte d’investimento e di postura strategica (es. costruzioni, recupero e manutenzione straordinaria L. 560/93, efficientamento su impianti termici, superbonus 110%, ammortamenti finanziari per unità in diritto di superficie); (iii) stimolo a “scelte imprenditoriali” (es.

contributi da gestori servizi elettrici - GSE - relativo alla produzione di energia)¹⁹. Le tre categorie rappresentate possono naturalmente essere compresenti in una medesima realtà aziendale e configurarsi come determinanti per definire diversi livelli d'intensità del grado di (in)dipendenza nella gestione da enti sovraordinati. Anche in questo caso, più che la natura giuridica, a incidere sulle scelte di allocazione delle risorse sembrano essere contesto istituzionale di riferimento e modello di gestione proposto. Nel modello lombardo, per esempio, prevalgono i contributi regionali nella forma di contributi per manutenzione non capitalizzata (di fatto ordinaria) e a copertura di ammortamenti finanziari (sterilizzazioni investimenti e, di nuovo, parte delle manutenzioni). Nel modello emiliano-romagnolo, invece, si registra un mix sia in termini di soggetti erogatori (Stato, Regione, GSE) sia in termini di finalismi (manutenzione straordinaria, superbonus 110%, remunerazione per la produzione di energia). Ancora diverso il modello trentino, dove il 50% dei contributi in conto esercizio iscritti a conto economico sono rappresentati dal cd contributo SIEG (*cf supra*).

A complemento delle riflessioni sulle fonti di finanziamento appena proposte, la tabella 13 riporta uno schema di riclassificazione costruito appositamente per il contesto dei servizi abitativi pubblici che prova a isolare le componenti di gestione riconducibili all'attività primaria delle aziende casa e riconducibile ai modelli di remunerazione trattati nel paragrafo precedente. In altri termini, prova a verificare la capacità dell'attività core aziendale di remunerare i costi di gestione ad essa attribuibile. Se a prima vista il regime giuridico sembra influenzare i risultati reddituali aziendali (le due SpA sono le uniche a riportare marginalità positive), sono in realtà le scelte legate a business model e postura dell'ente proprietario a influenzare i valori contenuti in Tabella. Nel caso ITEA SpA, si pensi ad esempio all'esenzione IMIS (IMU trentina, *cf par 3.3*), il cui importo non transita dal conto economico societario e che quindi non si deposita tra gli oneri diversi di gestione, o alla scelta di impiegare personale "distaccato" dall'ente provinciale. Nel caso di Casa SpA, l'esito della rilevazione sembra ascrivibile all'alleggerimento sulla gestione dettato dalla scelta del modello toscano di costituire le aziende casa come gestori puri, con *fee* fisse corrisposte a fronte del servizio amministrativo e manutentivo erogato, oltre alla simultanea scelta di adottare l'autogestione come modello prevalente di amministrazione degli stabili.

Guardando alle aziende lombarde, fatta eccezione per ALER BG-LC-SO, si registra una diffusa sofferenza sicuramente ascrivibile al cd. "effetto morosità" da svalutazione crediti, che di fatto annulla i differenziali registrati tra i ricavi livellando le componenti positive di reddito effettive. In più emergono due elementi di specificità che possono essere oggetto di riflessione: (i) i differenziali osservati per la manutenzione degli immobili, che, come si è anticipato sopra, vengono poi coperti da contributi regionali anche per la quota ordinaria e su cui, dunque, ci si potrebbe aspettare un sostanziale livellamento dettato da condizioni di vetustà e stato manutentivo del patrimonio simili; (ii) costi del personale sostanzialmente allineati, fatta eccezione per ALER Milano, lievemente più elevate degli altri contesti aziendali rilevati. La domanda che sottende a entrambe le riflessioni è quanto queste due informazioni siano dovute a scelte aziendali di prioritizzazione legate alla propria postura

¹⁹ La riflessione proposta non riguarda solo il criterio della competenza d'esercizio, ma si estende alla gestione di ratei e risconti da cui nella maggior parte dei casi originano le quote imputate a conto economico. A titolo esemplificativo, la previsione di un contributo straordinario regionale per interventi di manutenzione ordinaria, poi competenziato attraverso il rilascio dei relativi risconti nei singoli esercizi, esprime nei fatti la scelta a monte dell'ente proprietario di sostenere la gestione operativa dell'azienda casa al di fuori del perimetro dei canoni di locazione.

strategica e programmatica o quanto siano frutto di una richiesta dell'ente proprietario di far convergere i valori osservati, limitando lo spazio di autonomia decisionale delle aziende. Interessante, infine il caso ACER Bologna, molto attiva sulle scelte d'investimento nel periodo post-Covid, la cui sofferenza apparente è colmata non solo da contributi da enti sovraordinati a copertura di interventi edilizi, ma anche (i) dalla propria capacità pregressa di accantonare risorse per la manutenzione futura e (ii) da alcune scelte d'investimento condivise a livello istituzionale che consentono di poter contare su fonti di finanziamento alternative (es. introiti per produzione di energia, così come Casa SpA e ALER Brescia-Cremona-Mantova).

Tabella 13. Schema di riclassificazione per l'attività core delle aziende casa e andamento della gestione core: valore per alloggio gestito (dati 2021, indicatore calcolato sul monte alloggi complessivo)

| | BG-LC-SO | BS-CR-MN | MI | PV-LO | VA-CO-MB-BS | ACER Bologna | ATC Piemonte Centrale | Casa SpA | ITEA Trento SpA |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------------|---------------|-----------------|
| Ricavi da attività primaria | 1.507,51 | 1.452,23 | 2.127,64 | 1.182,27 | 1.492,94 | 1.885,91 | 1.015,41 | 508,68 | 1.491,77 |
| Costi di funzionamento | 1.352,04 | 1.582,91 | 2.320,88 | 1.303,03 | 1.571,11 | 3.278,81 | 1.509,66 | 417,76 | 1.308,87 |
| 6) Per immobili merce o su ordinazione e magazzino | 0,22 | 0,15 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 2,31 | 3,14 | 0,45 | 0,00 |
| 7) Per servizi | 570,31 | 886,33 | 875,71 | 604,04 | 864,19 | 1.756,42 | 504,75 | 92,46 | 809,21 |
| Manutenzioni stabili | 296,22 | 590,17 | 423,08 | 249,74 | 592,20 | 969,48 | 97,98 | 13,81 | 191,74 |
| Amministrazione stabili | 140,92 | 174,51 | 319,22 | 169,34 | 177,97 | 317,44 | 108,84 | 0,00 | 102,42 |
| Interventi edilizi | 8,00 | 16,45 | 9,65 | 57,12 | 18,13 | 399,74 | 42,96 | 0,00 | 155,38 |
| Servizi generali | 125,17 | 105,19 | 123,75 | 127,85 | 75,89 | 69,75 | 254,97 | 78,65 | 359,67 |
| 8) Per godimento beni di terzi | 0,00 | 1,90 | 24,76 | 0,00 | 1,87 | 11,22 | 7,91 | 11,47 | 1,97 |
| 9) Personale | 415,48 | 441,02 | 691,21 | 406,20 | 415,68 | 382,27 | 383,04 | 289,07 | 313,62 |
| 13a) Accantonamento per manutenzione programmata | 176,76 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 75,01 | 68,53 | 0,00 | 0,00 |
| 14) Oneri diversi di gestione | 189,26 | 253,51 | 729,21 | 292,79 | 289,36 | 437,31 | 542,30 | 24,30 | 184,06 |
| Margine primo attività core | 155,47 | -130,67 | -193,24 | -120,77 | -78,17 | -778,62 | -494,25 | 90,92 | 182,91 |
| "Effetto morosità" | 155,74 | 161,81 | 633,84 | 0,00 | 215,55 | 27,85 | 20,63 | 0,00 | 31,32 |
| d) svalutazione dei crediti compresi nell'attivo circolante e delle disponibilità liquide | 155,74 | 161,81 | 633,84 | 0,00 | 215,55 | 27,85 | 20,63 | 0,00 | 31,32 |
| Margine secondo attività core | -0,27 | -292,48 | -827,08 | -120,77 | -293,72 | -806,47 | -514,89 | 90,92 | 151,58 |

Nota metodologica: in via prudenziale sono stati inclusi nel computo dei ricavi da attività primaria anche i canoni per unità accessorie e strumentali ed esclusi gli ammortamenti tra le componenti negative di reddito. Nel primo caso, la scelta è stata dettata dall'impossibilità di scorporare dai costi di funzionamento la quota parte dedicata alle unità diverse dagli alloggi; nel secondo caso, invece, si è adottata una scelta conservativa che, per quanto possibile rispetto al livello di descrizione e aggregazione dei bilanci civilistici, tenesse in considerazione valori numerari attribuibili alla gestione operativa dell'esercizio riducendo le ricadute figurative derivanti da scelte d'investimento degli esercizi precedenti. Si suppone inoltre che l'intero costo aziendale per il personale sia localizzabile sull'attività core.

Note: per ACER Bologna, il valore degli "interventi edilizi" è stato nettato dei relativi contributi erogati da enti terzi a essi dedicati, mentre nel caso delle "manutenzioni" non è stato stornato il valore della contropartita iscritta in "altri ricavi" nella Tabella inerente all'impiego del fondo manutenzione, il cui finanziamento deriva da canoni relativi ad esercizi precedenti di immobili in concessione e ritenuto comunque essere parte integrante dell'attività core svolta dall'azienda. Per ATC Piemonte Centrale i valori si riferiscono al 2018 e i valori riportati scontano l'adozione da parte dell'ente pubblico non economico della cd contabilità finanziaria, a differenza degli altri casi studio in cui è applicata la cd. contabilità economico-patrimoniale. I valori sono pertanto frutto di un primo processo di armonizzazione tra i due sistemi.

Stanti, dunque, i valori proposti e descritti in questo paragrafo, appare evidente come la tenuta economico-finanziaria sia ad oggi garantita dai tradizionali canoni di locazione degli alloggi ERP, a cui si accompagnano fonti integrative differenziate. Questo perché, **l'attuale configurazione del canone di locazione mista alla crescente fragilità e all'instabilità del contesto, si trasforma in una vera e propria «trappola della sostenibilità»**, che viene *de facto* risolta con forme alternative di finanziamento. Ad oggi, di fatto, il canone non riesce a garantire contestualmente la sua funzione

originaria (copertura oneri di gestione, fiscali e di manutenzione ordinaria) e il costo dell'alloggio rilevato dai dati di contabilità riclassificati. Come detto in precedenza, **fanno eccezione Casa SpA e in parte ACER Bologna, in quanto percepiscono una fee "fissa" per svolgere il servizio.** Se da un lato questo tutela l'azienda dal rischio di domanda (che si sposta sul bilancio comunale) e consente una maggiore prevedibilità dei flussi di cassa, d'altro canto occorre sottolineare che il mancato aggiornamento della fee potrebbe generare sul lungo periodo le stesse tensioni finanziarie a cui sono sottoposte le altre aziende (cfr par 5.1).

Seppure ancora in minima parte, si è quindi osservato il contributo offerto da canoni di locazione ERS, che se ben costruite possono rappresentare uno dei possibili sviluppi per promuovere forme di sussidiazione incrociata interna alla gestione a sostegno dell'economicità aziendale. A queste fonti si integrano quindi in maniera più strutturata forme di finanziamento pubblico rappresentate in larga parte e crescentemente da contributi diretti da parte di enti sovraordinati, con finalità d'intervento differenziati. È chiaro che laddove si tenda a strutturare interventi volti a coprire la manutenzione ordinaria degli immobili, si pone il tema di quanto lo stesso sistema pubblico stia esplicitando le difficoltà del canone di locazione di far fronte agli oneri di gestione per cui è stato previsto e di quanto la sua esistenza in questi termini sia in effetti coerente con l'evoluzione del bisogno abitativo (su questo punto, si rimanda alle Conclusioni). D'altro canto, diverso è il caso delle aziende casa remunerate attraverso un canone fisso di gestione, la cui prevedibilità dei flussi di cassa facilita la programmazione di interventi manutentivi ed edilizi. Infine, tra le fonti di finanziamento extra-canone si registrano due tipologie riconducibili a "scelte imprenditoriali", le prime più convenzionali, le seconde più innovative e interessanti in termini prospettici:

- **La messa a reddito di unità strumentali e accessorie**, su cui è ragionevole presumere costi di gestione più bassi per via della scalabilità degli interventi manutentivi e di mantenimento. Su queste unità è possibile prevedere più marcatamente formule di redditività scollegate dal canone di locazione sociale degli alloggi ERP, sia in termini di assegnatari sia in termini di meccanismo di remunerazione. La scelta potrebbe essere tra due opzioni: mettere a reddito unità strumentali e accessorie senza prevedere calmierazione sugli importi di locazione, oppure ancorare il compenso per l'utilizzo delle unità strumentali a una quota fissa e indistinta. Sotto quest'ultimo profilo, è interessante il modello misto di ACER Bologna, che, oltre a prevedere un ammontare per la gestione in convenzione degli alloggi definendo un compenso amministrativo pari a € 37,81 mensile, ha previsto una quota fissa di € 6,77 al mese per le autorimesse e posti auto e € 0,42 mq per negozi e locali vari.
- **La diversificazione delle fonti** con orizzonti di medio-lungo periodo, anche attraverso una collaborazione inter-istituzionale e l'impiego di contributi da enti sovraordinati. È ad esempio il già citato caso dei ricavi derivanti dalla produzione di energia elettrica da impianti fotovoltaici di ACER Bologna, Casa SpA e ALER Brescia-Mantova-Cremona. È evidente si tratti di cifre ad oggi contenute rispetto al fabbisogno di gestione caratteristica delle società, tuttavia possono comunque giocare un ruolo di sostegno per la gestione operativa. A titolo puramente esemplificativo, i ricavi per vendita di energia di ACER Bologna e Casa SpA corrispondono rispettivamente ai ricavi da canoni derivanti dalla gestione di 117 e 54 alloggi applicando un canone annuo medio di 1.500 euro al nucleo beneficiario, oltre a essere un meccanismo attraverso cui potenzialmente ridurre gli oneri a carico dell'inquilinato.

Conclusioni

In conclusione, possiamo riassumere i risultati della presente indagine attorno a tre domande guida:
*Su quali aspetti impattano i diversi regimi giuridici delle aziende di gestione del patrimonio abitativo?
 Quale regime giuridico è più vantaggioso per le Aler Lombarde?*

Quali sono gli impatti delle diverse configurazioni del patrimonio? È vantaggioso per le Aler cambiare l'attuale configurazione, basata sulla proprietà del patrimonio abitativo?

Quali sono gli impatti delle diverse configurazioni dei modelli di rimborso? Quali leve si possono agire per migliorare trasparenza e responsabilizzazione delle aziende?

Di seguito si presentano le risposte alle domande sopra articolate.

Cambiare regime giuridico delle Aler?

Il primo risultato di questa indagine si poggia sull'evidenza che la variabilità dei regimi giuridici è pressoché irrilevante non solo sul piano fiscale – **l'IMU è variabile dipendente della proprietà e non dello status giuridico dell'ente** – ma anche sul piano della gestione nel suo insieme, in quanto la sostenibilità economica è variabile dipendente dal modello di gestione, ovvero di come il regime di contributi e ricompense, che costituiscono le fonti di ricavo, sostiene i costi di produzione. Pertanto, a parere di chi scrive, **non è sul piano del regime giuridico che va cercata una possibile più efficiente ed efficace alternativa alla gestione del patrimonio pubblico.**

L'aspetto principale su cui si configura una differenza significativa tra ente pubblico non economico ed economico riguarda la natura dell'impiego. Gli enti pubblici economici (così come per tutte le configurazioni ascrivibili al regime di impresa pubblica, come SpA o Società consortili), in quanto enti esterni al perimetro stabilito dal D.lgs. n. 165 del 2001, sono soggetti al diritto del lavoro privato, benché vi sia un obbligo per gli enti sotto il controllo pubblico di assicurare che le procedure di assunzione rispondano a principi di selettività e trasparenza indicati nel suddetto Dlgs. Al di là del piano giuridico, sul piano gestionale la libertà da alcuni vincoli tipici dell'impiego pubblico – a partire dalla disciplina delle assunzioni, gli inquadramenti, il trattamento economico – appare una condizione di vantaggio irrinunciabile. Pertanto, l'ipotesi del passaggio ad ente pubblico NON economico avrebbe come unica sostanziale modifica il passaggio al contratto del pubblico impiego, in luogo del contratto Federcasa, con costi di transizione non sconosciuti alla storia del SiReg Lombardo (si pensi alla fusione di IREER ed IREF e la creazione dell'allora Eupolis) ed esiti in punto irrigidimento dei modelli di gestione che rischierebbero di ostacolare, invece di rendere più agile, la gestione delle ALER.

Se da un lato è vero che la configurazione di Ente Pubblico Economico sembra non aver avuto un'ampia diffusione al di fuori delle aziende di gestione del patrimonio abitativo pubblico, allo stesso tempo è altrettanto evidente che è cresciuto il numero, oltre che la pluralità delle configurazioni, di soggetti 'ibridi', ovvero a cavallo tra pubblico e privato, che oggi partecipano all'azione pubblica. Inoltre, la disciplina sembra convergere verso una definizione sostanziale nel trattamento delle c.d. aziende pubbliche, tutte tenute a rispettare alcuni principi ed alcune norme fondamentali per la gestione della

cosa pubblica, a partire dalla disciplina del codice degli appalti e dal sistema di controlli così come descritto in precedenza.

Pertanto, in relazione a questa prospettiva, la revisione del regime giuridico rischierebbe di attivare un processo che in ultima analisi impatta solo sul contenitore e non sul contenuto, ovvero i processi di gestione sostanziali e la loro sostenibilità economica e sociale.

Tale riflessione segue anche le recenti esperienze di fusione e riassetto istituzionale che hanno riguardato non solo le Aler lombarde, ma anche altre aziende casa a livello nazionale, nonché altri settori e comparti (dalla sanità fuori e dentro la Lombardia a quello previdenziale sul piano nazionale, per fare degli esempi). A fronte di attesi benefici in punto di economie di scala e riduzione degli organi che non è semplice misurare anche a distanza di anni dai suddetti processi di riordino, il costo della gestione della discontinuità organizzativa costituisce invece un elemento certo che occorre non perdere di vista nelle scelte a tal riguardo.

In sintesi, alla luce delle evidenze raccolte e delle interpretazioni offerte, **non si riscontrano alternative più promettenti in punto di regime giuridico rispetto a quello attualmente in vigore.**

Togliere alle Aler il patrimonio ERP?

Dalle analisi condotte in questa ricerca appare evidente che il patrimonio è una variabile critica che impatta sulla gestione e contiene al suo interno luci ed ombre.

L'ipotesi alla base del processo di aziendalizzazione degli IACP prevedeva che il patrimonio costituisse il principale asset da valorizzare attraverso la locazione, chiamata a coprire i costi di gestione e di manutenzione ordinaria. Nei fatti, i dati raccolti mostrano che in Lombardia, così come altrove (Saporito e Perobelli, 2021), la locazione del patrimonio non è ovunque e sempre sufficiente a garantire i costi di gestione per tre ordini di motivi:

I canoni di locazione solo in alcuni territori sono sufficienti a garantire i costi di gestione, mentre laddove la fascia di protezione è più pronunciata rispetto a quella di permanenza l'equilibrio tende a saltare: la tendenza è quella di vedere ridursi la quota di locazioni in fascia di permanenza a vantaggio delle fasce di protezione, con conseguente ulteriore riduzione della capacità del patrimonio di generare ricavi sufficienti alla copertura dei costi;

Forme di espressione del disagio sociale che si manifestano nei quartieri popolari producono fenomeni quali forme di morosità sopra la media (con conseguenti effetti legati ai mancati ricavi) e di occupazione abusiva, che oltre ad essere un mancato ricavo diventano per le aziende un costo aggiuntivo legato alle procedure di sgombero e gestione del fenomeno;

Le condizioni di vetustà del patrimonio, frutto non solo della scarsità di risorse, ma anche del meccanismo di finanziamento della manutenzione che disincentiva forme di programmazione a lungo termine, riducono la quota di patrimonio effettivamente disponibile ed aumentano lo stock di non assegnato, in attesa di interventi di recupero.

A questa configurazione occorre aggiungere l'impatto degli oneri fiscali (IMU) connessi alla proprietà del patrimonio che – per quanto controversa e, infatti, non applicata in maniera omogenea dai comuni – resta un fardello che grava sulle aziende.

Non stupisce pertanto che alcuni modelli (Emilia-Romagna e Toscana) si basino sull'assegnazione del patrimonio ai comuni, lasciando alle aziende casa il mero ruolo di gestore.

È questa una possibile strada da intraprendere anche in Lombardia? Si propende per una risposta negativa, se si considera la configurazione complessiva degli assetti istituzionali. Nei modelli emiliano e toscano, infatti, le aziende sono soggette al controllo degli enti locali, col comune capoluogo di provincia a svolgere una funzione di pivot della rete locale. La collocazione del baricentro istituzionale della gestione a livello comunale rende coerente il profilo della proprietà: le aziende casa agiscono nei fatti come delle in-house consortili delle reti dei comuni che sono proprietarie del patrimonio e delle aziende di gestione, verso cui esercitano anche funzione di committenza. Con un modello, come quello lombardo, centrato sul livello regionale, entrambe le opzioni possibili mostrano significative debolezze:

Trasferire il patrimonio ai comuni, al netto di considerazioni di natura politica, trasformerebbe le aziende casa regionali in aziende serventi i comuni, soggette quindi ad una doppia dipendenza, regionale e comunale, con possibili conflitti di priorità e complessità ulteriori nella governance nonché nella gestione delle risorse da trasferimenti;

Trasferire il patrimonio alla Regione – oppure ad un nuovo soggetto creato ad hoc – si limiterebbe a trasferire a parità di condizioni l’impatto fiscale in capo a un altro soggetto e troverebbe un orizzonte di senso solo nel caso in cui lo scopo fosse esternalizzare la gestione del patrimonio ad operatori di mercato profit o no profit, come in altri casi di separazione del servizio della rete, opzione che non offre di per sé alcuna garanzia di maggiore efficienza né di efficacia se non è accompagnata da una ferrea e consapevole gestione del contratto con l’operatore economico (come altri esempi di concessione a soggetti privati di patrimonio pubblico mostrano) e dall’altro aggiunge complessità agli assetti di gestione.

Pertanto, alla luce delle evidenze raccolte e delle interpretazioni offerte, la strada più promettente sembra quella di conservare la proprietà del patrimonio in capo alle aziende casa, assicurando loro le leve e l’autonomia per programmare gli investimenti, al fine di “togliere gli alibi” legati alla mancata capacità di manutenzione e/o di rinnovamento del patrimonio.

Quali leve per incentivare efficienza e migliorare trasparenza e responsabilizzazione delle aziende?

Dagli esiti di questo studio emerge che né il regime giuridico né la proprietà del patrimonio risultano variabili rilevanti per assicurare migliori performance per le aziende casa, per le ragioni sopra esposte. Quali leve, invece, possono essere prese in considerazione? Sebbene questa domanda non sia direttamente espressa nella richiesta della committenza del presente studio, le implicazioni di quanto analizzato ci portano ad avanzare ugualmente alcune riflessioni che speriamo possano essere utili ad animare il dibattito sul tema, benché richiedano certamente maggiori approfondimenti e verifiche.

Se **dare accesso alla casa è un servizio sociale di interesse generale** pensato per quelle fasce di popolazione tagliate fuori dai prezzi del mercato, è evidente che il canone richiesto per questo accesso debba essere non solo inferiore a quello del mercato (e **pertanto si configura come prezzo politico**), ma possa anche risultare inferiore ai costi di gestione del servizio stesso (quindi **non sarebbe nemmeno un prezzo politico, ma una tariffa** a tutti gli effetti e pertanto la copertura del costo di gestione richiede di essere **integrata da una forma di compartecipazione** da fonti provenienti dalla fiscalità generale, come compensazione a copertura del costo netto determinato dall’adempimento a un **obbligo di servizio pubblico**).

Dalle analisi condotte emerge che per le aziende lombarde i canoni di locazione rappresentino in media il 60% dei ricavi dalle vendite e dalle prestazioni (circa il 30% è rappresentato dai servizi a rimborso connessi alla gestione delle utenze e dell'amministrazione del condominio), mentre la quota annua di contributi in conto esercizio è in crescita. Un caso di intervento orientato a contrastare almeno in parte la discrasia tra costo di gestione e ricavi da canone è quello di Itea Trento SpA, che nel 2021 ha stipulato una convenzione che prevede una "copertura" con contributo SIEG da parte della Provincia Autonoma di Trento del differenziale negativo risultante dalla differenza tra canoni incassati e costi sostenuti. Al 2021 il contributo SIEG copre quasi la totalità degli immobili Itea, ossia quelli di proprietà della società stessa e quelli di proprietà provinciale.

Oltre all'opportunità di introdurre forme di compartecipazione ai costi di gestione provenienti dalla fiscalità generale, un tema che emerge dalla presente analisi rileva dell'appropriatezza dei canoni applicati e, in secondo luogo, delle diverse modalità di compartecipazione a sostegno degli oneri di servizio pubblico.

Il sistema oggi in uso per stabilire il canone combina principi tra loro diversi: da un lato, prende a riferimento il calcolo del canone convenzionale, che si basa sulle caratteristiche dell'unità abitativa (mq; ubicazione; piano; etc...) mantenendo una qualche forma di collegamento con gli elementi che compongono il valore di mercato; dall'altro il canone è aggiustato sulla base delle caratteristiche dell'utenza e in particolare della classe ISEE-ERP di appartenenza e, pertanto, risponde ad un principio di equità distributiva. La commistione di queste due componenti – un valore calmierato calcolato in funzione di variabili di mercato su cui insiste un ulteriore calcolo basato sulle capacità reddituali dell'utenza in ingresso – produce un primo elemento di scarsa chiarezza nel comprendere a quale principio risponde la definizione di una tariffa per l'accesso ai servizi abitativi:

è una forma di compartecipazione alle spese di gestione?

è uno strumento di regolazione della domanda e quindi dell'accesso al servizio?

è uno strumento per veicolare il valore d'uso – in assenza di un valore di scambio – del servizio?

Una prima linea di azione può rappresentare, pertanto, l'apertura di una **più ampia riflessione sulla funzione del canone**, come prezzo politico – se copre i costi di gestione – o di tariffa, se non li copre, e dei principi di equità che ne sottendono le modalità di formulazione. Attorno a questa decisione ruota la collocazione dei servizi abitativi ERP nell'ambito delle più ampie politiche per la casa: sono una misura di risposta all'estrema fragilità? O sono una risposta alle diseguaglianze dell'abitare che colpiscono soprattutto i grandi centri urbani? Infatti, se dall'analisi dei regimi giuridici non emerge alcuna specificità territoriale (i casi presi in esame sono aziende che operano in capoluoghi di regione con specificità assimilabili, benché su scala diversa, al contesto di Milano), se si allargasse il campo dell'indagine al profilo del bisogno e della domanda si può ipotizzare che su questo campo si osserverebbero significative differenze tra la regione metropolitana di Milano e tutto il resto.

Per quanto riguarda, invece, la quota annua di contributi in conto esercizio, ad oggi si è assistito alla tendenza prevalente a finanziare la domanda – attraverso i contributi per la morosità incolpevole – con esiti incerti: da una parte questo approccio ha richiesto alle aziende la realizzazione di nuovi servizi all'utenza funzionali a supportare il processo di presentazione della domanda, laddove i potenziali beneficiari vivono in condizione di tale fragilità e marginalità da non avere i mezzi per farlo in autonomia; dall'altro, alcune aziende lamentano che tali supporti rappresentino incentivi alla morosità. Inoltre, regolare il sistema di contributi su un aspetto di patologia – la morosità che, per quanto fisiologica sotto certe soglie, non può rappresentare lo standard per la gestione – può produrre

effetti distorsivi e più in generale disincentivare le stesse aziende a perseguire obiettivi di contenimento di comportamenti morosi, che possono essere gestiti attraverso le leve di riprogettazione delle componenti di fruizione del servizio, incluse le modalità di pagamento.

Ancorare, al contrario, il contributo alla fisiologia di un servizio pubblico che non si autofinanzia con le tariffe permetterebbe, invece, di incentivare una migliore programmazione e definizione ex ante di obiettivi di efficienza ed efficacia.

Allo stesso tempo, dalla riclassificazione dei bilanci delle Aler lombarde per macro-aree strategiche di affari, emerge una grande variabilità nella capacità delle aziende di assicurare la copertura dei costi di produzione con i ricavi da attività primaria (locazione), come stabilito dalla legge (“il canone di locazione dei servizi abitativi pubblici è destinato a compensare **i costi di gestione, compresi gli oneri fiscali, e a garantire la manutenzione ordinaria** per la buona conservazione del patrimonio immobiliare” art. 1 cc 5,6, 24, 33 LR 16/2016).

Le differenze anche molto significative (da un margine primo positivo di oltre €150 ad alloggio fino ad uno negativo di quasi €200) possono essere imputate ad alcuni fattori, quali ad esempio:

le differenze in termini di profilo dell’utenza e loro distribuzione nelle diverse fasce di applicazione del canone: laddove la fascia di protezione è in crescita, si riduce l’economicità delle aziende;

la presenza di forme di fragilità sociale che hanno richiesto nel tempo l’allestimento di componenti di servizio differenziate e figure professionali attrezzate allo scopo (es. community manager; portierato sociale; servizi per la gestione dell’abusivismo);

le differenze in termini collocazione del patrimonio e i diversi costi di mercato connessi alle attività di manutenzione: più alti nelle grandi città, più contenuti nelle aree interne;

l’impatto di strutture di costi rigide ereditate dai modelli di gestione passati.

Pertanto, una prima considerazione riguarda la necessità – nella definizione di standard di costo – di considerare margini di flessibilità sufficienti a considerare le variabilità connesse: ancora una volta, è su questi aspetti – più che sui regimi giuridici – che è auspicabile la costruzione di un sistema di regole sufficientemente flessibile da consentire forme diverse di servizi abitativi in aree regionali con bisogni non omogenei.

Infine, se si procede a disegnare un sistema di servizio che ha un canale di finanziamento misto, in parte basato sui canoni e in parte sui contributi pubblici, occorre che anche i sistemi di monitoraggio della performance e i meccanismi di responsabilizzazione e orientamento alla gestione siano ibridi e multidimensionali e che non siano finalizzati solo all’efficienza e al raggiungimento degli equilibri di bilancio, ma anche all’efficacia ed equità del servizio, che è sociale per la natura dell’utenza a cui è destinato.

Profili di fiscalità delle ALER lombarde

1. L'imposizione patrimoniale municipale sugli enti ERP

Il tema dell'applicazione dell'IMU ai fabbricati di proprietà dei diversi enti di edilizia residenziale pubblica – indicati, ai fini del presente scritto, come “enti ERP”, prescindendo dalla loro natura giuridica di enti di diritto pubblico o privato ovvero dalla loro denominazione – ha da tempo interessato la giurisprudenza tributaria²⁰. Costituisce una *vexata quaestio* l'assoggettamento all'imposta locale dei citati fabbricati in considerazione della stratificazione normativa che ha interessato la disciplina del principale tributo comunale nonché degli altalenanti orientamenti giurisprudenziali frutto di dettati normativi non sempre chiari e sicuramente meritevoli di una riflessione ermeneutica.

Alla luce di queste premesse, occorre individuare le coordinate normative, per distinti anni d'imposta, al fine di tracciare il perimetro impositivo dell'IMU che, come noto, può trovare applicazione nei limiti definiti dalla Legge statale in forza del principio di legalità.

2. Coordinate normative relative agli anni d'imposta dal 2014 al 2019 e profili dogmatici delle agevolazioni tributarie

Avviando l'analisi per gli anni d'imposta compresi tra il 2014 ed il 2019, il testo normativo di riferimento è l'art. 13 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, in Legge 22 dicembre 2011, n. 214 (cd. Salva-Italia) che anticipa, in via sperimentale, l'istituzione dell'Imposta Municipale Propria, meglio nota come IMU. In particolare, il citato art. 13 è stato modificato dall'art. 2, co. 2 e 4 del DL 31 agosto 2013, n. 102 convertito, con modificazioni, dalla Legge 28 ottobre 2013, n. 124 nonché dall'art.

²⁰ Come chiarito da Cass., 7 giugno 2022, n. 18013 “*Con il mutamento della sistematica costituzionale sul riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni e il riordino delle varie funzioni pubbliche, confluito nella riforma del Titolo V della Costituzione, la materia dell'edilizia pubblica è stata attribuita alla competenza regionale e si articola in tre diversi livelli normativi. Per quanto ora rileva, il terzo livello (di cui al quarto comma dell'art. 117, Cost.), riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli IACP o degli altri enti che sono ad essi subentrati in virtù della legislazione regionale; seguendo la linea della ripartizione della potestà legislativa tracciata dall'articolo 117, le Regioni, al fine di rendere maggiormente efficiente ed agile il servizio hanno poi trasformato gli IACP in “Aziende”, organizzandole secondo schemi privatistici.*”.

1, co. 707 della Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità 2014). L'art. 13, nella versione vigente *ratione temporis* dispone, per quanto qui di interesse, al co. 2, lett. b) che l'imposta non si applica "ai fabbricati di civile abitazione destinati ad alloggi sociali come definiti dal decreto del Ministro delle infrastrutture 22 aprile 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 146 del 24 giugno 2008". Simili fabbricati, dunque, sono stati equiparati dal Legislatore all'abitazione principale ed in quanto tali esentati dall'imposizione dell'IMU. Essi, inoltre, soggiacciono, a pena di decadenza, all'obbligo dichiarativo di variazione da parte del contribuente per godere dell'esenzione dall'IMU al fine di attestare il possesso dei requisiti per il godimento dell'agevolazione tributaria ex art. 2, co. 5-bis del citato DL n. 102/2013.

Tuttavia, il co. 10, sempre dell'art. 13, dispone che dall'imposta dovuta per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo si detraggono, fino a concorrenza del suo ammontare, euro 200 anche "agli alloggi regolarmente assegnati dagli Istituti autonomi per le case popolari (IACP) o dagli enti di edilizia residenziale pubblica, comunque denominati, aventi le stesse finalità degli IACP, istituiti in attuazione dell'articolo 93 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616". Simile disposizione, dunque, estende il raggio d'azione della detrazione, destinata originariamente alle abitazioni principali allorquando erano soggette al pagamento dell'IMU, anche agli alloggi degli enti ERP.

Occorre preliminarmente sgombrare il campo da possibili equivoci terminologici o lessicali giacché sono spesso utilizzati indifferentemente le locuzioni "esenzione" ed "esclusione". Le fattispecie di esclusione e quelle di esenzione, infatti, sono tra loro diverse e non devono essere confuse²¹. Nel caso dell'esenzione, il presupposto impositivo si perfeziona in tutti i suoi elementi ma, accanto ad esso si pone un *quid pluris* al quale la legge attribuisce la capacità di neutralizzare l'effetto connesso alla realizzazione alla nascita dell'obbligazione tributaria e, quindi, alla realizzazione dell'evento tassabile. In altri termini, nel caso dell'esenzione, l'insorgere di una situazione legata all'oggetto o al soggetto del tributo impedisce al presupposto impositivo di far sorgere l'obbligazione tributaria nonostante quest'ultimo si sia integralmente verificato²². Viceversa, nel caso dell'esclusione la fattispecie si presenta diversa o mancante di qualche elemento essenziale rispetto all'archetipo normativo²³. All'interno di tale cornice definitoria e dogmatica, la disposizione agevolativa di cui all'art. 13, co. 2 del DL n. 201/2011 parrebbe ricadere nell'ambito delle esenzioni atteso che il modello teorico di riferimento è rappresentato dalla tassazione del possesso di immobili e, pertanto, costituendo il beneficio fiscale concesso agli "alloggi sociali" una deviazione rispetto al modello teorico, esso può ben essere classificato nell'ambito delle esenzioni²⁴. In particolare, l'agevolazione in parola, impingendo sul presupposto impositivo dell'IMU, afferisce non già alla funzionalità del tributo ma alla struttura dello stesso nell'ottica di perseguire una funzione extra-fiscale di favorire il diritto all'abitazione,

²¹ Diversamente, secondo A. Rovagnati, *IMU sugli immobili degli enti di edilizia residenziale pubblica*, in *Fisco*, 2020, 37, 3556 sotto il profilo pratico non vi sono differenze di rilievo tra esenzione ed esclusione.

²² Cfr. A. Berliri, *Corso istituzionale di diritto tributario*, Padova, 1979, 207 ss.

²³ Cfr. A. Fedele, *Appunti dalle lezioni di diritto tributario*, Torino, 2005, 145 ss. il quale precisa che nel caso dell'esclusione la delimitazione impositiva corrisponde ad ipotesi nelle quali l'indice di capacità contributiva non sussiste. Si veda anche F. Moschetti – R. Zennaro, *Agevolazioni fiscali*, in *Dig. disc. priv., Sez. com.*, I, Torino, 1987, 67.

²⁴ *Amplius* M. Aulenta, *Tax expenditures negli enti territoriali*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2015, 4, 554 ss.

costituzionalmente tutelato. Se da un lato l'intervento del Legislatore è volto indubbiamente a riconoscere un *favor* agli enti ERP in considerazione della finalità meritoria e costituzionalmente protetta della loro azione pubblica, dall'altro esso determina una problematica applicativa afferente all'applicazione alternativa del co. 2 ovvero del co. 10.

3. Requisiti e condizioni per il godimento dell'agevolazione tributario relativa all'IMU

Entrando nel merito del disposto normativo, l'art. 13, co. 2 del DL n. 201/2011 dispone l'esenzione dall'IMU degli immobili aventi la destinazione di alloggio sociale come definiti dal DM 22 aprile 2008 recante la *"Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea"*²⁵. Simile decreto interministeriale, adottato dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministro della Solidarietà Sociale, il Ministro delle Politiche per la Famiglia ed il Ministro delle Politiche giovanili ha fornito una compiuta definizione di "alloggio sociale", sebbene originariamente ai fini della disciplina degli aiuti di Stato. È, infatti, tale *"l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato."*²⁶. La disposizione aggiunge che *"L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie."* Vieppiù, rientrano nella definizione di "alloggio sociale" anche *"gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche - quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree od immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico - destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà."*²⁷. Dopo i profili definatori dettati dall'art. 1 del DM, il successivo art. 2 individua le caratteristiche strutturali di simili alloggi nonché i requisiti per l'accesso, la permanenza nello stesso ed il canone di locazione definiti dalle Regioni in concertazione con le ANCI regionali. Nonostante la disposizione tributaria rimandi al citato DM, una simile, ma non identica, nozione di "alloggio sociale" è contenuta nell'art. 10, co. 3 del DL 28 marzo 2014, n. 47 convertito, con modificazioni, dalla Legge 23 maggio 2014, n. 80 volto a perseguire la riduzione del disagio abitativo attraverso l'aumento dell'offerta di alloggi sociali in locazione in attuazione dell'art. 117, co. 2, lett. m), della Costituzione.

Il Legislatore tributario ricollega l'esenzione dell'imposta al ricorrere dell'elemento oggettivo della qualifica di "alloggio sociale" dell'immobile, altrimenti assoggettato ad imposizione. Tale fattispecie agevolativa guarda al solo elemento oggettivo (i.e. la destinazione del fabbricato ad "alloggio sociale"), trascurando l'aspetto soggettivo sicché essa si applica prescindendo dalla natura o tipologia giuridica

²⁵ Il DM recepisce la decisione 2005/842/CE della Commissione europea riguardante l'applicazione del previgente art. 86, par. 2, del Trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale.

²⁶ Così l'art. 1, co. 2 del DM 22 aprile 2008.

²⁷ Così l'art. 1, co. 3 del DM 22 aprile 2008.

del soggetto passivo possessore dell'immobile. Ne consegue che gli enti ERP possono essere proprietari di immobili aventi le caratteristiche di "alloggi sociali" volti a ridurre il disagio abitativo degli individui meno abbienti ed a favorire l'accesso all'abitazione, a canoni inferiori a quelli correnti sul mercato, ai nuclei familiari più svantaggiati. Non può, però, escludersi che il patrimonio degli enti ERP sia costituito anche da immobili privi di tali caratteristiche e che non potranno godere del particolare regime di vantaggio disposto dalla legislazione nazionale²⁸.

Diversamente, l'art. 13, co. 10 del DL n. 201/2011 riconosce agli enti ERP, per ciascun immobile assegnato nel periodo d'imposta, il diritto ad una detrazione per abitazione principale di euro 200 fino a concorrenza dell'imposta dovuta. Tale disposizione agevolativa trova applicazione al ricorrere di un duplice ordine di condizioni di natura oggettiva e soggettiva.

Quanto al primo aspetto, la detrazione si applica esclusivamente agli alloggi "*regolarmente assegnati*" dagli enti ERP cosicché deve escludersi che integri la fattispecie dell'agevolazione i casi di occupazione abusiva nonché la mancata o illegittima assegnazione dell'unità immobiliare (ie immobili sfitti). Giova osservare, sul piano della formulazione normativa, che il Legislatore ha riconosciuto il diritto alla detrazione agli "*alloggi*" assegnati, senza fornire una definizione di tale termine poiché le disposizioni afferenti all'IMU generalmente si riferiscono a immobili, fabbricati o unità immobiliari puntualmente definiti dalla normativa statale. Senza poter qui indugiare sulla nozione di "alloggio" che, in assenza di una disposizione tributaria, può essere derivata dal diritto civile o dal diritto urbanistico, occorre rilevare che il Legislatore ha inteso distinguerlo dall' "alloggio sociale" definito dal DM 22 aprile 2008. Parrebbe, quindi, avvalorata l'argomentazione sopraesposta circa la duplice ed alternativa qualifica degli immobili degli enti ERP che possono essere qualificati come alloggi sociali ovvero come semplici alloggi, a cui il Legislatore ricollega rispettivamente l'esenzione dall'imposta ovvero il diritto alla detrazione.

Venendo all'elemento soggettivo, il diritto di detrazione in questione è riconosciuto agli enti ERP, evidentemente quali soggetti passivi dell'imposta, purché aventi le stesse finalità degli IACP istituiti in attuazione dell'art. 93 del DPR 24 luglio 1977, n. 616.

4. La controversa questione ermeneutica circa il corretto trattamento fiscale, ai fini dell'IMU, degli immobili degli enti ERP

In tale panorama normativo di riferimento parrebbero fronteggiarsi due diverse linee interpretative che stanno sviluppando un notevole contenzioso innanzi ai giudici tributari. Da un lato i Comuni, applicando agli immobili degli enti ERP la sola detrazione di cui all'art. 13, co. 10 del DL n. 201/2011, contestano a questi ultimi l'omesso versamento dell'imposta e l'infedele dichiarazione giacché il Legislatore ha adottato una disposizione speciale riguardante gli immobili degli enti ERP e, pertanto, non può trovare applicazione la norma di esenzione di cui al co. 2²⁹. Dall'altro lato, invece, gli enti ERP invocano l'applicazione dell'art. 13, co. 2 del DL n. 201/2011 e, quindi, l'esclusione dall'imposizione dei

²⁸ Si pensi ai casi in cui gli immobili siano destinati ad ospitare soggetti diversi da quelli economicamente disagiati tra cui, a mero titolo esemplificativo, studenti, parenti di malati ricoverati presso vicini ospedali, padri separati, ecc.

²⁹ Tale tesi è condivisa da CTP Bari, sent. n. 2734/2018.

propri “alloggi sociali” sulla base dell’assunto che tutti i propri immobili possano vantare tale qualifica, specie in considerazione dell’“oggetto sociale” di tali enti³⁰.

Sul tema la giurisprudenza di merito ha assunto un orientamento ondivago ed i motivi delle pronunce, oltre ad essere significativamente stringati, appaiono spesso fuorvianti poiché, ad esempio, talvolta trovano applicazioni disposizioni non pertinenti o non applicabili all’epoca dei fatti. Infatti, le motivazioni del *decisum* sono in alcuni casi basate sulle risultanze della legislazione vigente (di cui *infra*) o di quella relativa alla previgente ICI ovvero all’IMU relativa ai periodi d’imposta dal 2012 al 2013³¹, in luogo di quella applicabile secondo il noto principio del *tempus regit actum*, e talvolta sono frutto di una interpretazione “sistematica” poiché il testo normativo parrebbe contraddittorio e presenterebbe un errore materiale o “forse una semplice dimenticanza”³². Pertanto, alla luce delle obiettive condizioni di incertezza normativa, corroborate dal contrasto nella giurisprudenza di merito, si dispone la compensazione delle spese processuali.

Pur essendosi sviluppando un indirizzo giurisprudenziale maggioritario nell’accogliere una posizione intermedia tra quelle esposte che valorizza la nozione di “alloggio sociale” a cui è ricollegata l’applicazione dell’esenzione fiscale dall’IMU³³, occorre avviare un autonomo percorso ermeneutico guidato dai consueti criteri di interpretazione a disposizione dei giuristi per tentare di offrire un’esegesi sostenibile sul piano logico-argomentativo e confacente ai principi generali di ragionevolezza e proporzionalità.

L’indagine non può non partire da una interpretazione letterale delle menzionate disposizioni agevolative che, con riferimento agli immobili degli enti ERP, parrebbe condurre ad un difetto di coordinamento normativo poiché l’art. 13, co. 10 del DL n. 201/2011 si riferisce esclusivamente agli alloggi degli enti ERP riconoscendo il diritto alla detrazione, purché gli immobili siano regolarmente assegnati, ma non esclude che possa trovare applicazione l’art. 13, co. 2 del DL n. 201/2011 che dispone la più vantaggiosa esenzione dall’IMU. Quest’ultima disposizione, infatti, alla lett. b), enuncia una norma generale applicabile a tutti i fabbricati di civile abitazione destinati ad “alloggi sociali”, ponendo attenzione, come indicato in esergo, al solo elemento oggettivo e non a quello soggettivo cosicché non sono esclusi dal suo ambito di applicazione gli immobili degli enti ERP purché rispettosi delle caratteristiche di cui al DM 22 aprile 2008.

Parrebbe, dunque, meritevole di ulteriori riflessioni quell’orientamento della giurisprudenza di merito che ha disconosciuto l’esenzione dall’IMU degli immobili degli enti ERP poiché non espressamente menzionati dall’art. 13, co. 2 del DL n. 201/2011 ed ha, invece, accertato la sola esistenza del diritto alla detrazione ex art. 13, co. 10 in considerazione del testuale riferimento a tali enti. In particolare,

³⁰ Tale tesi è condivisa da CTP Foggia, sent. n. 143/2021.

³¹ Poco conferente appare, ad esempio, CTR Lombardia, sent. n. 2828/2022 che richiama Cass., 25 luglio 2019, n. 20135. Nella fattispecie concreta decisa dagli Ermellini relativa all’anno d’imposta 2012 trovava applicazione l’art. 13, co. 2 del DL n. 201/2011 nella versione antecedente alle modifiche operate con la Legge n. 147/2013, mentre il caso sottoposto ai giudici di merito era relativo all’anno d’imposta 2014 in cui trovavano applicazione dette modifiche normative. Analoga osservazione può muoversi per il richiamo della circolare del Dipartimento delle Finanze – Direzione federalismo fiscale del 18 maggio 2012, n. 3/DF che offriva chiarimenti in merito alla disciplina dell’IMU antecedentemente alle modifiche operate dalla Legge n. 147/2013.

³² Così CTP Milano, sent. n. 1164/2021.

³³ Si veda CTP Foggia, sent. n. 129/2022; CTP Milano, sent. n. 1164/2021; CTP Napoli, sent. n. 17017/2018; CTP Foggia, sent. n. 377/2018

appare da rivedere l'argomentazione a supporto di tale tesi ancorata al consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale le norme fiscali di agevolazione sono norme di "stretta interpretazione" ai sensi dell'art. 14 delle preleggi ed in quanto tale devono essere interpretate solo adottando l'esegesi letterale poiché alcuno spazio può essere destinato al criterio analogico ovvero all'interpretazione estensiva oltre i casi e le condizioni espressamente considerate dalle disposizioni agevolative³⁴. Ne consegue, secondo questo ragionamento, che laddove il Legislatore avesse voluto estendere l'esenzione dall'IMU degli immobili degli enti ERP avrebbe dovuto prevederlo espressamente, similmente a quanto fatto con riguardo ad altre fattispecie, secondo il noto brocardo "*Ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*" così da evitare il ricorso ad interpretazioni estensive o analogiche³⁵. Tuttavia, il mancato richiamo nell'art. 13, co. 2 degli enti ERP non rende necessario il ricorso all'interpretazione analogica o estensiva per giungere al riconoscimento dell'esenzione poiché è proprio la disposizione normativa a disporre – in via generale ed astratta – l'agevolazione fiscale a beneficio di tutti i fabbricati qualificabili come "alloggio sociale". In altri termini, l'agevolazione fiscale trova applicazione in via diretta ed immediata, previa presentazione di apposita dichiarazione tributaria da parte del contribuente³⁶, senza ricorrere ad interpretazioni tendenti a rendere elastico il perimetro applicativo dell'esenzione posto che è sufficiente il mero rispetto del carattere oggettivo della stessa ovvero sia la qualifica dell'immobile come "alloggio sociale" secondo i canoni imposti dal DM 22 aprile 2008.

Tantomeno convincente appare l'argomentazione che l'antinomia normativa, la quale sorge dal conflitto tra il co. 2 ed il co. 10 del citato art. 13, possa essere risolta attraverso il criterio della specialità per cui la disposizione di cui al co. 10 si atteggia a disposizione speciale in quanto rivolta ad una categoria di soggetti ben definitiva (enti ERP) che deroga quella generale ("*lex specialis derogat generali*")³⁷. In tal caso, infatti, l'esenzione dall'IMU non si pone in un rapporto di *genus a species* con il diritto alla detrazione poiché, sebbene non manchino punti di intersezione tra le due agevolazioni, detta esenzione non può essere intesa come generale in quanto anch'essa derogatoria o "speciale"

³⁴ Come sancito da Cass., SS.UU., 3 giugno 2015, n. 11373 "È, invero, principio assolutamente consolidato nella giurisprudenza di questa Corte e condiviso dalla prevalente dottrina, che le norme fiscali di agevolazione sono norme di "stretta interpretazione", nel senso che non sono in alcun modo applicabili a casi e situazioni non riconducibili al relativo significato letterale; sicché, in particolare, non vi è possibilità di ricomprendere nell'ambito applicativo di una norma di agevolazione fiscale figura soggettiva diversa da quella specificamente contemplata dal testuale dato normativo.". Nella stessa pronuncia gli Ermellini affermano che "Costituisce, dunque, caposaldo dell'ordinamento tributario il principio secondo cui le norme, che, ..., riconoscono agevolazioni o benefici fiscali in deroga all'ordinario regime d'imposizione, sono norme ad interpretazione rigida ed anelastica, in quanto rigorosamente legata al dato letterale. Ed è la centralità stessa del criterio nel sistema dell'imposizione, al fine del perseguimento degli equilibri cui l'imposizione deve mirare in ottemperanza ai principi di cui agli artt. 23, 53 e 81 Cost. (cfr. C. cost. 10/2015), a rendere ineludibile la sua osservanza."

³⁵ Cfr. IFEL, *Il bilancio 2016. Le nuove regole finanziarie*, Roma, 2016, 117-118. In particolare, si legge a pag. 117 che "Seguendo tale interpretazione diventerebbe inutile la verifica circa la sussistenza dei requisiti richiesti per gli alloggi sociali, avendo la normativa previsto espressamente un'imposizione specifica per gli immobili IACP, indipendentemente, appunto, dal fatto che questi possano o non possano qualificarsi come alloggi sociali." ed a pag. 118 che "appare opportuna una messa a punto normativa in grado di escludere definitivamente ogni incertezza interpretativa."

³⁶ Sull'obbligo dichiarativo per poter usufruire dall'esenzione dall'IMU dell'"alloggio sociale" si veda CTP Taranto, sent. n. 120/2021.

³⁷ Tale argomentazione, invece, parrebbe sostenuta da IFEL, *Il bilancio 2016. Le nuove regole finanziarie*, op. cit., 117 secondo cui la novella dell'art. 13, co. 10 "unitamente al fatto che tali immobili sono tornati ad essere imponibili a decorrere dal 2014, delinea un'autonoma e specifica disciplina per gli immobili IACP cui si applica l'aliquota ordinaria e la detrazione di 200 euro". Simile tesi è stata sostenuta da CTR Abruzzo, sent. n. 4306/2021.

rispetto al consueto funzionamento dell'imposta patrimoniale che assoggetta ad imposizione tutti i fabbricati iscritti o iscrivibili in Catasto.

5. Approdi ermeneutici nell'ottica della dimensione promozionale della fiscalità locale

Il dubbio sul coordinamento normativo delle due disposizioni in esame è stato sottoposto all'attenzione del Dipartimento delle Finanze che ha riconosciuto la possibilità per gli alloggi degli enti ERP di essere qualificati come "alloggi sociali" ricorrendone i presupposti al fine dell'esenzione dall'IMU³⁸. Pertanto, l'assegnazione di un immobile di un ente ERP non implica l'automatica non applicazione dell'IMU poiché occorre verificare se l'immobile abbia effettivamente le caratteristiche di "alloggio sociale". Nel caso in cui gli immobili in questione non rispettino i requisiti tecnici di cui al DM 22 aprile 2008, ad essi troverà applicazione la meno vantaggiosa disciplina della detrazione fiscale. Tale condivisibile esegesi è del resto confermata sul piano gius-contabile giacché, come risulta dalla relazione tecnica al DL n. 102/2013, la perdita di gettito dell'IMU per i Comuni in conseguenza dell'introduzione dell'esenzione degli alloggi sociali è stimata in misura inferiore al gettito prodotto dalle abitazioni regolarmente assegnate dagli enti ERP³⁹.

In definitiva, è possibile affermare l'esistenza di due distinte agevolazioni fiscali, una ancorata alla qualifica di "alloggio sociale" che comporta l'esenzione dall'IMU, l'altra legata alla regolare assegnazione dell'alloggio (non sociale) la quale implica solo il diritto alla detrazione. La mera interpretazione logica parrebbe condurre ad una aporia nei casi in cui l'immobile dell'ente ERP rispetti le condizioni per accedere ad entrambe le agevolazioni poiché dispone della qualifica di "alloggio sociale" e perché regolarmente assegnato. Simile ipotesi, però, non parrebbe una contraddizione logica bensì lascerebbe al contribuente – l'ente ERP – la facoltà di scegliere il regime agevolativo più vantaggioso fiscalmente. Del resto, già l'art. 10-*bis*, co. 4 dello Statuto dei diritti del contribuente in tema di abuso del diritto, consente al soggetto passivo ampia libertà di scelta tra "regimi opzionali diversi offerti dalla legge". Alcun dubbio, invece, sussiste laddove l'immobile dell'ente ERP non sia

³⁸ Si veda il documento del 4 giugno 2014 intitolato "Faq Tasi e Imu - Risposte a domande frequenti in materia di TASI e di IMU, per la determinazione dei due tributi in vista della prossima scadenza del versamento del 16 giugno 2014". In particolare, nelle FAQ n. 15 e n. 20 si è chiarito che i fabbricati posseduti dagli enti ERP, non qualificabili come "alloggio sociale", sono assoggettati ad IMU sebbene sia applicabile la detrazione per abitazione principale. L'Amministrazione finanziaria ha altresì specificato che, invece, laddove gli immobili abbiano i requisiti e le caratteristiche indicate dal DM 22 aprile 2008 ed ai sensi dell'art. 2, comma 5-*bis*, del DL n. 102/2013 "nel modello di "Dichiarazione IMU" il proprietario dell'alloggio sociale deve anche barrare il campo 15 relativo alla "Esenzione" e riportare, nello spazio dedicato alle "Annotazioni" la seguente frase "l'immobile possiede le caratteristiche e i requisiti richiesti dalla lett. b), comma 2, dell'art. 13 del D. L. n. 201/2011". Negli stessi termini si è espresso anche l'on. Castiglione che, in qualità di rappresentante del Governo (i.e. sottosegretario di Stato per le politiche agricole alimentari e forestali), sentita l'Agenzia delle Entrate, ha fornito una risposta all'interpellanza parlamentare n. 2-00253 proposta dall'on. Mirabelli nel corso della seduta del Senato n. 451 del 14 maggio 2015.

³⁹ Dalla relazione tecnica al decreto legge emerge che l'esclusione dall'IMU degli alloggi sociali comporta una perdita di gettito stimabile in 17,5 mln/€ annui. In particolare, la relazione tecnica indica in circa 40.000 il numero degli immobili ad uso abitativo destinati ad alloggi sociali; considerando che la differenza media tra IMU versata per le abitazioni principali ed IMU per altre abitazioni è di 437 euro per immobile, dalla moltiplicazione dei due valori (40.000 unità x 437 euro) emerge la stima della perdita di gettito annuale di 17,5 mln/€. Detto importo è inferiore alla stima del gettito prodotto annualmente dall'IMU per le unità immobiliari appartenenti a cooperative a proprietà indivisa adibite ad abitazione principale ed agli alloggi assegnati dagli enti ERP quantificato in 76,2 mln sulla base dei versamenti effettuati nel 2012 con modello unificato di versamento e la contestuale indicazione di detrazione per abitazione principale.

qualificabile come “alloggio sociale” atteso che in questo caso troverà applicazione il solo diritto alla detrazione purché regolarmente assegnato. Difatti, nonostante il dibattito relativo al significato proprio delle disposizioni menzionate ed il loro relativo coordinamento, appare chiaro che il ricorrere delle caratteristiche che consentono di qualificare l’immobile come “alloggio sociale” è una mera possibilità giacché non può darsi per assodata una perfetta coincidenza tra detta qualifica ed il diritto di proprietà vantato dall’ente ERP che ne farebbe conseguire l’esenzione dall’IMU.

Simile approdo ermeneutico consente altresì di valorizzare la funzione extra-fiscale dell’esenzione in parola ed il *favor* che il Legislatore ha inteso dedicare agli “alloggi sociali” nell’ottica di garantire tutela ed effettività al diritto all’abitazione per i meno abbienti. La disposizione di esenzione, infatti, integrando la disciplina dell’IMU, consente di definire compiutamente la fattispecie tributaria, immettendo al suo interno fini e valori di carattere promozionale necessari a riconoscere, garantire e dare attuazione ai diritti sociali ed alle libertà economiche nel loro necessario contemperamento⁴⁰. In tal modo, l’interpretazione della norma agevolativa in parola consente una concreta implementazione della funzione promozionale della fiscalità locale quale strumento di *policy* necessario ad assicurare da un lato la *tax compliance* del contribuente, e, dall’altro, il rispetto dell’equità distributiva del carico fiscale ed il coordinamento con la spesa pubblica dei vari livelli di governo per evitare fenomeni di *overlapping* tra agevolazioni fiscali ed azioni di spesa nel settore dell’edilizia residenziale pubblica. Il descritto percorso ermeneutico, infatti, consente di giustificare l’agevolazione fiscale, specie in rapporto agli artt. 3 e 53 Cost., con il principio di rango costituzionale di giustizia sociale, con particolare riferimento al patrimonio abitativo quale bene della vita di fondamentale importanza per la persona e luogo di aggregazione sociale. Si è, infatti, autorevolmente osservato che “il diritto all’abitazione è un diritto inviolabile anzitutto perché è deducibile da una pluralità di riferimenti costituzionali (artt. 2, 4, 13, 14, 16, 29, 30, 31, 32, 35, 36, 37, 38, 42 e 47) tutti rivolti a creare le condizioni minime di uno Stato sociale.”⁴¹. Sulla materia lo Stato può vantare consistenti potestà legislative, specie in ambito tributario ove, ex art. 117, co. 2, lett. e), vana una competenza legislativa esclusiva nella materia “*sistema tributario e contabile dello Stato*”. Non potendo qui indugiare sui profili costituzionali del federalismo fiscale italiano, ci si limita a rilevare che ai sensi dell’art. 119 Cost., i Comuni hanno autonomia finanziaria di entrata, dispongono di risorse autonome nonché stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri. In assenza di una potestà legislativa riconosciuta al Comune dal dettato fondamentale, i tributi comunali sono oggetto di una disciplina di rango primario interamente eteroimposta, lasciando all’ente locale un potere regolamentare esercitabile esclusivamente all’interno della “cornice” normativa statale. In tale contesto, un ruolo rilevante è riservato alle Regioni nel soddisfacimento del diritto sociale all’abitazione, con particolare riferimento alla disciplina dell’accesso agli alloggi degli enti ERP quale forma di tutela e protezione a situazioni di fragilità e di bisogno⁴².

⁴⁰ Cfr. A. Uricchio, *Introduzione*, in A. F. Uricchio – M. Aulenta – G. Selicato (a cura di), *La dimensione promozionale del fisco*, Bari, 2015, 21.

⁴¹ Così F. Modugno, *I “nuovi diritti” nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, 63. Si veda anche F. Bilancia, *Brevi riflessioni sul diritto all’abitazione*, in *Ist. fed.*, 2010, 3-4, 231 ss.

⁴² Come osserva C. Buzzacchi, *Il legislatore regionale e il giudice delle leggi al cospetto dell’economia non osservata: le distorsioni del sistema tributario*, in *Oss. Cost.*, 2021, 4, 386-387 “tale percorso di realizzazione di una crescente uguaglianza è senz’altro rimesso alle loro attribuzioni, ed è chiaro che già su questo versante i legislatori regionali – ed anche gli enti locali – hanno in fondo la capacità di incidere sulla situazione economica delle persone. Per cui il dato che si trae da tali considerazioni è che inevitabilmente, stante l’intreccio delle materie e l’inestricabile collegamento dei diversi interessi che fanno capo a ciascun singolo individuo, determinazioni delle Regioni e dello Stato possono più o meno direttamente

6. Considerazioni sui riflessi nel processo tributario dell'esenzione dall'IMU degli "alloggi sociali"

Assodata la questione ermeneutica circa la compatibilità delle due agevolazioni fiscali, la questione ora ruota attorno alla verifica del rispetto dei requisiti tecnici per qualificare l'immobile come "alloggio sociale" ed al relativo riparto dell'onere della prova tra Amministrazione finanziaria e contribuente.

Circa il primo profilo problematico è possibile osservare che laddove il giudice di merito debba fondare la propria decisione su argomentazioni di natura squisitamente tecnica, egli può provvedere alla nomina di un Consulente Tecnico d'Ufficio (CTU) ex art. 7 del d.lgs n. 546/1992 in materia di poteri istruttori del giudice tributario. Competerebbe, dunque, all'ausiliario del giudice accertare il rispetto delle condizioni tecniche espresse nel DM 22 aprile 2008 attraverso la redazione di una perizia. Stante il generale rimando alle disposizioni del codice di rito civile contenuto nell'art. 1, co. 2 del d.lgs n. 546/1992, anche le parti del processo possono farsi coadiuvare da un Consulente Tecnico di Parte (CTP) chiamato a svolgere i compiti di cui all'art. 201 cpc⁴³.

Circa il secondo profilo critico, non potendo in questa sede soffermarsi sulle questioni processuali tributarie afferenti alla natura del processo tributario (impugnazione-merito o impugnazione-annullamento) e sul conseguente ruolo della parte attrice (in senso formale o sostanziale) nonché sui suoi riflessi sull'*onus probandi*, occorre segnalare l'indirizzo giurisprudenziale che pone in capo al contribuente l'onere di provare il ricorrere delle condizioni che il Legislatore prescrive per il godimento dell'agevolazione fiscale. Costituisce, ormai, un consolidato principio di diritto che *"in tema di agevolazioni tributarie, chi vuole fare valere una forma di esenzione o di agevolazione qualsiasi deve provare, quando sul punto vi è contestazione, i presupposti che legittimano la richiesta della esenzione o della agevolazione"*⁴⁴. Pertanto, al fine di far valere il ricorrere delle circostanze che consentono di qualificare l'immobile come "alloggio sociale" al fine di ridurre (*rectius* azzerare) la pretesa tributaria municipale, spetta all'ente ERP provare l'esistenza dei fatti costituenti il beneficio fiscale poiché ricade su quest'ultimo non solo l'onere dichiarativo ma, in caso di contestazione, anche l'onere di provare l'esistenza dei fatti e dei presupposti di diritto ai quali le norme tributarie ricollegano il diritto alla fruizione dell'agevolazione⁴⁵. Non sfugge da simile argomentazione giurisprudenziale l'IMU giacché la Corte di Cassazione ha più volte affermato che in base a detta ripartizione dell'onere probatorio, spetta al contribuente l'onere di provare il rispetto delle condizioni per accedere al regime fiscale agevolativo

condizionare la sfera giuridica ed economica dei soggetti, favorendo e penalizzando posizioni connesse a molteplici diritti: da un certo funzionamento del sistema tributario dello Stato e dalle politiche di edilizia pubblica delle Regioni può risultare un quadro, che si riflette nelle posizioni giuridiche dei singoli e nei loro diritti con effetti che determinano gradi più o meno soddisfacenti nella prospettiva dell'eguaglianza. Laddove l'istituzione del territorio vada però a premiare o sanzionare cittadini rispetto a statuizioni normative che ricadono totalmente entro il perimetro di decisione del legislatore nazionale, appare sensato che il giudice delle leggi ridimensioni il suo intervento."

⁴³ Diversamente, come chiarito da CTR Lombardia, sent. n. 2828/2022 la dichiarazione e relativa perizia predisposta da un responsabile dell'ente ERP non ha valore probatorio, ma può contribuire al libero convincimento del giudice.

⁴⁴ Così Cass., 9 marzo 2021, n. 6425. Negli stessi termini Cass., 4 ottobre 2017, n. 23228.

⁴⁵ Secondo le indicazioni provenienti da CTR Lombardia, sent. n. 2828/2022 parrebbe utile produrre in giudizio, ad esempio, i contratti di locazione temporanea per almeno otto anni, la perizia asseverata di un professionista esterno all'ente ERP, ecc. Viceversa, secondo CTP Bari, sent. n. 105/2021 l'assimilazione tra "alloggio sociale" ed altri alloggi di proprietà dell'ente ERP è possibile in caso di non contestazione dell'altra parte processuale ovvero sia il Comune.

e “speciale” rispetto a quello ordinario e generale, ad esempio in tema di sussistenza del requisito di “prima casa”⁴⁶. Tuttavia, occorre valutare la tenuta di simile tesi giurisprudenziale con la novella dell’art. 7 del d.lgs n. 546/1996 ad opera della recentissima Legge del 31 agosto 2022, n. 130 di riforma del codice di rito tributario che introduce il co. 5-*bis* nel citato art. 7, a mente del quale “*L’amministrazione prova in giudizio le violazioni contestate con l’atto impugnato.*”, il quale parrebbe ripristinare il tradizionale riparto dell’onere della prova di cui all’art. 2697 cc secondo il noto brocardo latino “*Onus probandi incumbit ei qui dicit*”.

7. Coordinate normative relative agli anni d’imposta a decorrere dal 2020 e differenze rispetto al precedente regime agevolativo

A decorrere dal 1° gennaio 2020 trova applicazione la nuova disciplina dell’IMU dettata dalla Legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Legge di stabilità 2020) che reintroduce l’esenzione dell’abitazione principale dall’imposta. Ai fini del presente scritto, particolare importanza assume l’art. 1, co. 741, lett. c), n. 3) della Legge n. 160/2019 a mente del quale sono considerati abitazione principali e, quindi, non costituenti presupposto dell’imposta “*i fabbricati di civile abitazione destinati ad alloggi sociali come definiti dal decreto del Ministro delle infrastrutture 22 aprile 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 146 del 24 giugno 2008, adibiti ad abitazione principale*”.

Con formulazione identica all’art. 13, co. 10 del DL n. 201/2011, l’art. 1, co. 749 della Legge n. 160/2019 sancisce il diritto alla detrazione di 200 euro dall’imposta dovuta relativamente agli alloggi regolarmente assegnati dagli enti ERP, analogamente al diritto riconosciuto nella stessa misura per l’unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo e classificata nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9.

Occorre, dunque, interrogarsi se il percorso esegetico seguito nel precedente paragrafo possa essere ripercorso anche alla luce della vigente disciplina dell’imposta municipale, con particolare riferimento all’intassabilità degli immobili aventi la qualifica di “alloggio sociale”. Al riguardo la Legge n. 160/2019, a differenza del DL n. 201/2011, ha aggiunto alla fattispecie agevolativa afferente gli “alloggi sociali” la condizione di adibirli ad abitazione principale. Ne discende che l’esclusione impositiva può essere vantata dall’ente ERP, quale soggetto passivo dell’IMU, a condizione che l’assegnatario adibisca effettivamente l’alloggio a propria abitazione principale. Pertanto, affinché siano integrati i requisiti della disposizione tributaria agevolativa è necessario che il legittimo possessore ed i componenti del suo nucleo familiare dimorino abitualmente e risiedano anagraficamente nell’alloggio. Trattasi, dunque, di un’ipotesi di assimilazione che consente di equiparare gli “alloggi sociali” all’abitazione principale al fine di farne conseguire l’esenzione dall’IMU⁴⁷.

Si tratta di una modifica normativa di non poco momento poiché antecedentemente all’anno d’imposta 2020 l’esenzione dall’IMU degli “alloggi sociali” operava sulla base del rispetto del solo requisito oggettivo ovvero se l’immobile doveva essere confacente alle specifiche caratteristiche

⁴⁶ Cass., 7 marzo 2019, n. 6634.

⁴⁷ Come si legge nella circolare del Dipartimento delle Finanze, Direzione Legislazione Tributaria e Federalismo Fiscale, del 18 marzo 2020, n. 1/DF “Si deve precisare che le assimilazioni di cui alla lett. c) del comma 741 in parola hanno carattere peculiare e prendono in considerazione proprio quelle fattispecie che altrimenti non potrebbero rientrare nell’ipotesi tipica di abitazione principale di cui alla precedente lett. b).”.

tecniche individuate dal DM 22 aprile 2008, indipendentemente dalla regolare assegnazione. A seguito della novella legislativa del 2019 si è introdotta un'ulteriore condizione, questa volta soggettiva giacché il non assoggettamento ad imposizione deriva anche dalla scelta del beneficiario dell'alloggio di eleggere lo stesso ad abitazione principale, anche in conseguenza delle variazioni anagrafiche⁴⁸. L'intassabilità degli immobili degli enti ERP è soggetta ad un duplice ordine di conseguenze soggettive ovverosia dapprima l'assegnazione dell'"alloggio sociale" al beneficiario attraverso, ad esempio, contratti di locazione, comodato d'uso, ecc., e, successivamente, lo stesso deve essere eletto ad abitazione principale del detentore del diritto reale di godimento. Ne consegue che quest'ultimo requisito esonera dalle competenze dell'ente ERP poiché trattasi di una scelta discrezionale di un soggetto terzo all'ente ma potrebbe determinare l'aggravio tributario in capo al citato ente. In virtù del menzionato riparto dell'onere della prova, costituisce uno specifico onere del proprietario dell'"alloggio sociale" attestare la sussistenza dei requisiti per usufruire dell'esenzione fiscale e, pertanto, compete all'ente ERP non solo verificare il rispetto dei requisiti del DM 22 aprile 2008 ma anche controllare che detto alloggio sia stato effettivamente adibito a "prima casa" del beneficiario per tutta la durata del periodo d'imposta.

Tra gli aspetti di maggior rilievo afferenti alla Legge di bilancio per il 2020 occorre menzionare l'art. 1, co. 754 che dilata lo spazio di manovrabilità del tributo a disposizione dei Comuni riconoscendo a questi ultimi la possibilità di azzerare l'aliquota per tutti gli immobili diversi dalla abitazione principale, dai fabbricati rurali e dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D. Si tratta di una disposizione che si pone in linea di continuità con quanto precedentemente disposto da alcuni Comuni, con proprio regolamento, che avevano previsto aliquote ridotte per la tassazione patrimoniale degli enti ERP in considerazione della rilevanza sociale dell'attività svolta. Secondo l'art. 1, co. 754 della Legge n. 160/2019, laddove l'Amministrazione locale volesse valorizzare le funzioni degli enti ERP potrebbe disporre una riduzione, sino all'azzeramento, del carico tributario dell'IMU sugli immobili di questi ultimi, specie a beneficio di quelli che non ricadono nell'ambito dell'esenzione poiché, ad esempio, non classificabili tra gli "alloggi sociali" o perché il beneficiario non l'ha eletto ad abitazione principale ovvero giacché non regolarmente assegnati (i.e. immobili sfitti)

8. Deducibilità dell'IMU dall'imposta sui redditi

Dopo aver tentato di fornire un coerente percorso ermeneutico in merito all'assoggettamento ad imposizione municipale locale degli immobili degli enti ERP in chiave diacronica, occorre avanzare alcune considerazioni in merito ai profili relazionali con l'imposizione sui redditi, con particolare riferimento all'IRES.

Occorre osservare che numerosi enti ERP sono costituiti utilizzando la forma giuridica di una società di capitali ovvero assumono le vesti di un ente pubblico economico, in ambo i casi assoggettati all'IRES ai

⁴⁸ Nonostante la rilevante modifica normativa, nella circolare del Dipartimento delle Finanze, Direzione Legislazione Tributaria e Federalismo Fiscale, del 18 marzo 2020, n. 1/DF e, più precisamente, nel paragrafo dedicato agli "Immobili posseduti dagli IACP e alloggi sociali" si precisa che "Con la legge di bilancio 2020 è stato mantenuto sostanzialmente inalterato il regime fiscale già previsto in materia di IMU per gli immobili in questione". In precedenza, l'on. Villarosa, in qualità di sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, nel corso dell'interrogazione a risposta immediata della VI Commissione permanente della Camera dei deputati del 16 gennaio 2020 ha affermato che "La legge di Bilancio 2020 ha mantenuto inalterato il regime fiscale già previsto in materia di IMU per gli enti in questione confermando la volontà del Governo di non penalizzare questo comparto con ulteriore tassazione."

sensi dell'art. 73, co. 1, lettere rispettivamente a) e b) del TUIR. In particolare, le ALER sono giuridicamente qualificabili come enti pubblici economici classificabili, ai fini fiscali, come enti commerciali, pur con finalità sociali, e, pertanto, i redditi prodotti rientrano nella categoria dei redditi d'impresa ex art. 55 del TUIR. Le ALER, dunque, sono fiscalmente considerate come enti commerciali soggetti all'IRES ai sensi dell'art. 73, co. 1, lett. b) del TUIR⁴⁹. Simili enti ERP, infatti, sono enti dotati di personalità giuridica, di autonomia organizzativa, patrimoniale e contabile nonché di proprio Statuto. Si tratta, dunque, di enti pubblici dotati di una propria autonomia e struttura organizzativa, distinta da quella dell'ente regionale di riferimento, nonostante siano intimamente legati alla Regione. Nel territorio lombardo, la LR 30 dicembre 2006, n. 30 ha inserito, nell'allegato A1, le ALER tra gli enti strumentali del Sistema Regionale e la LR 8 luglio 2016, n. 16, che detta una riforma organica dei servizi abitativi, attribuisce alla Regione funzioni di coordinamento e vigilanza sulle ALER.

Nella determinazione del reddito d'impresa ai fini dell'IRES, l'imposta municipale locale rappresenta una componente negativa di reddito giacché interamente deducibile ai sensi dell'art. 1, co. 772 e 773 della Legge n. 160/2019, ma solo a decorrere dall'anno d'imposta 2022. In precedenza, l'IMU è deducibile nella misura del 50% nell'anno d'imposta 2019 ex art. 1, co. 4 e 5 della Legge n. 160/2019 e nella misura del 60% negli anni 2020 e 2021 ai sensi art. 1, co. 772 e 773 della Legge n. 160/2019.

Sul piano diacronico, la formulazione originaria dell'art. 14 del d.lgs n. 23/2011 in tema di federalismo fiscale municipale sanciva la totale indeducibilità dell'IMU dalle imposte sui redditi dall'anno d'imposta 2012. Successivamente, l'art. 1, co. 715 e 716 della Legge di stabilità 2014 ha disposto la deducibilità limitatamente al 30% dell'imposta municipale a decorrere dall'anno d'imposta 2013 ed al 20% a decorrere dal 2014.

La descritta indeducibilità totale dell'IMU dall'imposta sui redditi, disposta dall'art. 14, co. 1 del d.lgs n. 23/2011, nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 1, co. 715 della Legge n. 147/2013, è stata dichiarata incostituzionale dal giudice delle leggi, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., sotto il profilo della coerenza e quindi della ragionevolezza. Come, infatti, sancito dalla Corte Costituzionale nella pronuncia n. 262/2020, la deducibilità dell'IMU dall'imponibile dell'IRES assume natura strutturale poiché necessaria dall'applicazione coerente e sistematica del presupposto di quest'ultimo tributo. In altri termini, essendo il presupposto impositivo dell'IRES individuato nel possesso di un *"reddito complessivo netto"* ex art. 75, co. 1 del TUIR, il Legislatore non può rendere indeducibile un costo fiscale come l'IMU, per giunta interamente inerente. A differenza di quanto stabilito per alcune categorie di reddito, come, ad esempio, i redditi di lavoro dipendente, che sono computati al lordo, senza deduzione (analitica) dei costi di produzione, nel caso dei redditi d'impresa, l'IMU si atteggia alla stregua di un ordinario costo d'impresa a cui, per di più, non è possibile sottrarsi in considerazione della natura coattiva del prelievo. In definitiva, la Corte ha chiarito che l'IMU gravante sugli immobili strumentali è un costo fiscale inerente di cui non si può precludere la deducibilità, pena la compromissione della intrinseca coerenza del disegno relativo all'imposizione dei redditi d'impresa ancorato al criterio di tassazione "al netto".

⁴⁹ Con riferimento agli enti ERP dell'Abruzzo, si veda Cass., 7 giugno 2022, n. 18013 secondo cui "in materia di imposizione IRES, ai sensi dell'art. 73, comma 1, lett. b), c), t.u.i.r., l'ATER, quale ente pubblico economico, dotato di personalità giuridica, che svolge (anche se non in maniera esclusiva) attività commerciale, è soggetto all'imposta sul reddito delle società.". In precedenza si veda altresì CTP Pescara, sent. n. 821/2010 con nota di C. Verrigni, *Natura giuridica delle ATER e agevolazioni ai fini delle imposte sui redditi*, in *Riv. dir. trib.*, 2011, 5, 275 ss.

Riprendendo le fila del discorso, a decorrere dall'anno d'imposta in corso, l'IMU diviene un componente negativo di reddito d'impresa completamente deducibile. Alcuo dubbio, infatti, sussiste circa la strumentalità degli immobili degli enti ERP poiché non si tratta di beni-merce ma di beni impiegati per il conseguimento dell'attività economica dell'ente oltrosia, con le parole della Corte Costituzionale, *"un ordinario fattore di produzione"*⁵⁰.

Tuttavia, desta soverchi dubbi la scelta del giudice delle leggi di escludere dall'illegittimità costituzionale il divieto di deduzione dell'IMU dalla base imponibile dell'IRES con riferimento agli anni d'imposta successivi, oltrosia dal 2013 al 2021. Nella citata pronuncia n. 262/2020, le argomentazioni espresse per supportare l'incostituzionalità del divieto di deduzione riguardante l'IMU paiono improvvisamente dissolversi quando l'analisi passa dall'anno d'imposta 2012 ai successivi esercizi fiscali. Difatti, in chiusura della sentenza, la Corte si interroga sulla possibilità di estendere le conclusioni raggiunte con riferimento alla normativa in vigore per il 2012 a quella valida per gli anni successivi ma la stessa ritiene *"che non sussistano i presupposti di tale estensibilità. Nel descritto percorso, infatti, il legislatore (...) si è gradualmente corretto - prendendo atto via, via, di esigenze di equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) - fino a giungere alla virtuosa previsione, certamente non più procrastinabile, della totale deducibilità a partire dal 2022 (secondo quanto oggi previsto dall'art. 1, comma 773, della Legge n. 160/2019)"*. Simile argomentazione appare difficilmente comprensibile poiché il percorso di graduale ravvedimento operato dal Legislatore non muta i termini della questione e pertanto il progressivo incremento della quota di deduzione dell'IMU mal si coordina con il riconoscimento del divieto di deduzione. L'unica giustificazione che pare frenare l'estensione del giudizio di costituzionalità è rintracciabile nella necessità di garantire l'equilibrio di bilancio e perseguire la *"ragion fiscale"* ma la stessa Corte Costituzionale, nella medesima pronuncia, ha chiarito che le esigenze di tutela dell'interesse fiscale non possono trovare un'adeguata ragione giustificatrice nell'ambito delle mere esigenze di gettito come avvenuta nel caso di specie ove l'indeducibilità dell'onere fiscale si è tradotta in una manovra fiscale irragionevole⁵¹.

⁵⁰ Sulla nozione di strumentalità adottata nella pronuncia della Corte Costituzionale, si veda M. Beghin, *La deducibilità dell'IMU ai fini IRES tra inerenza del costo e strumentalità del bene*, in *Corr. trib.*, 2021, 4, 315 ss.

⁵¹ Come osserva G. Zizzo, *La deduzione dell'IMU tra doveri costituzionali e virtù politiche*, in *Rass. trib.*, 2021, 3, 793 *"Né alla graduale rimozione del divieto può attribuirsi un effetto riparatorio del danno subito dai contribuenti nei periodi di vigenza dello stesso, capace di sanare la sua irragionevolezza. Solo la previsione di un rimborso della maggiore ires versata a causa della indeducibilità dell'IMU avrebbe prodotto un siffatto effetto. Ma della stessa non è vi è traccia. Il progressivo innalzamento della quota di imu deducibile ha quindi soltanto inciso sulla estensione del danno, comportando che quello sofferto dai contribuenti con riferimento ai periodi successivi a ciascun intervento su detta quota fosse inferiore a quello sofferto con riferimento ai precedenti. Circoscrivendola dichiarazione di illegittimità costituzionale all'assetto normativo in vigore per il 2012, la Corte ha indubbiamente privato di significative ricadute concrete la sua pronuncia. Non solo perché tocca un solo anno e non dieci (2012-2021) o sette (2012-2018). Ma pure perché il termine per chiedere il rimborso della maggiore ires versata con riferimento all'unico anno interessato era ormai ampiamente spirato alla data di pubblicazione della sentenza, sicché a beneficiarne potranno essere soltanto quei contribuenti che hanno avuto l'accortezza e lungimiranza di proporre tempestivamente detta domanda."*

BIBLIOGRAFIA

- Aulenta M., *Tax expenditures negli enti territoriali*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2015, 4;
- Beghin M., *La deducibilità dell'IMU ai fini IRES tra inerenza del costo e strumentalità del bene*, in *Corr. trib.*, 2021, 4;
- Berliri A., *Corso istituzionale di diritto tributario*, Padova, 1979;
- Bilancia F., *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Ist. fed.*, 2010, 3-4;
- Buzzacchi C., *Il legislatore regionale e il giudice delle leggi al cospetto dell'economia non osservata: le distorsioni del sistema tributario*, in *Oss. Cost.*, 2021, 4;
- Fedele A., *Appunti dalle lezioni di diritto tributario*, Torino, 2005;
- IFEL, *Il bilancio 2016. Le nuove regole finanziarie*, Roma, 2016;
- Modugno F., *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995;
- Moschetti F. – Zennaro R., *Agevolazioni fiscali*, in *Dig. disc. priv., Sez. com.*, I, Torino, 1987;
- Rovagnati A., *IMU sugli immobili degli enti di edilizia residenziale pubblica*, in *Fisco*, 2020, 37
- Uricchio A., *Introduzione*, in Uricchio A. F. – Aulenta M. – Selicato G. (a cura di), *La dimensione promozionale del fisco*, Bari, 2015;
- Verrigni C., *Natura giuridica delle ATER e agevolazioni ai fini delle imposte sui redditi*, in *Riv. dir. trib.*, 2011, 5;
- Zizzo G., *La deduzione dell'IMU tra doveri costituzionali e virtù politiche*, in *Rass. trib.*, 2021, 3.

