



Regione Lombardia

IL CONSIGLIO

NOTE INFORMATIVE SULL'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE REGIONALI – N. 19

giugno 2011

Nuovi canoni di locazione per l'edilizia residenziale pubblica

Dal 2008 i canoni di locazione degli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) per famiglie a basso reddito vengono calcolati secondo nuove regole.

La l.r. n. 27 del 2007 che le ha introdotte ha previsto anche che l'**Osservatorio regionale per la condizione abitativa**, entro la fine del 2010, trasmetta alla competente commissione consiliare **una relazione sugli esiti dell'applicazione dei nuovi canoni** e, in particolare, sulle conseguenze per le famiglie assegnatarie e per gli enti proprietari degli alloggi.

Questo documento, richiesto dal **Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione** nell'ambito dell'esame della relazione pervenuta, sintetizza le informazioni più significative contenute nella relazione per capire se e in che misura il nuovo sistema di calcolo dei canoni, introdotto da circa tre anni, ha contribuito al perseguimento degli obiettivi della politica regionale per l'ERP.

La Nota, inoltre, riporta alcune criticità emerse nell'attuazione dei nuovi canoni e pone in evidenza alcune domande per possibili successivi approfondimenti.



CONTENUTI DEL DOCUMENTO

1. Tre obiettivi per i nuovi canoni
2. Un nuovo sistema di calcolo
3. Dal punto di vista degli enti proprietari: come cambia il gettito dei canoni?
4. Dal punto di vista degli inquilini: come incide il canone sull'economia familiare?
5. In sintesi e per approfondire

1. TRE OBIETTIVI PER I NUOVI CANONI ERP

La l.r. n. 27 del 2007, confluita poi nel testo unico sulle politiche abitative (l.r. 27/2009)¹, ha introdotto un nuovo sistema di calcolo per determinare l'importo dei canoni sociali² degli alloggi, sostituendo le previsioni di una norma regionale di settore di circa 20 anni prima³ per favorire un uso più razionale ed efficiente del patrimonio abitativo. Nel 2007, infatti, i canoni applicati risultavano particolarmente bassi, anche per gli inquilini con minore capacità economica: il 35% degli inquilini aveva un canone inferiore a 50€ al mese e fra questi il 4% inferiore a 7€ al mese.

I principali obiettivi dell'intervento normativo sono:

- adeguare i canoni per una maggiore **sostenibilità** dei costi di gestione del patrimonio abitativo e aumentare le risorse a disposizione per la manutenzione e la riqualificazione degli alloggi;
- salvaguardare il principio di **sopportabilità** dei canoni di locazione per gli utenti, rispetto alle capacità economiche di ogni nucleo familiare;
- determinare criteri di calcolo comuni fra tutti gli enti proprietari (comuni e ALER), in modo da ottenere maggiore **uniformità** sul territorio regionale.

Per determinare i canoni sociali viene quindi introdotto un nuovo sistema di calcolo, in modo da assegnare un valore più consono alle caratteristiche degli alloggi, valorizzare quelli di maggiore pregio e, al tempo stesso, commisurare i canoni alle capacità economiche e alla composizione delle famiglie tramite un apposito indicatore (ISEE-erp)⁴.

2. UN NUOVO SISTEMA DI CALCOLO

Il meccanismo di calcolo del nuovo canone sociale ha 3 passaggi fondamentali.

1. In primo luogo si determina il **valore convenzionale** dell'alloggio in base al costo di costruzione al mq e tenendo conto di caratteristiche oggettive quali la vetustà, lo stato di conservazione, l'ubicazione in un piccolo centro abitato oppure in città, nel centro storico o in zone periferiche e a quale piano.
La **base di calcolo del canone è pari al 5%** del valore convenzionale dell'alloggio.
2. Le famiglie alle quali l'alloggio è assegnato non dovranno coprire per intero questa cifra, ma una **percentuale definita in relazione al proprio ISEE-erp**, secondo 4 aree di appartenenza: (1) Protezione, cui appartengono i redditi più bassi, (2) Accesso, (3) Permanenza e (4) Decadenza, che riguarda coloro che entro 2 anni devono lasciare l'alloggio per aver superato i limiti reddituali previsti⁵ e nella quale il canone sarà ulteriormente alzato con delle maggiorazioni.

¹ Nel Testo Unico sono confluite anche le modifiche nel frattempo apportate con l.r. 30 dicembre 2008, n. 36 *Modifiche a leggi regionali in materia di ERP*. Inoltre, all'art. 37, comma 5, è prevista la relazione cui qui ci si riferisce. La Relazione, approvata dalla Giunta regionale con d.g.r. n. 1288 del 1° febbraio 2011, è stata elaborata dall'Osservatorio regionale sulla condizione abitativa – costituito in seno all'assessorato Casa della Giunta regionale – che, per l'occasione, è stato allargato ai rappresentanti delle organizzazioni sindacali degli inquilini ed a quelli degli enti proprietari.

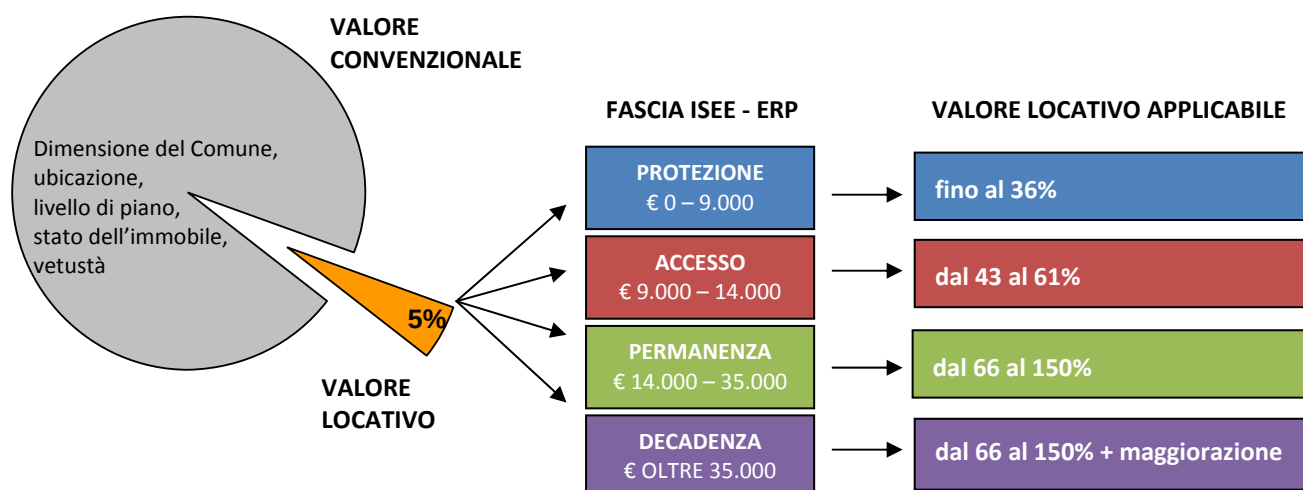
² Tutte le informazioni presentate in questa Nota fanno riferimento agli alloggi a canone sociale, cioè il canone di locazione corrisposto dall'assegnatario di alloggi cosiddetti ERP e indirizzato alle famiglie in stato di maggior bisogno. L'importo di questi canoni concorre alla copertura degli oneri di realizzazione, o recupero e acquisizione, nonché ai costi di gestione. Esiste nell'ERP anche il canone moderato per famiglie che, pur non rientrando nei parametri previsti per il canone sociale, non possono affrontare i prezzi del mercato privato.

³ Legge regionale 5 dicembre 1983, n. 91 e successive modificazioni.

⁴ Vedi Box 2 a pag. 5.

⁵ Con la l.r. 30 dicembre 2008, n. 36 "Modifiche a leggi regionali in materia di ERP" questo limite è stato portato da 28.000 a 35.000€.

Tav. 1 – Dal valore convenzionale al valore locativo applicabile: il percorso per determinare il canone sociale di locazione degli alloggi

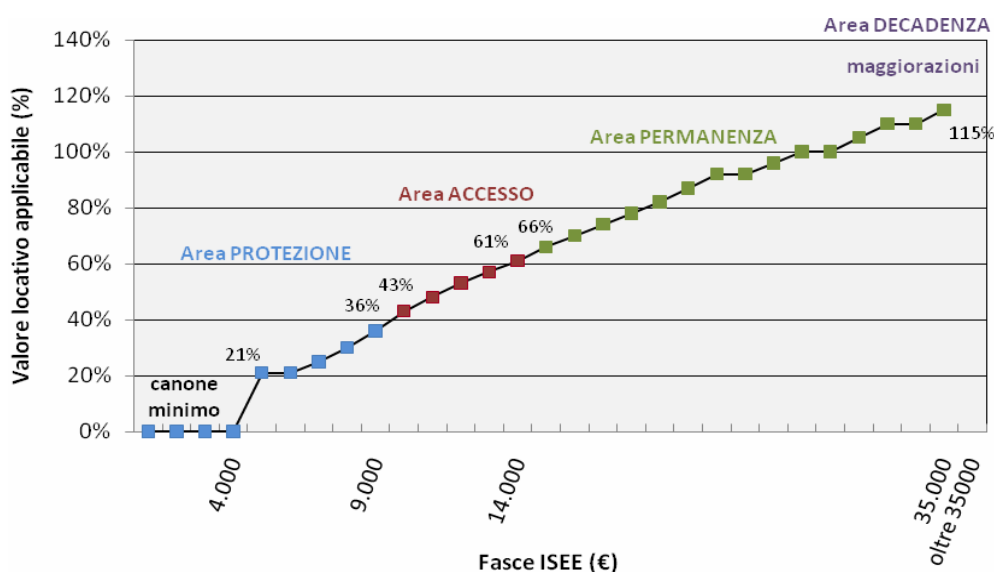


- Per determinare l'importo effettivo del canone, inoltre, la legge impone il rispetto di soglie massime di incidenza dei canoni sulla condizione economica delle famiglie, che variano a seconda dell'area di appartenenza (dal 14 al 24% dell'ISE-erp⁶). Queste soglie stabiliscono dei **limiti "di supportabilità"** entro i quali il canone deve rientrare ed eventualmente essere ridotto perché non superi l'incidenza massima stabilita (*canone massimo supportabile*).

Viceversa i canoni possono essere anche aumentati qualora risultassero inferiori agli importi minimi previsti per ogni fascia ISEE-erp di appartenenza (*canone minimo* da 20 a 200€).

La percentuale del valore locativo che le famiglie dovranno corrispondere cresce al crescere dell'ISEE-erp (vedi tav. 2). I canoni di locazione vanno da 20€ mensili, pari al canone minimo assegnato ai nuclei con ISEE-erp al di sotto di 4.000€ nell'area della Protezione, fino a importi più vicini a quelli di mercato per l'area Decadenza.

Tav. 2 – Incremento del valore locativo assegnabile per la determinazione del canone sociale



⁶ Per valutare l'incidenza del canone sulla condizione economica delle famiglie è previsto il riferimento all'ISE-erp. Esso è dato dalla somma delle componenti reddituale e patrimoniale di un nucleo familiare determinate come per l'ISEE-erp, ma non tiene conto della composizione del nucleo e dunque non applica la scala di equivalenza che rende confrontabili nuclei diversi.

I nuovi criteri di calcolo sono stati applicati a partire dal 1 gennaio 2008, ma è prevista una **fase transitoria** di adeguamento progressivo, fino alla fine del 2010.

Cosa è cambiato?

Il precedente sistema di calcolo del canone Sociale faceva riferimento alla normativa sull'equo canone⁷ che in modo simile determinava il canone a partire da un valore convenzionale dell'alloggio, successivamente commisurato al reddito familiare. Tuttavia i parametri di calcolo previsti erano diversi:

- l'equo canone fissava un costo base al mq inferiore a quello previsto dal nuovo sistema di calcolo introdotto in Lombardia: ad esempio per un alloggio costruito nel 1997 l'equo canone fissava un costo base di 749 euro al mq⁸, rispetto agli attuali 1.250€ al mq;
- il coefficiente di vetustà degli immobili che veniva applicato nel calcolo, agiva abbattendo significativamente il valore base⁹ e determinando effetti non voluti: alloggi collocati in zone centrali o di pregio avevano valori inferiori rispetto ad altri, di costruzione relativamente più recente ma ubicati in periferia, dove i valori di mercato sono sensibilmente più bassi;
- il valore locativo di partenza era soltanto del 3,85% del valore convenzionale anziché il 5% come previsto attualmente.

Complessivamente quindi il nuovo sistema di calcolo dovrebbe portare a una **rivalutazione del patrimonio abitativo di ERP** che si rifletterà nell'aumento dei canoni di locazione.

Box 1 – Alloggi ERP a canone sociale nelle province della Lombardia

Il 93% degli alloggi ERP sono destinati alla locazione a canone sociale; sono dislocati in tutte le province e, per la maggior parte, sono di proprietà delle ALER (65% contro il 35% di proprietà dei comuni).

province	Alloggi dei Comuni	Alloggi delle Aler	totale	% proprietà dei Comuni	% proprietà delle Aler
Milano	33.706	60.395	94.101	36%	64%
Brescia	4.448	5.792	10.240	43%	57%
Varese	3.425	6.638	10.063	34%	66%
Bergamo	2.771	5.512	8.283	33%	67%
Pavia	1.874	4.624	6.498	29%	71%
Cremona	2.132	3.966	6.098	35%	65%
Como	2.067	2.678	4.745	44%	56%
Mantova	918	3.331	4.249	22%	78%
Lodi	950	2.279	3.229	29%	71%
Lecco	932	1.623	2.555	36%	64%
Sondrio	203	1.409	1.612	13%	87%
Regione	53.426	98.247	151.673	35%	65%

(fonte: ns. elaborazione su dati di Regione Lombardia, Osservatorio Regionale sulla Condizione Abitativa, Rapporto n. 5/2007, Censimento del Patrimonio Pubblico Immobiliare (al momento della rilevazione la Provincia di Monza Brianza non era ancora stata istituita))

⁷ La legge 392/1978 ha regolato il mercato della locazione nel settore dell'edilizia privata e veniva utilizzata anche nell'ERP per la determinazione del canone oggettivo, prevedendo percentuali di riduzione del canone crescenti al diminuire del reddito. La legge 431/1998 ha poi liberalizzato il mercato della locazione abolendo l'equo canone per il settore privato, rimasto invece in vigore per l'ERP. Ogni regione attualmente ha comunque una disciplina autonoma per regolare gli accessi ed i canoni di locazione nell'ERP che fa più o meno riferimento all'equo canone.

⁸ Il costo base al mq veniva aggiornato annualmente con DPR per tenere conto della rivalutazione.

⁹ In relazione alla vetustà si applicava un coefficiente di degrado per ogni anno decorrente dal 6° successivo a quello di costruzione; questo coefficiente era pari a 1% per i successivi 15 anni e 0,5% per ulteriori 30 anni.

L'altro elemento di novità introdotto dalla l.r. 27/2007 è un apposito indicatore (**ISEE-erp¹⁰**) ideato per **rilevare più realisticamente la capacità economica di una famiglia**: l'ISEE-erp infatti comprende una valutazione delle reali disponibilità economiche, reddituali e patrimoniali, e tiene anche conto della numerosità e composizione del nucleo familiare, per cui a parità di mezzi una famiglia più numerosa avrà un indicatore ISEE-erp più basso. L'equo canone invece teneva conto semplicemente del reddito lordo dichiarato, ponendo talvolta problemi di equità.¹¹

Box 2 – L'indicatore ISEE-erp

Fa riferimento ai principi del decreto legislativo 109/1999 istitutivo dell'ISEE (indicatore della situazione economica equivalente) ma è stato riadattato dalla normativa regionale per le politiche abitative. L'ISEE è utilizzato quale strumento di accertamento dei mezzi di un nucleo familiare per determinare l'accesso o la compartecipazione ai costi di molte prestazioni sociali. L'ISEE-erp è diverso per quanto riguarda definizione del nucleo familiare, componenti reddituale e patrimoniale, franchigie previste, scala di equivalenza. Di fatto a parità di valore, ISEE e ISEE-erp non sono confrontabili.

3. DAL PUNTO DI VISTA DEI PROPRIETARI: COME CAMBIA IL GETTITO DEI CANONI?

Secondo le aspettative della Regione, l'applicazione dei nuovi canoni di locazione dovrebbe portare un aumento delle entrate per gli enti proprietari e di conseguenza un migliore equilibrio fra gettito derivante dai canoni di locazione e costi per il mantenimento e la gestione degli alloggi. Le maggiori entrate, in base a quanto prevede la legge, dovranno infatti finanziare interventi di manutenzione straordinaria e recupero.

Al momento non è ancora possibile stabilire l'entità dei maggiori introiti a regime, dato che la fase transitoria di tre anni si è appena conclusa con la fine del 2010. L'Osservatorio tuttavia, nella relazione considerata, propone alcune proiezioni sull'aumento del gettito derivante dai canoni.

Utilizzando i dati dell'anagrafe dell'utenza¹² l'Osservatorio ha calcolato i canoni teorici degli alloggi in base alle nuove regole, facendo però riferimento agli utenti e agli alloggi "fotografati" dall'anagrafe nel 2009 (ultimo aggiornamento disponibile). Il risultato è un'approssimazione di come potrebbero variare i canoni assumendo, in via teorica, che le informazioni dell'anagrafe non si modifichino fra il 2009 e il momento in cui il nuovo sistema sarà a regime (2011).

Come si può osservare nella tav. 3, l'introduzione del nuovo sistema di calcolo produrrà **variazioni dei canoni di entità diversa fra le varie zone**. Ai due estremi: Pavia dove ci si attende un aumento di circa il 15% e Bergamo con oltre il 50%. Questo dimostra probabilmente la diversità dei canoni ante-legem ovvero la grande variabilità delle condizioni applicate agli utenti sulla quale la legge intende intervenire, puntando a una maggiore uniformità.

Queste proiezioni scontano un certo grado di approssimazione: le ALER e i comuni **proprietari di alloggi possono infatti ancora esercitare margini di autonomia**, previsti dalla legge, per adattare il calcolo dei canoni. In primo luogo possono elevare o ridurre il costo convenzionale, che rappresenta la base di calcolo dei canoni, di singoli alloggi o complessi abitativi, fino al 20% (30% per i comuni), per tenere conto di particolari condizioni legate alla qualità degli alloggi e del contesto abitativo. Inoltre i canoni possono essere frutto di accordi su base territoriale allo scopo di calmierare i costi per l'abitazione. Pur in assenza di dati analitici in merito, ai tecnici della Direzione Generale Casa risulta che questa facoltà sia diffusamente esercitata dagli enti proprietari e fa sì che i canoni effettivamente richiesti agli inquilini si discostino

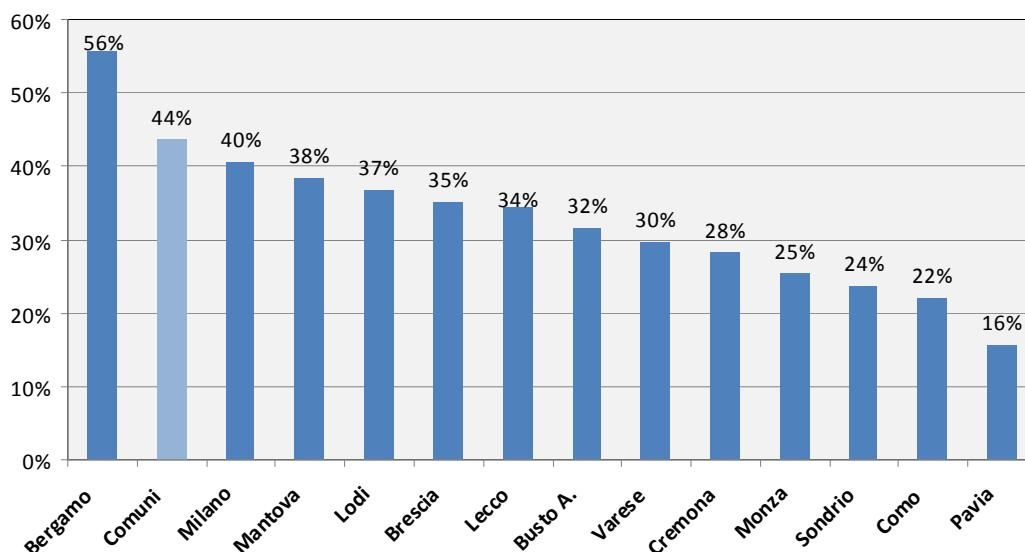
¹⁰ L'ISEE-erp è disciplinato dal Regolamento regionale n. 1/2004.

¹¹ Per un approfondimento sulla disciplina ISEE vedi Report IDEE n. 6/2011 "L'ISEE e le Regioni. Applicazioni locali per le prestazioni socio-sanitarie".

¹² I dati presentati nella Relazione sono tratti dall'anagrafe dell'utenza regionale, che raccoglie informazioni su ciascun alloggio, relativo canone di locazione applicato e caratteristiche del nucleo familiare assegnatario. Le stesse informazioni vengono continuamente aggiornate, seguendo il turn over degli inquilini e le modificazioni di composizione o reddito delle famiglie, che incidono direttamente sul calcolo dei canoni. La relazione precisa anche che i dati non coprono la totalità degli alloggi locati a canone sociale (circa 155.000 in tutta la Lombardia). I dati utilizzati riguardano il 92% degli alloggi ALER e soltanto il 40% circa degli alloggi dei Comuni (in totale 109.031 alloggi). Infatti le anagrafi di un centinaio di Comuni – fra cui capoluoghi di Provincia – risultano tuttora incomplete.

sensibilmente da quelli teorici. L'anagrafe dell'utenza non registra tuttavia informazioni per poter rilevare in che misura e in quali casi ricorrono gli aggiustamenti dei canoni.

Tav. 3 – Stima della variazione % dei canoni a regime (2011) rispetto ai canoni ante legem (2007), Aler e Comuni

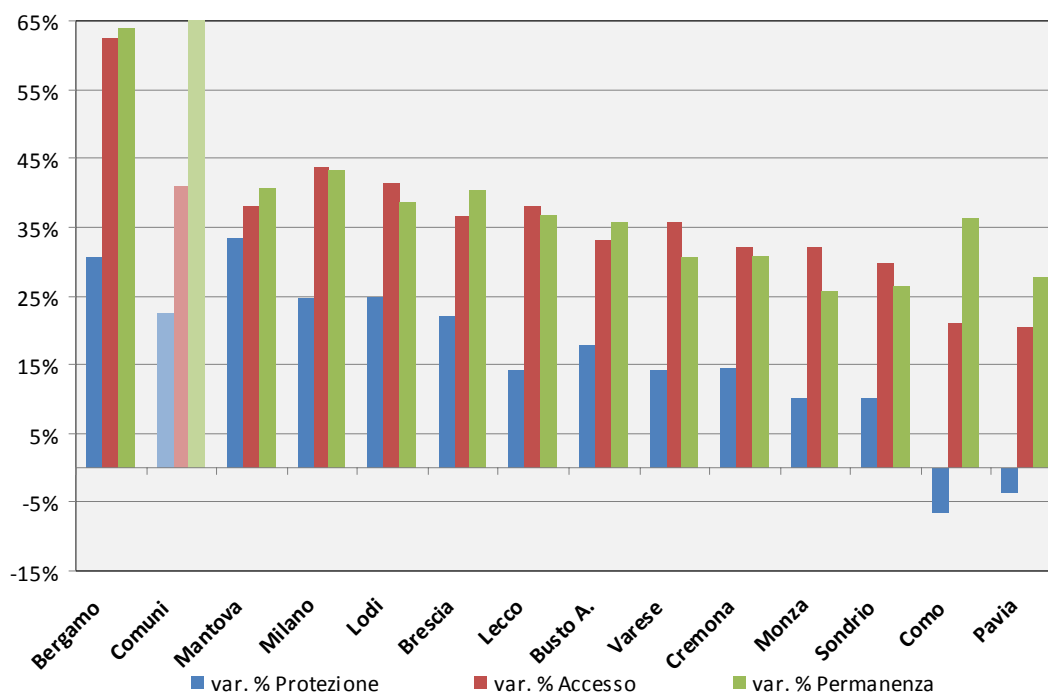


Fonte: ns. elaborazione su dati relazione Osservatorio regionale sulla consizione abitativa, 2011

Come si distribuiranno gli aumenti dei canoni tra le diverse aree di appartenenza?

Considerando le prime tre aree di utenza – Protezione, Accesso, Permanenza – che insieme contribuiscono a oltre circa il 95% del gettito complessivo, la proiezione delle variazioni fra i canoni a regime (2011) rispetto a quelli ante legem (2007)¹³ mostra che il nuovo sistema di calcolo dovrebbe produrre aumenti di gettito più significativi nelle aree di assegnazione corrispondenti ai nuclei con redditi più elevati.

Tav. 4 – Variazioni % fra canoni ante legem e canoni a regime per area di appartenenza, Aler e Comuni



Fonte: ns. elaborazione su dati relazione Osservatorio regionale sulla consizione abitativa, 2011

¹³ I canoni ante legem sono stati calcolati applicando le regole in vigore al 2007 e sulla base delle informazioni contenute nell'anagrafe che fotografano utenza e patrimonio al 2009. Anche in questo caso si tratta di una approssimazione, non è detto che i canoni così calcolati siano stati quelli effettivamente applicati agli utenti e poi riscossi.

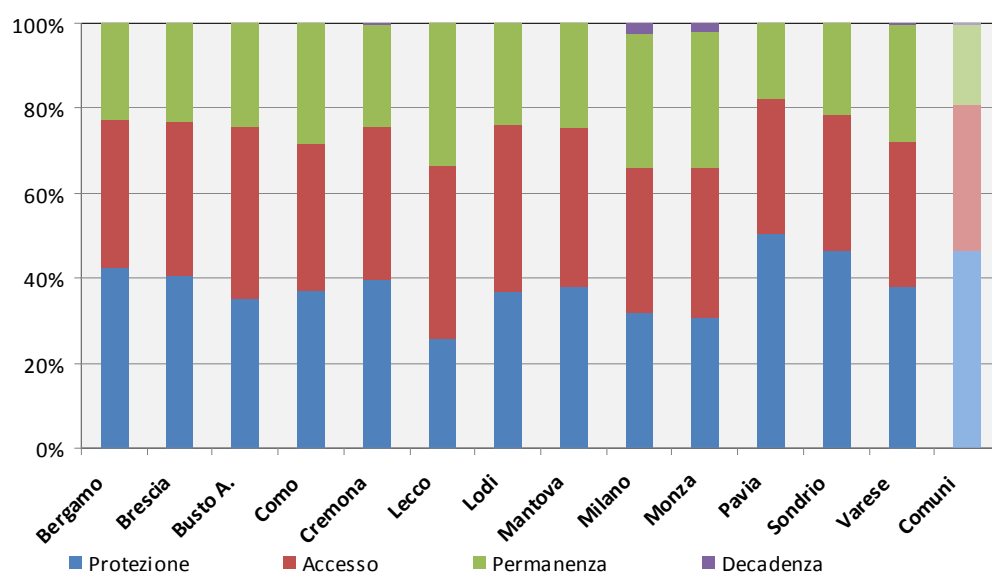
Tuttavia in ciascuna ALER (e nei comuni considerati) le variazioni attese per area di assegnazione sono molto diverse (vedi tav. 4). Ad esempio a Como e Pavia, in base alle proiezioni, ci si attende un calo di gettito dall'area Protezione, probabilmente perché i canoni calcolati secondo le nuove regole sono più favorevoli rispetto a quelli applicati in passato. Viceversa a Mantova e Bergamo il gettito da questa area dovrebbe crescere di oltre il 25% rispetto alla situazione ante legem. Forte variabilità anche per quanto riguarda il gettito delle aree Accesso e Permanenza in cui gli aumenti si collocano fra il 30% (ALER Pavia) ed il 64% (ALER Bergamo).

Per l'area Decadenza, gli aumenti attesi sono più elevati (a Mantova si raggiunge quasi il 300%), ma è da tenere in considerazione il fatto che le famiglie in area decadenza sono soltanto l'1% del totale.

Cos'altro può spiegare le differenze territoriali?

Oltre ai differenti importi dei canoni ante legem, occorre considerare che, per ciascuna ALER, i nuclei familiari assegnatari degli alloggi a canone sociale si distribuiscono diversamente nelle quattro aree (vedi tav. 5): ad esempio a Pavia la quota di famiglie in area Protezione è circa il doppio che a Lecco.

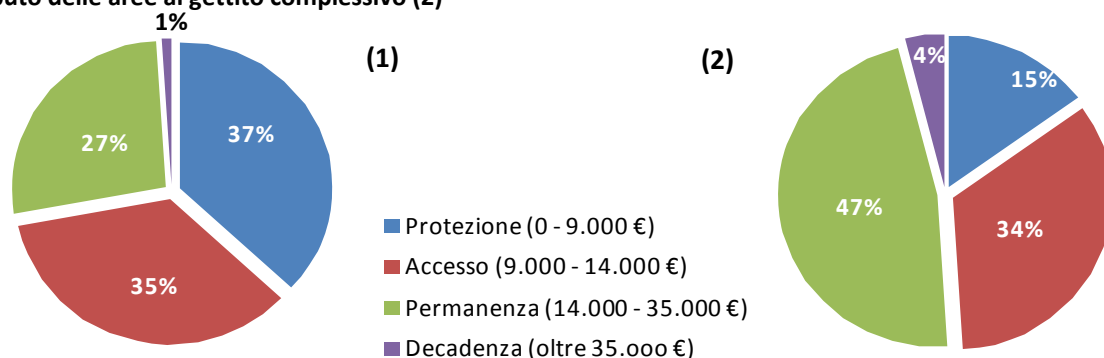
Tav. 5 – Distribuzione % nuclei familiari per area di appartenenza in ogni ALER e Comuni (2009)



Fonte: ns. elaborazione su dati relazione Osservatorio regionale sulla consizione abitativa, 2011

Questo aspetto incide sul gettito complessivo dei canoni e, di conseguenza, possiamo dire che le aree di assegnazione contribuiscono con pesi diversi al gettito complessivo derivante dai canoni. Infatti, come possiamo osservare dai grafici in tav. 6, nel 2009 i nuclei familiari nell'area Protezione sono complessivamente il 37% ma contribuiscono al gettito totale soltanto per il 15%; viceversa quelli nell'area Permanenza sono il 27% ma contribuiscono per il 47%.

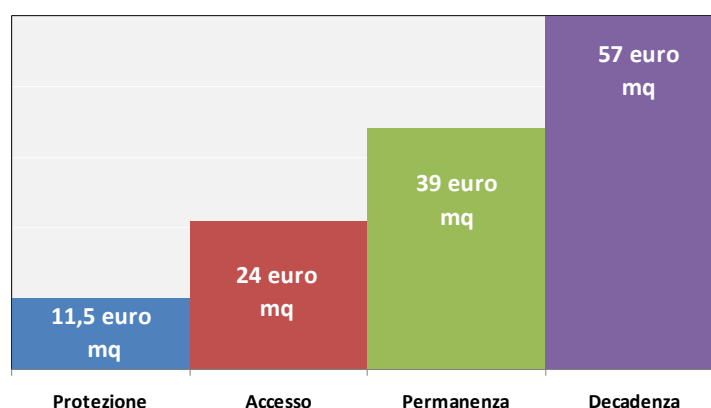
Tav. 6 – Distribuzione delle famiglie assegnatarie di alloggi a canone sociale per aree di assegnazione (1) e contributo delle aree al gettito complessivo (2)



Fonte: ns. elaborazione su dati dei bilanci ALER 2009, relazione Osservatorio regionale sulla consizione abitativa, 2011

Ne deriva che un alloggio, a parità di superficie e tipologia, può produrre un diverso rendimento a seconda che sia locato a un nucleo familiare in area Protezione o a un nucleo in area Decadenza. A regime, un alloggio in area Protezione potrebbe “rendere” mediamente un quinto di un alloggio assegnato in area Decadenza (vedi tav. 7). Al crescere delle possibilità economiche delle famiglie, i canoni dovrebbero infatti tendere ai valori di mercato, per favorire l’uscita dall’ERP: gli inquilini in area Decadenza, che potrebbero affrontare la ricerca di un alloggio sul mercato, dovrebbero infatti gradualmente liberare appartamenti in favore di famiglie più bisognose¹⁴. Tale meccanismo però potrebbe entrare in conflitto con l’esigenza dell’ente proprietario di salvaguardare il livello delle entrate e indurlo a rinunciare a gestire il turn over.

Tav. 7 – Valori al mq. degli alloggi, per area di appartenenza a regime



Fonte: ns. elaborazione su dati relazione Osservatorio regionale sulla consizione abitativa, 2011

4. DAL PUNTO DI VISTA DEGLI INQUILINI: COME INCIDONO I CANONI SULL’ECONOMIA FAMILIARE?

Dopo aver illustrato i cambiamenti sul gettito che gli enti proprietari degli alloggi possono attendersi dai nuovi canoni, la relazione presenta informazioni su come le nuove regole incidono sugli inquilini. La media tra i canoni ALER passerà dai 116€ al mese ai 147€ (vedi tav. 8). I dati elaborati da Federcasa, che fotografano gli aumenti medi avvenuti nel periodo transitorio, mostrano variazioni da un minimo di +4% (Pavia) ad un massimo di +49% (Monza).

Tav. 8 – Canoni medi degli alloggi delle ALER e variazione fra 2007 e 2010

ENTE PROPRIETARIO	CANONE MEDIO		% aumento 2007/10
	2007	2010	
ALER BERGAMO	93	135	46%
ALER BRESCIA	124	153	24%
ALER BUSTO A.	125	152	21%
ALER COMO	127	161	27%
ALER CREMONA	104	144	38%
ALER LECCO	154	179	16%
ALER LODI	123	142	16%
ALER MANTOVA	104	132	27%
ALER MILANO	102	149	46%
ALER MONZA	102	152	49%
ALER PAVIA	112	117	4%
ALER SONDRIO	125	137	10%
ALER VARESE	114	158	39%

Fonte: dati FEDERCASA, relazione Osservatorio regionale sulla consizione abitativa, 2011

¹⁴ La domanda sociale di alloggi è elevata, si stima che gli alloggi ERP coprano soltanto il 58% della domanda in regione (Osservatorio Sulla Condizione Abitativa, 2007).

Uno dei principali esiti dell'applicazione delle nuove regole sui canoni è stato l'aumento per gli inquilini che pagavano importi esigui. Infatti i canoni più bassi sono stati elevati (almeno 20€ mensili) ed è stato stabilito un canone minimo per ogni area di assegnazione. Pertanto, mentre nel 2007, prima dell'entrata in vigore della nuova legge, il 35% degli inquilini ALER pagava meno di 50€ al mese (di cui il 12% un canone tra 7 e 20€ e il 4% aveva un canone mensile inferiore a 7€)¹⁵, oggi pagano il canone minimo il 29% degli inquilini in area Protezione (20€), il 13% di quelle in area Accesso (70€) ed il 9% degli inquilini in area Permanenza (120€).

Nonostante questi adeguamenti al minimo, la condizione che la legge regionale intende tutelare è che il canone di locazione da corrispondere possa essere **sopportabile** rispetto alle capacità economiche di ciascun nucleo familiare assegnatario di un alloggio: l'incidenza sul reddito complessivo (misurato dall'indicatore ISE-erp¹⁶) non dovrebbe superare il 14-16% nella fascia Protezione, il 20% nell'Accesso, il 22-24% nella Permanenza, mentre per l'area Decadenza non sono previsti limiti massimi¹⁷. Se i canoni calcolati secondo le modalità descritte (vedi cap. 2) risultano superiori ai limiti vengono automaticamente ridotti. A questo proposito la relazione informa che **la riduzione entro i limiti di sopportabilità è stata applicata solamente nel 5% dei casi**, probabilmente proprio perché il livello dei canoni è generalmente basso e non raggiunge importi tali da far scattare il meccanismo del canone massimo sopportabile.

Box 3 - La famiglia ERP nel 2007

La famiglia tipo che abita negli alloggi a canone sociale è composta da 1 o 2 persone, sessantenni, senza figli a carico, con un reddito medio annuo di 14.000€.

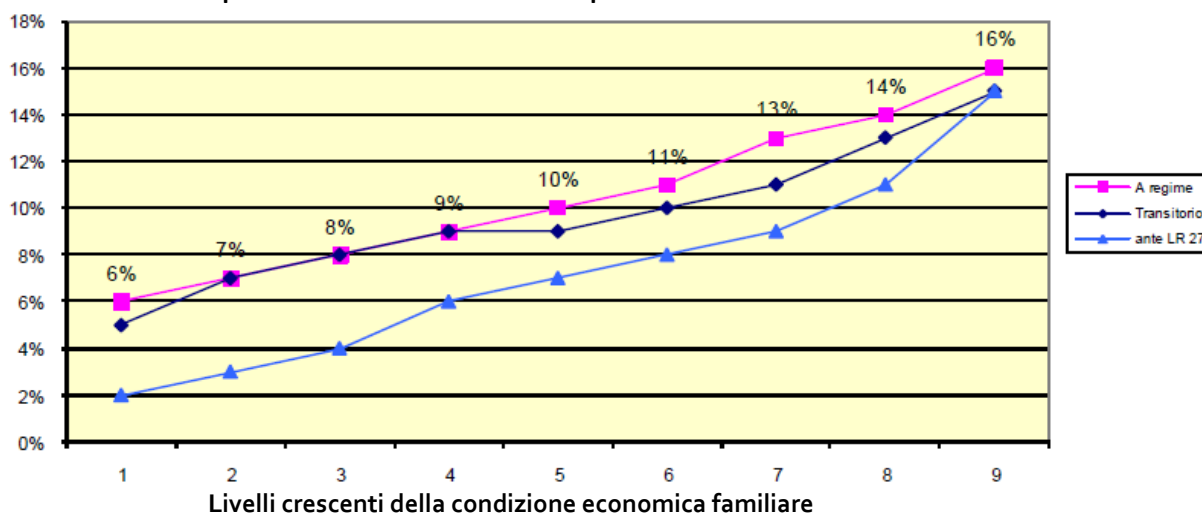
Nel 2007 pagava un canone annuale compreso fra i 656 ed i 1.292€, a seconda che avesse 1 o 2 componenti.

Fonte: Osservatorio regionale sulla condizione abitativa, 2007

Come possiamo osservare dalle proiezioni riportate in tav. 9, una volta che l'attuazione delle nuove norme sarà a regime:

- i canoni si manterranno mediamente al di sotto dei parametri di incidenza massima e **nel 90% dei casi al di sotto del 16%**;
- tra le famiglie in fascia economica intermedia l'incidenza sull'ISE-erp passerà dal 7% al 10%;
- l'incidenza crescerà in misura maggiore nelle fasce di reddito basse (alla sinistra del grafico), portandosi dal 2 al 6%, rispetto a quella delle fasce più elevate, che crescerà soltanto di circa un punto percentuale (dal 15 al 16%).

Tav. 9 – Incidenza percentuale dei canoni sull'ISE-erp



Fonte: relazione Osservatorio regionale sulla condizione abitativa, 2011

¹⁵ ALER Notizie, dicembre 2007. Notiziario dell'ALER di Bergamo, intervista all'Assessore Scotti.

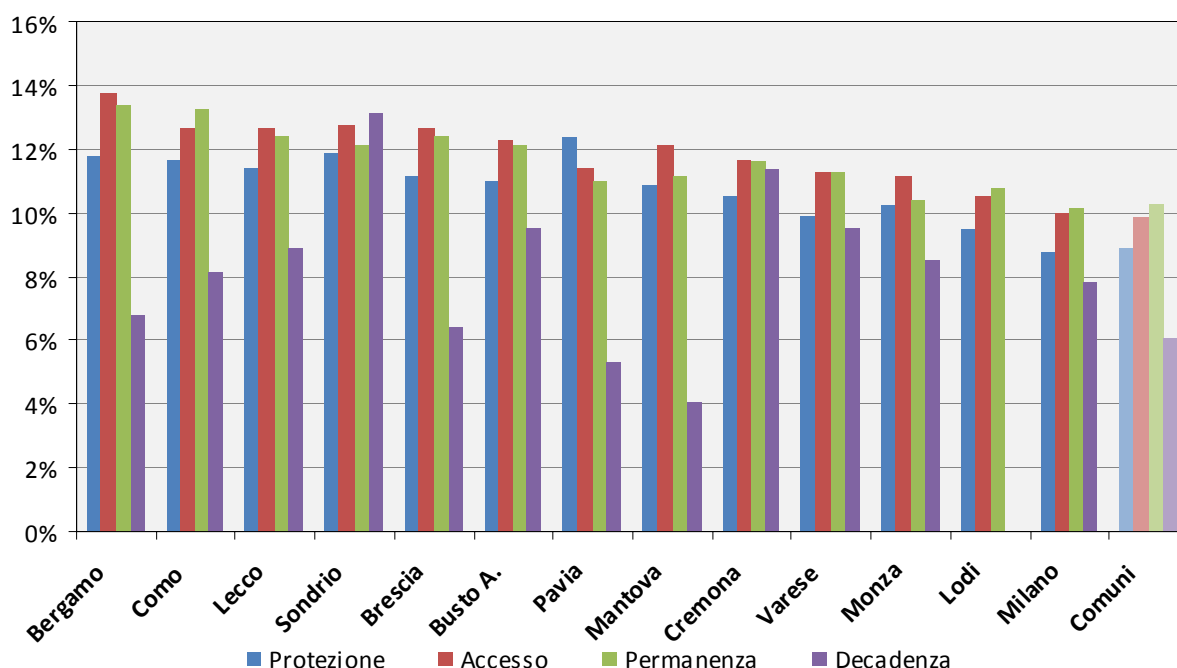
¹⁶ Si veda in proposito la nota n. 6.

¹⁷ Le percentuali di incidenza sono ridotte nel caso di nucleo familiare con un solo componente.

Inoltre l'incidenza dei canoni sulla capacità economica delle famiglie fa registrare notevoli **differenze a livello territoriale**. In alcune ALER (ad esempio Sondrio, Cremona e Varese) l'incidenza sull'ISE-erp è pressappoco allineata per tutte le quattro aree di utenza, mentre nella maggior parte dei casi si osserva un rapporto diverso e l'incidenza nell'area Protezione è più alta rispetto all'area Decadenza, in alcuni casi addirittura più che doppia (Pavia e Mantova). Da notare che, secondo quanto previsto dalla legge, per l'area Decadenza non è prevista un'incidenza massima e i canoni – con le maggiorazioni applicate dagli enti proprietari – dovrebbero tendere ai valori di mercato.

In pratica, nonostante si mantengano mediamente al di sotto dei limiti previsti, **i canoni dell'area Protezione pesano in generale di più sulla condizione delle famiglie**, rispetto a quelli delle altre aree, in particolare della Decadenza (vedi tav. 10).

Tav. 10 – Incidenza percentuale mediana del canone sull'ISE-erp, per area di appartenenza, Aler e Comuni



Fonte: ns. elaborazione su dati relazione Osservatorio regionale sulla consizione abitativa, 2011

Nella relazione viene ipotizzato che le differenze territoriali siano dovute ai diversi importi che, nelle province, assumono il valore dell'alloggio e il reddito familiare complessivo (le due variabili che servono a determinare il canone di locazione); tuttavia non vengono forniti dati in proposito. Questo aspetto richiederebbe infatti un apposito approfondimento.

In sintesi, parrebbe che, a regime, la maggior parte delle famiglie avrà un canone inferiore a quello definito dalla legge come canone massimo sopportabile. Tuttavia la relazione sottolinea anche che le **spese di gestione** quali utenze e altri servizi accessori a carico degli inquilini, **in molti casi superano l'importo del canone**, non essendo commisurate alla situazione reddituale del nucleo familiare. Questo aspetto, che la relazione non approfondisce, potrebbe compromettere la condizione di sopportabilità del costo per l'abitazione che la politica regionale intende soddisfare.

5. IN SINTESI E PER APPROFONDIRE

La relazione dell'Osservatorio inviata al Consiglio dà conto dell'applicazione delle nuove regole di calcolo dei canoni previsti dalla legge regionale 27/2009, che andranno a regime solo a partire dal 2011. Per questo motivo le informazioni non consentono di fare un bilancio conclusivo sugli esiti di tale cambiamento. La Giunta regionale, pertanto, in sede di approvazione della relazione al Consiglio fa presente l'**opportunità di proseguire l'attività di monitoraggio** dell'Osservatorio.

Ciononostante è possibile fare alcune **prime osservazioni** su come sta andando l'applicazione delle nuove regole di calcolo dei canoni rispetto agli obiettivi a cui punta la politica regionale e annotare alcune domande che restano ancora aperte.

In primo luogo si possono richiamare alcuni aspetti critici dell'attuazione della l.r. 29/2007 segnalati nella relazione dell'Osservatorio e che riguardano:

- l'incompletezza delle **informazioni** provenienti dalle anagrafi del patrimonio e dell'utenza degli enti proprietari: la disponibilità di queste informazioni consentirebbe di monitorare l'attuazione della legge attraverso una base dati comune su tutto il territorio regionale, ma probabilmente non tutti i comuni proprietari di alloggi hanno completato le anagrafi;
- lo scarso utilizzo del **Fondo di solidarietà**: per favorire la condizione di sopportabilità del costo per l'abitazione nel 2007 è stato introdotto il Contributo di solidarietà alle famiglie che non riescono a sostenere il costo dell'affitto e delle spese connesse. I contributi, in base a quanto prevede la legge 27/2009, sono assegnati a seguito del giudizio di una commissione esaminatrice e in base alle risorse messe a disposizione dal comune e dall'ente proprietario. A questo proposito la relazione fa notare che l'istituzione dei fondi per l'erogazione dei contributi non è omogenea su tutto il territorio;

In secondo luogo, è possibile osservare che su alcuni aspetti dell'attuazione la relazione non contiene informazioni. Ad esempio, la legge prevede che ai fini di un utilizzo razionale degli alloggi gli enti proprietari predispongano

- piani per la **sicurezza** per prevenire le occupazioni abusive (gli alloggi occupati abusivamente sono circa 3.000, quasi tutti di proprietà di ALER Milano) e programmi di **manutenzione** che descrivono gli interventi da realizzare per garantire il pieno utilizzo del patrimonio abitativo e tutelare la qualità di vita degli inquilini: quali iniziative sono state programmate in proposito e con quali obiettivi?
- **protocolli d'intesa**, promossi a livello comunale, per attivare misure di sostegno agli inquilini e per la realizzazione di nuovi alloggi di ERP; quali protocolli sono stati promossi a livello locale da Regione Lombardia e con quali esiti?

Infine, per ciascuno degli obiettivi che la legge persegue – uniformità, sostenibilità, sopportabilità – è possibile sintetizzare cosa si apprende dalla relazione e quali aspetti meriterebbero un ulteriore approfondimento.

Uniformità dei canoni – Le informazioni contenute nella relazione mettono in luce la grande variabilità di situazioni a livello territoriale su cui interviene la nuova disciplina dei canoni. Resta difficile apprezzare in che misura le novità introdotte stiano ridimensionando questo divario. L'obiettivo di uniformare il più possibile i canoni applicati sul territorio regionale in ciascuna delle quattro aree di assegnazione, infatti, potrebbe essere "ostacolato" dai margini di flessibilità che gli enti proprietari possono ancora giocare per modulare i canoni di locazione. I dati Federcasa riportati nella relazione confermano che lo scostamento fra i canoni medi di ciascuna ALER non si è ridotto in modo apprezzabile (da 61.31 a 62,41€). Tuttavia uno degli esiti dell'applicazione delle nuove regole è stato probabilmente il **livellamento dei canoni più bassi**, per effetto dell'introduzione del canone minimo.

Per comprendere meglio se l'applicazione delle nuove regole produce una maggiore uniformità, occorrerebbe analizzare gli interventi di modulazione dei canoni operati a livello locale, soprattutto in riferimento alla situazione attuale giunta a regime.

Sostenibilità del patrimonio ERP – L'aumento del canone sociale dovrebbe contribuire a risolvere uno degli aspetti più problematici dell'ERP: l'equilibrio fra ricavi dati dai canoni riscossi e costi di gestione del

complesso degli alloggi in locazione. D'altro canto l'esigenza di soddisfare la domanda abitativa delle famiglie più in difficoltà pone gli enti proprietari di fronte a **due obiettivi contrapposti**: (ii) garantire canoni bassi, anche se non adeguati a coprire i costi di gestione e manutenzione del patrimonio abitativo (i) mantenere un certo livello di entrate derivanti dai canoni di locazione.

I dati forniti dalla relazione offrono diverse proiezioni del livello di gettito per gli enti proprietari dovuto agli aumenti previsti. Questa aspettativa al momento trova riscontro nei bilanci delle aziende Aler 2007 e 2009 che in media hanno fatto registrare un +19%¹⁸. Tuttavia **non è ancora possibile capire in che misura gli aumenti di gettito attesi consentiranno realmente di effettuare investimenti straordinari per la riqualificazione del patrimonio abitativo** come prevede la legge, o se saranno appena sufficienti per coprire i costi di gestione. Qualora gli enti proprietari fossero in grado di accantonare risorse per finanziare programmi di manutenzione è inoltre opportuno tenere in considerazione che i costi della gestione ordinaria potrebbero aumentare nel tempo. A tale proposito la legge ha indicato un parametro di efficienza per le ALER che per la gestione del patrimonio dovranno contenere il livello delle spese generali e di manutenzione raggiunto nell'anno 2005.

Questo aspetto richiederebbe **un ulteriore approfondimento per capire cosa prevedono i piani di manutenzione degli enti proprietari e qual è il livello delle risorse che gli enti hanno destinato** agli interventi di riqualificazione, ma soprattutto per verificare se l'aumento dei canoni contribuisce effettivamente a migliorare la sostenibilità del sistema.

Sopportabilità del costo abitativo per gli inquilini – La legge individua dei parametri convenzionali del peso che il canone può raggiungere rispetto al reddito familiare per essere ritenuto "sopportabile". A tale proposito la relazione informa che **i nuovi canoni sono generalmente al di sotto dei limiti massimi fissati**, anche se, a seguito degli adeguamenti, l'incidenza crescerebbe di più per le fasce di reddito più basse (area Protezione). Inoltre, per le fasce di reddito più alte (area Decadenza) i canoni sembrano mantenersi ancora lontani dai valori di mercato e questo non favorirebbe il turn over. La domanda che resta aperta è se il sistema di calcolo dei canoni, oltre a garantire la sopportabilità del costo per l'abitazione per le famiglie inquiline, riesca a garantire anche la **complessiva equità del sistema**.

¹⁸ La percentuale fa riferimento alla media degli aumenti registrati dalle ALER nei bilanci consuntivi. Nella relazione viene anche riportato l'aumento di gettito complessivo di tutte le ALER, pari a +28%

Il gruppo di lavoro che ha realizzato questa analisi è composto da Pinuccia Dantino (supervisione), Elvira Carola (coordinamento), Francesco Pellegrini e Michela Rocca.

Segreteria di redazione: Daniela Carnelli

Si ringrazia per la collaborazione la Direzione Generale Casa di Regione Lombardia e, in particolare, Tommaso Mazzei e Nicola Quaranta.

Stampa a cura dell'U.O.O. Centro Stampa e Fotocomposizione del Consiglio regionale della Lombardia

È possibile richiedere copia della Nota Informativa e della relativa documentazione presso la segreteria dell'Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali tel. 02/67482437 – e-mail: ufficio.analisileggi@consiglio.regione.lombardia.it

Pubblicazione non periodica. Distribuzione gratuita. Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.