



**A.C.E.R.**  
**Agenzia Campana per l'Edilizia Residenziale**  
**Area finanziaria**

---

### **Programma per la riduzione della morosità nel Bilancio 2021-2023**

I crediti più importanti che si generano nella gestione dell'ACER sono quelli verso l'utenza locativa e verso quella degli acquirenti degli immobili.

Un piano di riduzione della morosità assume caratteristiche differenti a seconda dell'utenza cui si riferisce, perché diverse sono le attività utilmente esperibili nei vari casi. All'uopo è utile distinguere quattro categorie di utenti: i locatari/detentori degli alloggi, i locatari degli immobili ad uso commerciale, gli acquirenti degli alloggi, gli acquirenti degli immobili ad uso diverso dall'abitativo.

Vi sono diversi fattori gestionali che influenzano il fenomeno della morosità:

- **Fattori contingenti**, come quello della pandemia, che ha comportato un sensibile incremento della morosità locativa; un superamento della pandemia, per effetto delle vaccinazioni in corso, dovrebbe comportare un regresso di tale incremento per effetto di un graduale riassorbimento delle ferite economiche che la pandemia ha causato: è verosimile, comunque, ipotizzare che tale regresso comunque ci sia, parzialmente per l'anno 2021 e in misura crescente negli anni seguenti.
- **Fattori soggettivi**, legati alla tipologia di utenza.
- **Fattori oggettivi**, legati al contesto normativo, che rende lunghe e complesse le azioni di recupero degli immobili dagli inquilini morosi.
- **Fattori tecnologici e organizzativi**, legati all'assenza di software specialistici e di uffici specializzati ed idoneamente attrezzati al recupero crediti e degli immobili; tali carenze sono tanto più sentite in quanto il fenomeno della morosità dell'utenza in Regione Campania è nettamente superiore e fuori misura rispetto a quasi tutte le altre regioni italiane.

**Per cercare di attuare un piano di riduzione della morosità si deve agire immediatamente sui due ultimi fattori, quelli oggettivi e quelli tecnologici e organizzativi.**

#### **Locatari/detentori di alloggi**

Gli inquilini/detentori degli alloggi responsabili di una morosità conclamata, sono sistematicamente morosi, cioè non pagano quasi sempre nulla, se non in rare occasioni, allorquando, ad esempio, pagano qualche rata di un piano di rientro e solo per evitare il progredire di processi di decadenza/sgombero. E si tratta di soggetti che in massima parte non hanno nulla o quasi da perdere, spesso essendo i proventi familiari frutto di attività fiscalmente sommerse. Si tratta, dunque, di una platea molto difficile da trattare e spesso inafferrabile, perché avvengono molti passaggi di mano degli alloggi in maniera clandestina e rivalersi sugli ex inquilini è piuttosto complicato.

A tale scenario corrispondono morosità individuali molto elevate, del tutto incompatibili con qualsiasi piano di recupero agevolato, anche se dovesse prevedere una dilazione lunghissima, in quanto le situazioni ISEE dei responsabili di tali morosità denotano, almeno formalmente, un disagio più o meno forte. D'altro canto, poi, è quasi impossibile rientrare in possesso degli alloggi detenuti dai soggetti in questione, con l'obiettivo di rimetterli a reddito con nuove assegnazioni: la normativa regionale e la scarsissima disponibilità dei comuni ad operare gli sgomberi (anche per oggettive ragioni di ordine pubblico e per evitare problematiche sociali in assenza di strumenti/risorse) impediscono, di fatto, di conseguire tale obiettivo.

Ma, se è davvero molto difficile immaginare di poter recuperare significativamente la morosità maturata nel passato (fino al 31/12/2020) si può, invece, cercare di ridurre almeno la morosità dall'1/1/2021 in poi, che è quella che impatta proprio sul bilancio 2021-2023. E per farlo, occorre puntare su tre strumenti:

- Isolare la morosità al 31/12/2020 da quella che si genera in relazione ai nuovi canoni dall'1/1/2021 in poi, al fine di consentire, ai morosi sistematici che possano, sulla base delle condizioni economiche familiari, sostenere il canone, di provare almeno a non essere più morosi per tali nuovi canoni. All'uopo sarebbe necessaria una sanatoria della morosità pregressa che consenta di stralciare la quota non sostenibile (in base alle condizioni ISEE dell'utenza) e consenta un recupero agevolato della restante morosità sulla base di un piano di rientro di adeguata ma realistica durata (non oltre 10/15 anni). Per operare tale stralcio e un tale rateizzo va richiesta un'apposita norma alla Regione, di modifica/integrazione dell'attuale regolamento sull'erp.
- L'aiuto regionale, attraverso il fondo per la morosità incolpevole a coloro che davvero non hanno la possibilità di pagare, in tutto o in parte, nemmeno il ridottissimo canone praticato dall'Ente per ciascuno degli anni 2021-2023; la quota annua di tale fondo va incrementata e la misura va resa strutturale, per ogni annualità, mentre nell'anno



**A.C.E.R.**  
**Agenzia Campana per l'Edilizia Residenziale**  
**Area finanziaria**

---

2020 e 2021 è stata una misura contingente, destinata solo a singole annualità e legata, in parte, all'emergenza covid.

- Un'azione, rivolta al resto della platea dei morosi, quella non meritevole di aiuto, per il recupero della morosità e degli immobili, accompagnata dall'allestimento, da parte della Regione, di uno strumento concreto e davvero attuabile per il recupero degli immobili, ove poi necessario, che sarebbe anche molto utile in ottica di deterrenza nei confronti di coloro che, pur potendo pagare non lo fanno, confidando nell'assenza di una realistica possibilità di praticare gli sgomberi.

Nelle more dell'ottenimento dei nuovi strumenti richiesti alla Regione, occorre determinare le situazioni di conclamata morosità e formalizzare delle diffide a mezzo ingiunzioni fiscali. Le ingiunzioni fiscali potrebbero essere inoltrate per il tramite del servizio postale o, nei casi di fallimento della notifica tramite tale servizio, tramite UNEP.

Tale attività va svolta massivamente e, purtroppo, senza una preventiva approfondita analisi delle situazioni individuali, con il rischio, quindi, di notificare richieste contestabili da parte dell'utenza. Al fine di evitare e/o limitare ricorsi giudiziali, occorre pubblicizzare il più possibile, anche nei testi delle ingiunzioni, il canale del ricorso all'autotutela che gli utenti dovrebbero prioritariamente attivare.

Per coloro che non saldino la morosità né richiedano ed onorino un rateizzo per la definizione della stessa, occorrerà attivare un recupero coattivo tramite concessionario della riscossione. Occorrerà, nel contempo, attivare il recupero coattivo degli alloggi tramite i comuni di riferimento.

Il risultato atteso è, realisticamente, quello di ottenere almeno un rateizzo della morosità maturata, per evitare le procedure di sgombero, con regolarizzazione dei pagamenti di competenza dell'anno 2021 e riconoscimento del debito maturato al 31/12/2020. La durata del rateizzo non dovrebbe superare i 10/15 anni.

Per la disciplina del rateizzo, per la previsione di una sanatoria sulla morosità pregressa e per una procedura davvero attuabile per il recupero degli alloggi occorrerà un intervento della Regione Campania.

In particolare, l'attuale disciplina dei rateizzi è contenuta nell'art. 23 del regolamento della Regione Campania sull'e.r.p. n. 12 del 30/11/2020 modificativo di quello n. 11 del 28/10/2019.

Si riportano i commi 4, 4 bis e 4 ter di tale articolo, che qui interessano:

“4. Al fine di favorire il recupero della morosità pregressa è prevista la possibilità di rateizzare le somme dovute garantendo che, nell'anno in cui viene autorizzato il rateizzo, l'ammontare totale del canone annuo dovuto e della quota del debito pregresso dovuto per lo stesso anno, non superi il 30% del valore ISEE del nucleo familiare.

4.bis La rata mensile del piano di ammortamento del debito pregresso dovrà essere ricalcolata d'ufficio dall'Ente Gestore in occasione della verifica biennale di cui all'art. 27 comma 1 o in qualsiasi momento su istanza di parte, in relazione alle mutate condizioni reddituali attestata dall'ISEE. In ogni caso la suddetta rata non potrà essere inferiore a €25,00.

4.ter È facoltà degli enti gestori ricalcolare la morosità, tenendo conto del reddito effettivo degli assegnatari, anche con riferimento agli anni pregressi.”

I profili critici riscontrati per l'applicazione di tali commi sono i seguenti:

1. La rata mensile del piano di recupero della morosità deve riguardare la sola morosità (e non anche il corrente), e, per questioni di bilancio, deve essere fissa e non variabile, così come la durata del piano stesso. Una volta acquisite le istanze di rateizzo, ciò comporterà, secondo i principi contabili armonizzati, la reimputazione delle relative somme tra gli anni di durata degli stessi rateizzi. Tale operazione determinerà un notevolissimo assestamento del bilancio (con rimessa in discussione degli equilibri finanziari per la competenza e per i residui) e non si può procedere a rimetterlo in discussione ogni anno. Il ricalcolo dei piani di ammortamento dei debiti implicherebbe, inoltre, un'enorme attività burocratica ad un livello totalmente insostenibile per il poco personale di cui si dispone.
2. Nel caso di morosità alte e bassi valori ISEE dell'utenza, si avranno piani di rateizzi di durata inconcepibile e questa evenienza è piuttosto diffusa per la tipologia di utenza in questione. Ad esempio, nel caso di una morosità di 30.000,00 euro (non determinatamente da canone sanzionatorio) ed un ISEE pari a zero, la rata mensile del piano di ammortamento del debito sarà di 25,00 euro e la durata di tale piano sarà di 100 anni. Ma consideriamo anche lo stesso esempio ma con un'ISEE di euro 5.000,00 ed un canone annuo, al livello minimo, di euro 360,00:



**A.C.E.R.**  
**Agenzia Campana per l'Edilizia Residenziale**  
**Area finanziaria**

---

l'importo massimo della rata annua di ammortamento del debito sarà di euro 1.140,00 (30% di 5.000,00 = 1.500,00 360,00 = 1.140,00) e la durata del piano di ammortamento sarà di oltre 26 anni. Ma ci sono situazioni ben peggiori, per le quali si avrebbero durate anche di oltre 200 anni. La durata massima dei rateizzi deve, invece, essere di 15 anni.

3. La disposizione recata dal comma 4 ter (circa la facoltà di ricalcolare la morosità, tenendo conto del reddito effettivo degli assegnatari, anche con riferimento agli anni pregressi) è piuttosto ambigua e anch'essa di ardua o impossibile applicazione. Significa che si possono accettare fuori termine le dichiarazioni reddituali non presentate in passato e ricalcolare i canoni pregressi? Per quali anni è possibile la presentazione, tutti o nel limite della prescrizione? Inoltre va considerato che in un alloggio possono esservi stati diversi avvicendamenti ed il ricalcolo va fatto in relazione a vari nuclei familiari: anche qui un'attività burocratica immensa a fronte di un recupero misero.

A fronte di tutto ciò, la proposta di modifica dei suddetti commi potrebbe prevedere una disciplina che consenta, a chi è moroso, di chiedere la regolarizzazione, con l'interruzione delle attività di recupero delle somme e dell'immobile, con l'impegno, correlato, a pagare regolarmente il canone corrente, a partire dall'1/1/2021 ed a pagare le rate sulla morosità al 31/12/2020 secondo una disciplina regionale che sia realistica rispetto alla durata del piano di rateizzo; il che significa, auspicabilmente, che tale disciplina preveda una qualche forma di condono delle somme per la quota di morosità il cui pagamento rateizzato risulti oggettivamente non sostenibile in un tempo massimo di 15 anni. Un condono risulterebbe gestibile contabilmente dall'ACER, che ha un FCDE riferito ai crediti al 31/12/2020 molto consistente. Tale decisione deflazionerebbe l'enorme gestione burocratica, amministrativa, contabile, organizzativa (in ragione dei considerevoli afflussi degli utenti) incombente sugli uffici degli enti gestori. Inoltre, tale decisione, farebbe convergere le risorse dei morosi soprattutto sul pagamento dei canoni correnti ed è proprio questo il risultato sperato per il bilancio dell'ACER.

Ma anche se la Regione Campania accogliesse queste proposte, ciò non sarebbe sufficiente. Infatti, verosimilmente, l'operazione di richiesta di regolarizzazione tramite rateizzo potrebbe anche avere un discreto successo ma difficilmente si riuscirà a ridurre la morosità corrente, in considerazione del fatto che buona parte dell'utenza non onorerà i rateizzi né onorerà i pagamenti correnti, anche a fronte della convinzione che non vi saranno tangibili conseguenze. L'unica vera arma, lo si diceva prima, è una reale possibilità di effettuare gli sgomberi. Per fare ciò occorre un'apposita disciplina regionale che impegni i comuni ad essere tempestivamente reattivi rispetto alle richieste dell'ACER di sgomberare chi non onora i propri impegni. I comuni che non intendano dare esecuzione alla richiesta di sgombero, per motivi legati a fattori sociali o all'ordine pubblico, dovrebbero essere obbligati a compensare l'ACER delle morosità maturate dai detentori a partire dall'1/1/2021. L'ACER potrebbe prevedere anche delle risorse per partecipare ai costi dei comuni per l'esecuzione degli sgomberi.

### **Locatari/detentori di immobili ad uso diverso dagli alloggi**

Paradossalmente il tasso di morosità per la locazione/detenzione di tali immobili è maggiore rispetto alla platea dell'utenza locativa abitativa. Ma anche in tal caso i responsabili della morosità sono quasi sempre gli stesse, le morosità individuali sono alte ed anche in tal caso risulta molto difficile il recupero dagli ex inquilini.

La platea in questione, poi, è stata messa a dura prova dalla pandemia e molte attività sono state duramente, a volte mortalmente, colpite.

Ma, anche in tal caso, se è davvero molto difficile immaginare di poter recuperare significativamente la morosità maturata nel passato (fino al 31/12/2020), si può, invece, cercare di ridurre almeno la morosità dall'1/1/2021 in poi, che è quella che impatta proprio sul bilancio 2021-2023. E per farlo, occorre puntare su tre strumenti:

- L'aiuto regionale, attraverso il fondo per la morosità incolpevole a coloro che davvero non hanno la possibilità di pagare, in tutto o in parte, nemmeno il canone praticato dall'Ente per ciascuno degli anni 2021-2023 a causa dell'emergenza covid.
- Un'azione, rivolta al resto della platea dei morosi, per il recupero della morosità e degli immobili, più veloce e serrata rispetto al passato. Tale azione potrebbe, in buona parte, essere effettuata in parte tramite le ingiunzioni fiscali e, per la restante parte, direttamente attraverso le procedure di sfratto per il recupero della morosità e degli immobili. Nel caso di infruttuoso tentativo attraverso le ingiunzioni fiscali, occorrerà attivare le procedure di sfratto o, nel caso di detenzione senza titolo, le opportune diverse procedure giudiziali. Si potrà anche attivare il recupero coattivo a mezzo concessionario della riscossione, se l'immobile è stato già rilasciato. Potrebbe attivarsi un call center per contattare gli utenti morosi, coadiuvarli nelle procedure di regolarizzazione, monitorandone strettamente gli esiti.



**A.C.E.R.**  
**Agenzia Campana per l'Edilizia Residenziale**  
**Area finanziaria**

---

Le ingiunzioni fiscali potrebbero essere inoltrate tramite pec, se disponibile, ovvero per il tramite del servizio postale o, nei casi di fallimento della notifica tramite tale servizio, tramite UNEP. Nel testo di tali ingiunzioni dovrebbe essere evocata la minaccia di attivazione della clausola risolutiva espressa.

Potrebbe essere approvata una specifica regolamentazione dell'Ente per la definizione agevolata della morosità in questione.

#### **Acquirenti a rate degli immobili**

Nella quasi totalità dei casi, a garanzia del pagamento della dilazione dei prezzi di vendita c'è un'ipoteca e le azioni di recupero della morosità, se infruttuose, devono condurre all'attivazione di tale ipoteca.

C'è, poi, una morosità legata a quote di compartecipazione ad oneri per lavori/servizi comuni, di tipo condominiale, che gli IIAACCP e l'ACER hanno sostenuto in fabbricati ove non è stato formalmente costituito un condominio ma nei quali non sono state nemmeno praticate delle procedure per l'acquisizione del consenso dei terzi proprietari sul sostenimento di tali oneri: tale circostanza rende problematiche le azioni di recupero della morosità e, per il futuro occorrerà evitare di addebitare oneri se non siano state espletate le corrette richiamate procedure.

Per i casi di morosità nel pagamento delle rate, le azioni di recupero potrebbero essere effettuate tramite le ingiunzioni fiscali. Nel caso di infruttuoso tentativo attraverso le ingiunzioni fiscali, occorrerà attivare le procedure di escussione delle garanzie ipotecarie, con apposite azioni giudiziarie o a mezzo concessionario della riscossione.

Le ingiunzioni fiscali potrebbero essere inoltrate per il tramite del servizio postale o, nei casi di fallimento della notifica tramite tale servizio, tramite UNEP.

Potrebbe essere approvata una specifica regolamentazione dell'Ente per la definizione agevolata della morosità in questione.

Potrebbe attivarsi un call center per contattare gli utenti morosi, coadiuvarli nelle procedure di regolarizzazione, monitorandone strettamente gli esiti.

#### **Profili di attuabilità**

Sotto il profilo dei fattori organizzativi, invece, le azioni in discorso sono molto complesse, lunghe ed impegnative.

Le diffide ai locatari abitativi tramite ingiunzioni fiscali investirebbe tutte le articolazioni territoriali dell'Agenzia e richiederebbe il coinvolgimento massiccio del personale delle contabilità utenze ma anche di altri uffici, a cominciare dal protocollo. Le ingiunzioni potrebbero essere impugnate, con la necessità di avvalersi di avvocati per la difesa dell'Agenzia.

Tra le principali attività, si segnalano le seguenti:

- a) mettere a punto la modulistica necessaria per la richiesta di regolarizzazione;
- b) gestire la formazione degli elenchi dei morosi;
- c) gestire l'aggiornamento anagrafico dei morosi e dei relativi domicili, tramite i comuni e/o tramite l'Agenzia delle entrate;
- d) inviare le ingiunzioni fiscali (e, nei casi di difficoltà di notifica, di inviare le diffide tramite UNEP) a tutti i morosi; nel caso dei locatari/detentori delle abitazioni, tali ingiunzioni formalizzeranno anche l'avvio delle procedure di decadenza e/o sgombero e l'avvio, nel contempo, delle azioni per la richiesta ai comuni dei provvedimenti connessi a tali procedure;
- e) gestire gli scarti delle mancate notifiche e dei nuovi tentativi di notifica;
- f) gestire il notevole afflusso di pubblico (utenti e relative organizzazioni sindacali) in conseguenza dell'invio delle ingiunzioni fiscali;
- g) gestire le impugnazioni/contestazioni delle ingiunzioni fiscali;
- h) gestire la ricezione delle istanze di regolarizzazione agevolata (rateizzi), la relativa validazione ed accettazione e la relativa contabilizzazione;
- i) gestire contabilmente, in tempo quasi reale, comunque almeno su base mensile, l'acquisizione degli incassi correlati alle istanze di regolarizzazione, con monitoraggio sia di quelli correlati alle fatture correnti che di quelli correlati alla morosità al 31/12/2020;
- j) selezionare, periodicamente, i casi di utenti che non abbiano onorato gli impegni assunti ed attivare le procedure per il recupero della morosità e degli immobili: tramite concessionario della riscossione e tramite le procedure di decadenza e/o sgombero per la morosità locativa abitativa; tramite le procedure giudiziali (procedure di sfratto) per la morosità locativa degli immobili ad uso diverso o tramite concessionario della riscossione per le stesse morosità, quando l'immobile è stato già liberato; tramite le procedure giudiziali di escussione delle ipoteche per la morosità



**A.C.E.R.**  
**Agenzia Campana per l'Edilizia Residenziale**  
**Area finanziaria**

---

degli acquirenti degli immobili o tramite concessionario della riscossione per gli stessi casi di escussione di ipoteche;

- k) nel caso di procedure giudiziali, inoltrare all'Avvocatura apposite istruttorie;
- l) nel caso di recupero coattivo tramite concessionario per la morosità locativa, preventiva selezione, con i dati dell'Agenzia delle entrate, dei casi di possidenza, da parte degli utenti morosi, di cespiti aggredibili, in modo da evitare attività inutilmente costose da parte dello stesso concessionario;
- m) monitorare i riscontri dei comuni alle richieste di decadenza e sgombero, anche in esito a possibili richieste di accollo, da parte di questi ultimi, dei pagamenti degli utenti che non si vuole sgomberare;
- n) rendicontare i risultati di tale attività.

Data la carenza del personale utilmente impiegabile nelle attività in discorso, la novità di diverse attività per il personale di talune articolazioni territoriali dell'Agenzia (con la conseguenza di una mancanza di formazione e di esperienza a riguardo) e l'inadeguatezza delle procedure informatiche e dei contenuti delle banche dati, occorrerà anche avvalersi di servizi esterni specializzati. All'uopo, per l'acquisizione di tali servizi si potrà procedere come segue:

- Un'acquisizione immediata di servizi formativi e di servizi basilari per supportare l'imminente avvio del recupero tramite ingiunzioni fiscali. Tali servizi basilari potrebbero consistere: nella estrazione dei dati necessari all'individuazione delle morosità, nella verifica della relativa congruità ed eventuale integrazione degli stessi per poter notificare le ingiunzioni; nel recapito di queste ultime e nella rendicontazione delle attività di recupero a mezzo di idonea procedura informatica.
- Un'acquisizione di servizi più strutturati, che richiede maggior tempo per l'attuazione, per la bonifica delle banche dati, per la ripopolazione e l'aggiornamento delle stesse con i dati bonificati e via via aggiornati sulla scorta del progredire delle attività, per la ricezione del pubblico e della documentazione presentata, per l'attuazione di operazioni non discrezionali (come la concessione di rateizzi), per l'attivazione e gestione di un numero verde, per il recupero coattivo tramite le procedure del concessionario della riscossione.

**Imprescindibile, poi, appare la necessità che via sia personale dirigenziale incaricato di programmare e coordinare le attività in discorso, che abbia effettivamente la possibilità di farlo e, quindi, è necessario individuare urgentemente misure per dare una prima concreta risposta all'attuale carenza di dirigenti.**

Napoli, 21/05/2021

*Dr Luigi Schiavo*