

03

Cassa depositi e prestiti

Social Housing

Il mercato immobiliare in Italia: focus sull'edilizia sociale



Report monografico

Social Housing

Il mercato
immobiliare
in Italia: focus
sull'edilizia
sociale



Cassa depositi e prestiti

Il presente documento è distribuito da Cassa depositi e prestiti S.p.A.

Le informazioni contenute in questo documento costituiscono il risultato di elaborazioni condotte da Cassa depositi e prestiti S.p.A., su dati che possono provenire da varie fonti.

Tali fonti sono ritenute affidabili e in buona fede, tuttavia nessuna dichiarazione o garanzia, espressa o implicita, è fornita da Cassa depositi e prestiti S.p.A. relativamente all'accuratezza, completezza e correttezza delle stesse.

Le opinioni, previsioni o stime contenute nel documento sono formulate con esclusivo riferimento alla data di redazione del documento e non vi è alcuna garanzia che i futuri risultati o qualsiasi altro evento futuro saranno coerenti con le opinioni, previsioni o stime qui riportate.

Tutte le informazioni contenute nel presente documento potranno, successivamente alla data di redazione del medesimo, essere oggetto di modifica o aggiornamento da parte di Cassa depositi e prestiti S.p.A., senza alcun obbligo da parte della stessa di comunicare tali modifiche o aggiornamenti a coloro ai quali tale documento sia stato in precedenza distribuito.

Tutti i dati citati nel presente documento sono pubblici.

La presente pubblicazione viene fornita per meri fini di informazione e illustrazione, e a titolo meramente indicativo, non costituendo pertanto la stessa, in alcun modo, una proposta di conclusione di contratto, una sollecitazione all'acquisto o alla vendita di qualsiasi strumento finanziario o un servizio di consulenza.

Cassa depositi e prestiti S.p.A. non deve essere ritenuta responsabile per eventuali danni, derivanti anche da imprecisioni e/o errori, che possano derivare all'utente e/o a terzi dall'uso dei dati contenuti nel presente documento.

In considerazione delle attività che Cassa depositi e prestiti S.p.A. è statutariamente deputata a svolgere, tra le quali finanziare gli investimenti del settore pubblico, la stessa potrebbe prestare attività tipicamente bancarie, tra le quali l'erogazione del credito ai soggetti menzionati nel presente documento.

Copyright

Il presente documento non potrà essere riprodotto, ridistribuito, direttamente o indirettamente, a terzi o pubblicato, in tutto o in parte, per qualsiasi motivo, senza il preventivo consenso espresso di Cassa depositi e prestiti S.p.A. Il copyright e ogni diritto di proprietà intellettuale su dati, informazioni, opinioni e valutazioni contenuti nel presente documento è di pertinenza di Cassa depositi e prestiti S.p.A., salvo diversamente indicato.

Le informazioni contenute nel presente documento sono aggiornate ai dati disponibili al 06.06.2014.

Guido Rivolta | *Responsabile Relazioni Istituzionali e Comunicazione Esterna*

Simona Camerano | *Responsabile Ricerca e Studi*

A cura di:

Alberto Carriero | *Coordinamento Gruppo di lavoro*
alberto.carriero@cassaddpp.it

Federico Antellini Russo
federico.antellinirusso@cassaddpp.it

Susanna Screpanti
susanna.screpanti@cassaddpp.it

Daniela Alterio | *Coordinamento editoriale*
daniela.alterio@cassaddpp.it

Executive Summary

01	Il mercato degli immobili ad uso residenziale in Italia	10
01.1	Le compravendite	10
01.2	Il fatturato	13
01.3	Le quotazioni	15
01.4	Le previsioni	17
01.5	Il mercato dei mutui ipotecari	19
02	Definizione e caratteristiche del social housing	24
02.1	Definizione e funzioni del social housing	24
02.2	Le soluzioni residenziali italiane prima del “Piano Casa”	28
02.3	La situazione dell’Edilizia Residenziale Pubblica fino al 2008	33
02.4	Il social housing in Italia dopo il “Piano Casa”	36
02.5	Il Piano casa 2014 e le misure per il settore residenziale	37
03	Le domande sociali dell’abitare	40
03.1	Gli italiani e la casa	40
03.2	La questione abitativa	42
03.3	Considerazioni finali	53
04	Le offerte sociali dell’abitare	54
04.1	L’identificazione dell’offerta	54
04.2	Il nuovo paradigma	57
04.3	Gli accordi di programma	59
04.4	Il sistema integrato di fondi immobiliari	64
04.5	Considerazioni finali	72
A1	Il quadro regolamentare del social housing	74
A2	Schede regionali	90
	Bibliografia	146

Indice dei Focus

I fondi locali partecipati dal FIA	68
Il social housing come Servizio di Interesse Economico Generale	76
Il Fondo Investimenti per l'Abitare	79
Le misure CDP per il supporto al settore residenziale	84

Abbreviazioni

ATER	Aziende Territoriali per l'edilizia Residenziale
CAGR	Compound Average Growth Rate
ERAP	Ente Regionale per l'Abitazione Pubblica
ERP	Edilizia Residenziale Pubblica
FIA	Fondo Investimenti per l'Abitare
p.p.	Punti percentuali
PPP	Partenariato pubblico-privato
SIEG	Servizio d'interesse economico generale
SIF	Sistema integrato dei fondi immobiliari
YoY	Year on Year

Unità di misura

n.	Numero
a	Anno
'000	Migliaia
mln	Milioni
mld	Miliardi
mq	Metro quadro
Kmq	Chilometro quadrato

Executive Summary

La questione abitativa in Italia ha acquisito, nel corso degli ultimi anni, un ruolo di primo piano nell'ambito del dibattito pubblico. In un Paese come il nostro, tradizionalmente caratterizzato da un'incidenza della proprietà (prossima al 70%) tra le più alte in Europa e da un mercato degli affitti poco liquido e scarsamente dinamico, il protrarsi della crisi economico-finanziaria e il conseguente impatto sul reddito disponibile delle famiglie hanno determinato un'attenzione crescente in relazione sia al bene casa, sia alla sostenibilità del modello di sviluppo sociale.

Con riferimento al primo tema, l'incidenza dei costi relativi all'abitazione sulla spesa complessiva delle famiglie è cresciuta in misura sempre più accentuata, fino a superare, in molti casi, la soglia del 30%. In questo contesto, si evidenzia come un elevato numero di famiglie manifesti sintomi di disagio abitativo. Se il 10% circa mostra difficoltà nel pagamento di bollette, affitti o rate di mutuo e oltre il 20% vive in abitazioni con strutture danneggiate o non adeguatamente riscaldate, quasi il 60% considera le spese per la casa un carico pesante. Con riferimento a quest'ultimo dato, è indicativo sottolineare come l'incidenza sul totale delle famiglie sia aumentata di quasi 7 p.p. in meno di dieci anni. Ad oggi, infatti, il problema dell'alloggio non interessa esclusivamente le fasce più deboli della popolazione, ma riguarda un più ampio bacino di persone che, pur potendo fare affidamento su un reddito e su una condizione di relativa stabilità, ha significative difficoltà nell'accedere al mercato abitativo. In sintesi, il problema dell'accesso alla casa interessa la popolazione che:

- > in condizioni di emergenza abitativa assoluta, non dispone delle risorse necessarie a vivere in uno spazio dignitoso e sicuro;
- > pur non trovandosi in condizioni di grave precarietà, non è in grado di accedere ad una casa a condizioni di mercato. Per quest'area, di fatto, l'alloggio rappresenta un significativo elemento di spesa nel bilancio annuale. Si tratta, sovente, di famiglie monoreddito, lavoratori precari, famiglie monogenitoriali, giovani, anziani e stranieri: tipologie caratterizzate da esigenze estremamente differenziate in termini di bisogni, risorse e aspettative, ma accomunate dalla difficoltà/impossibilità di mantenere la casa in cui vivono, sia che si tratti di un appartamento in affitto o di proprietà.

Se le situazioni di precarietà investono principalmente l'edilizia residenziale più propriamente di derivazione pubblica, quelle di disagio interessano categorie sociali che, non rientrando nei canoni di povertà economica previsti per l'ERP, né essendo in grado di accedere alla casa a condizioni di mercato, possono trovare nel social housing uno degli strumenti di sostegno.

In relazione alla sostenibilità del modello di sviluppo sociale, il mercato immobiliare italiano presenta un grado di rigidità elevato, che rischia di compromettere la possibilità di fornire una risposta adeguata ai fabbisogni espressi dalla società, principalmente a causa della scarsa liquidità del segmento degli affitti e della perdita capacità dei prezzi di rappresentare il punto di incontro tra dinamiche di domanda e di offerta (si consideri come nel ciclo immobiliare attualmente in corso a fronte di una riduzione nel numero di compravendite del 34% nel periodo 2010-2013 sia corrisposta una contrazione delle quotazioni del 10,5%).

In questo contesto, la questione abitativa incide in modo sempre più rilevante sugli assetti urbani. L'onerosità dei costi delle abitazioni, tanto nella componente d'acquisto quanto in quella in locazione, infatti, determina un progressivo spostamento della popolazione verso i Comuni limitrofi alle grandi aree urbane, generando nuovi problemi legati sia al "consumo delle città" e all'adeguatezza delle infrastrutture per la mobilità, sia alle infrastrutture sociali dei Comuni di cintura. Un processo che confligge sia con la presenza di un patrimonio urbano abitativo privato "sommerso" (inutilizzato o utilizzato tramite affitti in nero), sia con una disponibilità potenziale di nuovi alloggi derivante dalla trasformazione e dal risanamento di immobili già esistenti di proprietà pubblica. La possibilità che queste aree cedano anche al degrado urbano coniuga il tema dell'emergenza

genza abitativa con la questione della qualità dell'abitare, intesa come qualità della produzione edilizia e come integrazione tra politiche abitative e governo degli spazi urbani in termini di servizi, mobilità, equilibrio ambientale ed energetico.

Da questo quadro emerge la profonda necessità di ripensare il mercato residenziale nel suo complesso, attraverso un autentico mutamento di paradigma all'interno del quale il bene casa recuperi un ruolo funzionale di sviluppo della società e vengano concepite soluzioni che, senza stridere con le esigenze della finanza pubblica, sappiano rivolgersi ad uno spettro di destinatari variegato e comprensivo anche dell'area di disagio abitativo.

Da queste considerazioni emerge l'attuale (e prospettica) rilevanza del social housing. Un'opportunità che si delinea all'interno di un panorama dell'offerta abitativa residenziale pubblica caratterizzato da una progressiva riduzione delle risorse statali, dall'abbandono di politiche strutturali a favore di interventi straordinari e dal trasferimento delle competenze attuative alle Regioni. In questo contesto, a fronte di una media europea di alloggi sociali sul totale dello stock degli alloggi in affitto pari a circa il 25% nel 2008, l'Italia si collocava al di sotto del 5%. Con un fabbisogno abitativo in crescita, approssimabile in oltre 600 mila domande nelle graduatorie di attesa, la strategia della valorizzazione del patrimonio, declinata prevalentemente come dismissione, ne aveva ridotto la consistenza di oltre il 20%, a circa 850 mila alloggi gestiti.

Le inefficienze della gestione e della vendita non hanno consentito, inoltre, di alimentare processi che potessero generare le risorse sufficienti a garantire abitazioni a prezzi sostenibili per le diverse fasce della popolazione interessate dalla difficoltà di misurarsi con il mercato immobiliare.

A fronte della necessità di predisporre una risposta a un fenomeno che, emerso sotto forma di disagio, si è trasformato in un'emergenza, il "Piano nazionale di edilizia abitativa" ha rappresentato un primo punto di svolta, almeno in termini di approccio: stanziamenti a livello centrale e un nuovo paradigma per la selezione degli interventi hanno incentivato il coinvolgimento di investitori privati e la mobilitazione dei diversi livelli di governo, in un'ottica di partenariato pubblico-privato volta alla realizzazione di alloggi sociali. Contemporaneamente, si è iniziata a delineare l'opzione del social housing.

A dispetto della natura emergenziale, tuttavia, la stessa Corte dei Conti rileva come l'implementazione territoriale del piano di interventi pianificato nel 2008-2009 sia stata tutt'altro che rapida: la farraginosità dei processi amministrativi, l'estrema eterogeneità territoriale nel recepimento della normativa nazionale e la mancanza di una regia a livello centrale hanno impedito, di fatto, l'individuazione di un minimo comun denominatore con riferimento agli aspetti progettuali ed economico-finanziari degli interventi, rallentandone l'attuazione.

Negli ultimi anni, con l'approvazione delle graduatorie finali delle proposte e con il decollo dell'operatività del FIA si è assistito, tuttavia, ad una più compiuta definizione degli impegni di investimento, dell'individuazione dei progetti e, almeno in parte, della realizzazione degli alloggi.

A tale proposito, tuttavia, appare opportuno sottolineare come il sistema integrato dei fondi immobiliari, pur costituendo un esempio di successo, non possa rappresentare una risposta esaustiva alla questione abitativa in Italia. Giova ricordare, infatti, che l'housing sociale, concentrandosi su un target di destinatari in condizioni reddituali non precarie e prevedendo la corresponsione di canoni inferiori rispetto a quelli di mercato ma determinati in considerazione della sostenibilità economico-finanziaria delle iniziative, si rivolge prevalentemente alla cosiddetta area grigia e non a quella fascia della popolazione la cui domanda necessita di interventi più ampi e articolati da parte delle Amministrazioni centrali e locali.

In questo ambito, permane un ampio ventaglio di criticità, la cui risoluzione è alla base di un autentico rilancio del settore. In particolare:

- > il raccordo più efficace tra il ruolo di Stato, Regioni ed Enti locali per dare risposte tempestive ed efficienti;
- > l'individuazione di un budget per sovvenzioni e compensazioni in linea con quello riservato al settore dai principali Paesi europei;
- > l'effettivo sviluppo di progetti di ristrutturazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare esistente rispetto alle nuove costruzioni;
- > la maggiore attenzione verso il mercato degli affitti, vero nodo per ridare liquidità al mercato.

Una prima risposta ad alcuni di questi temi sembra provenire dalle nuove misure appena varate dal Governo (L. n. 80/2014) finalizzate a sostenere gli affitti a canone concordato, favorire il recupero e la razionalizzazione degli alloggi pubblici esistenti e sostenere l'offerta di alloggi di edilizia residenziale sociale.

Con queste premesse, l'esperienza dei fondi immobiliari può rappresentare lo strumento per individuare le best practice sul territorio in termini sia di processo - le strutture finanziarie per la realizzazione delle opere, anche attraverso una maggior ricorso alle forme partenariali - sia di prodotto, i migliori progetti dal punto di vista della qualità della produzione edilizia con una particolare attenzione agli aspetti, ambientali, energetici e sociali.

In questo contesto, il presente rapporto si propone di fornire un quadro delle caratteristiche più rilevanti del comparto dell'edilizia sociale in Italia. In particolare:

- > il **capitolo 1** offre una panoramica delle dinamiche in atto nel settore degli immobili ad uso residenziale con riferimento all'andamento delle compravendite, del fatturato e delle quotazioni;
- > il **capitolo 2** inquadra la tematica del social housing nel più ampio contesto dell'edilizia residenziale pubblica, proponendone una definizione ed esaminando l'evoluzione del contesto di riferimento;
- > il **capitolo 3** analizza le componenti delle domande sociali dell'abitare, individuando le potenziali categorie di beneficiari;
- > il **capitolo 4** indaga le dinamiche dal lato dell'offerta sia in relazione ai programmi pubblici di intervento, sia in termini di operatività del sistema integrato dei fondi immobiliari.

Completano l'analisi l'**appendice 1** - relativa al quadro normativo di riferimento in sede europea e nell'ordinamento nazionale - e l'**appendice 2**, che offre una panoramica delle iniziative in materia di edilizia sociale intraprese dalle singole Regioni.

01 Il mercato degli immobili ad uso residenziale in Italia

Il timido ottimismo che si era diffuso negli ultimi mesi del 2013 circa le prospettive di ripresa del settore immobiliare italiano, ha trovato una conferma nelle dinamiche effettivamente registrate nel primo trimestre 2014. Segnali positivi, infatti, si rilevano sia nell'incremento degli investimenti corporate, sia nell'aumento delle compravendite nel mercato al dettaglio, che nel complesso ha segnato un +1,6%, seppur con performance molto differenziate a seconda del comparto (dal +4,1% del residenziale a -10,3% del terziario).

L'incertezza del contesto economico congiunturale – nel quale stentano a consolidarsi segnali di ripresa – e il perdurare dell'orientamento restrittivo del sistema bancario alla concessione di mutui ipotecari contribuiscono, tuttavia, alla cautela circa le prospettive di ripresa del mercato.

01.1 | Le compravendite

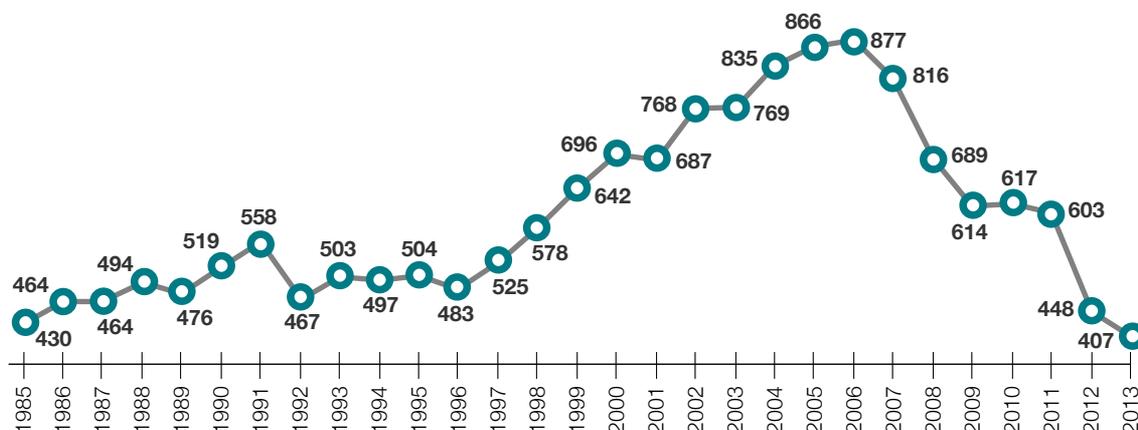
Nel corso degli ultimi 30 anni il mercato degli immobili ad uso residenziale ha sperimentato un andamento fortemente discontinuo. Con riferimento al numero di compravendite effettuate, nel periodo 1985-1996 si è registrato un trend moderatamente crescente, con un picco nel 1991 (558 mila immobili scambiati con tasso di incremento medio annuo pari al 4,4%) seguito da un moderato declino (483 mila compravendite, con un CAGR del -2,8%). Successivamente, il settore ha conosciuto una fase di significativa espansione, durata un decennio, con un tasso di crescita medio annuo del 6,1%. Il 2007 ha segnato una battuta d'arresto, dando l'avvio ad un ciclo recessivo che ha portato, nel 2009, ad un numero di transazioni inferiore a quelle registrate nel 1999 (CAGR 2007-2009 pari al -13,2%).

Nel 2010 un lieve incremento dell'attività di compravendita (+0,5% su base annua) sembrava preludere ad una ripresa per il settore che, tuttavia, non ha trovato riscontro nel triennio successivo, caratterizzato da una nuova severa contrazione, con un crollo nel numero delle compravendite da 617 mila a 407 mila (CAGR -12,9%).

10

Ciclo recessivo dal 2007

Grafico 1 – Andamento delle compravendite di immobili ad uso residenziale, 1985-2013 ('000)

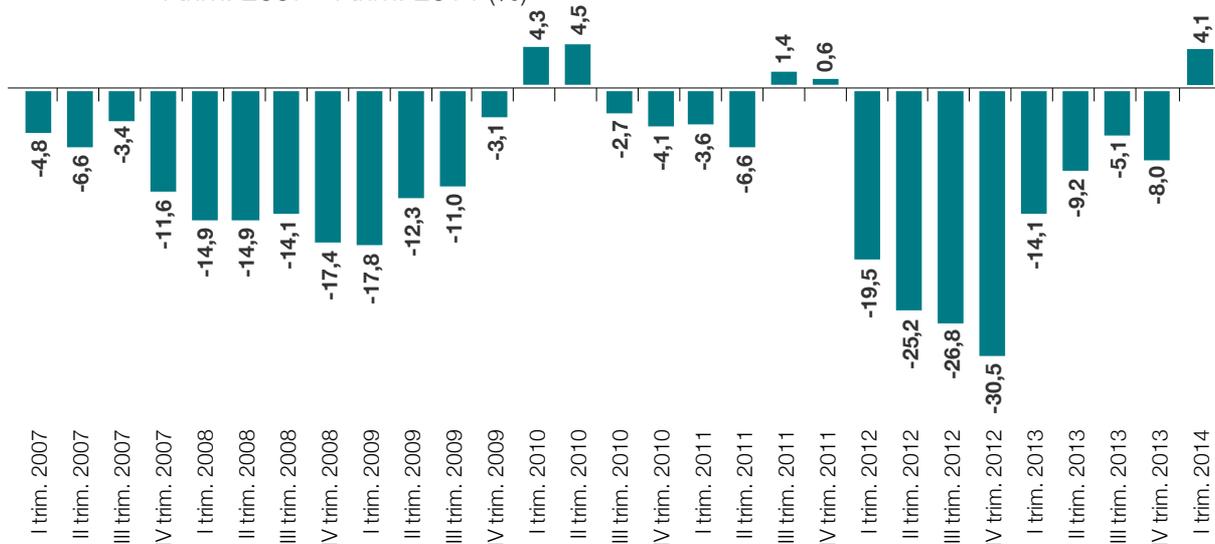


Fonte: OMI - Agenzia delle entrate, 2014

Un'analisi di maggior dettaglio evidenzia come il 2012 abbia rappresentato l'annus horribilis per il mercato, con una discesa progressivamente sempre più marcata dal -19,5% del I trimestre al -30,5% del IV trimestre. Nel corso del 2013, al contrario, si registra un rallentamento del trend negativo, con

gli ultimi due trimestri caratterizzati da tassi di decremento rispettivamente pari al -5,1% e al -8,0%. Il dato relativo al primo trimestre 2014 consolida un segnale di ripresa, evidenziando un +4,1%.

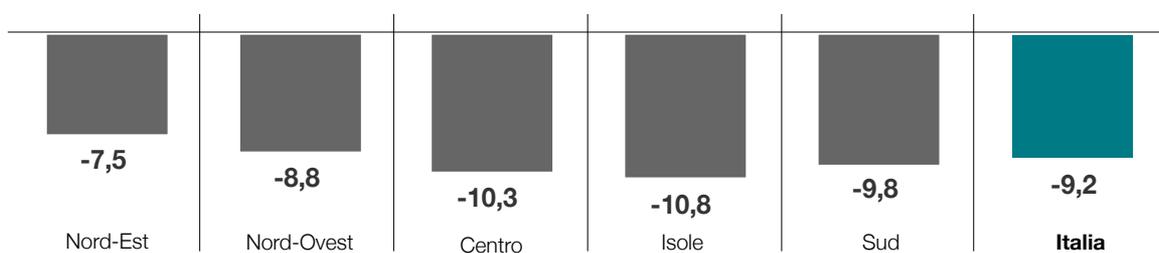
Grafico 2 – Variazione tendenziale annua delle compravendite di immobili ad uso residenziale, I trim. 2007 - I trim. 2014 (%)



Fonte: OMI - Agenzia delle entrate, 2014

Prendendo in esame le informazioni disponibili a livello territoriale, è possibile evidenziare come nel biennio 2012-2013, a fronte di un dato medio nazionale pari al -9,2%, le Regioni del Nord mostrino una performance relativamente migliore (Nord-Est -7,5%, Nord-Ovest -8,8%) rispetto a Sud (-9,8%), Centro (-10,3%) e Isole (-10,8%).

Grafico 3 – Variazione annua delle compravendite di immobili ad uso residenziale per area geografica, 2012-2013 (%)



Fonte: OMI - Agenzia delle entrate, 2014

Considerando la distinzione fra Comuni capoluogo e non capoluogo emergono ulteriori elementi di discriminazione, con le città più grandi che:

- nel II trimestre 2013 mostrano una flessione più contenuta rispetto al dato nazionale complessivo;
- nel III trimestre si muovono in controtendenza (+0,4% vs -5,1%);
- nel IV trimestre, al contrario, evidenziano una performance peggiore (-8,4% vs -8,0%);
- nel I trimestre 2014 trainano il recupero lungo sentiero di crescita (+8,8% vs 4,1%).

Le maggiori città trainano il recupero

Con particolare riferimento all'andamento del settore residenziale nelle 8 principali città italiane (che rappresentano da sole oltre il 50% del mercato dei capoluoghi) è possibile individuare tendenze differenti relativamente sia al numero di transazioni, sia alle dinamiche. In questo contesto emerge il dato relativo al Comune di Roma che, con quasi 24 mila transazioni nel 2013, rimane il più importante mercato per gli immobili ad uso residenziale, pur evidenziando una marcata contrazione (-7,3%) rispetto all'anno precedente.

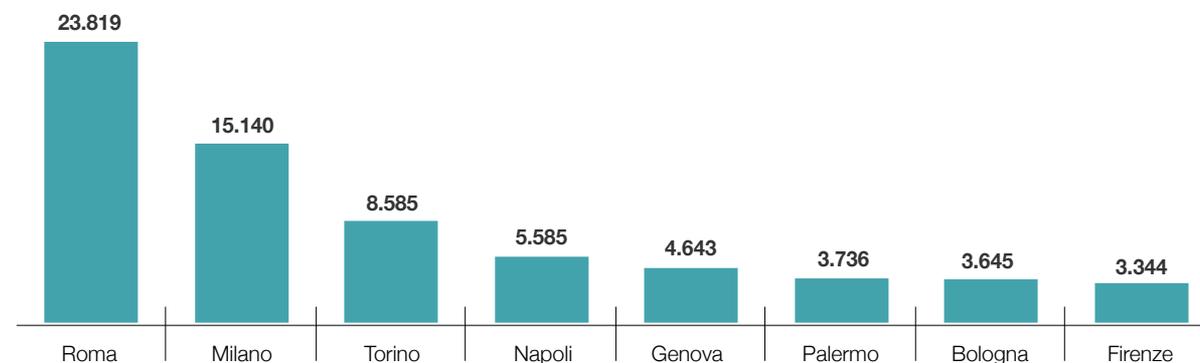
Grafico 4 – Variazione tendenziale annua delle compravendite di immobili ad uso residenziale per capoluoghi e non capoluoghi, II trim. 2012 - I trim. 2014 (%)



Fonte: OMI - Agenzia delle entrate, 2014

In termini di volumi segue Milano, con oltre 15 mila transazioni nel 2013, che ha segnato, rispetto all'anno precedente, una variazione di segno positivo (+3,4%), mostrando di essere il mercato più dinamico tra quelli presi in esame.

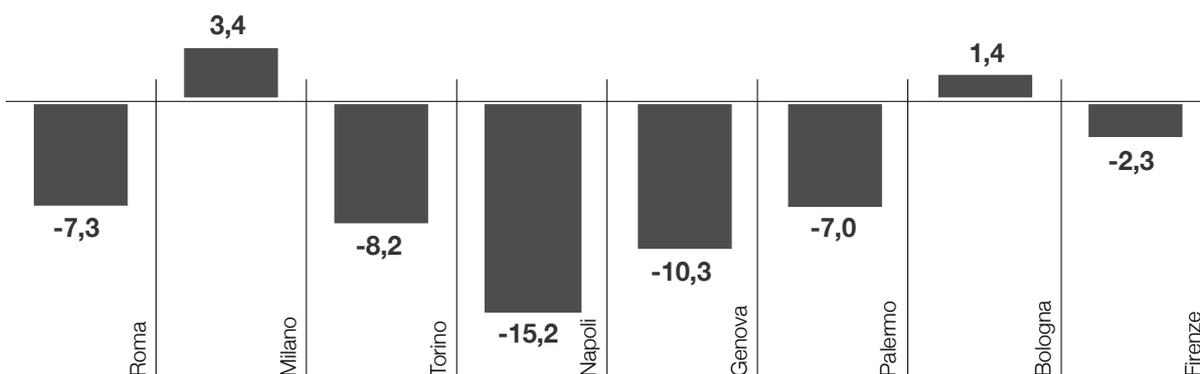
Grafico 5 – Compravendite di immobili ad uso residenziale nelle otto principali città italiane, 2013 (n.)



Fonte: OMI - Agenzia delle entrate, 2014

Complessivamente, nelle principali città oltre a Milano, l'unico altro mercato in attivo è quello di Bologna che evidenzia un incremento delle compravendite dell'1,4%. Particolarmente negative, al contrario, le dinamiche che caratterizzano Napoli (-15,2%), Genova (-10,3%) e Torino (-8,2%).

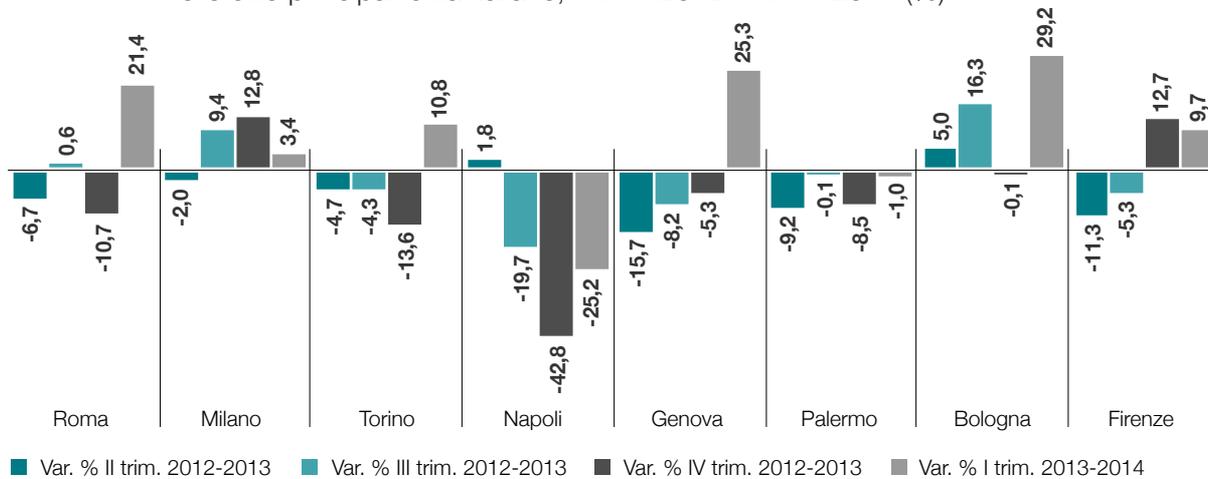
Grafico 6 – Variazione annua delle compravendite di immobili ad uso residenziale nelle otto principali città italiane, 2013 (n.)



Fonte: OMI - Agenzia delle entrate, 2014

I dati relativi al quadro congiunturale segnalano un netto miglioramento in quasi tutti i casi, con incrementi superiori al 20% a Bologna, Genova e Roma. Tra le otto principali città italiane, nel primo trimestre 2014, solo Palermo e Napoli continuano ad evidenziare una dinamica negativa, con contrazioni rispettivamente pari al -25,2% e al -1%.

Grafico 7 – Variazione tendenziale annua delle compravendite di immobili ad uso residenziale nelle otto principali città italiane, II trim. 2012 - I trim. 2014 (%)



Fonte: OMI - Agenzia delle entrate, 2014

Per completare il quadro dell'andamento del settore è opportuno accennare al tema della liquidità del mercato. Tra gli effetti più evidenti della crisi economica, infatti, si segnala una progressiva riduzione dell'accessibilità al mercato immobiliare da parte delle famiglie. Tale circostanza è riconducibile sia alla contrazione del reddito disponibile, sia alla maggiore difficoltà di accesso al credito. L'insieme di questi elementi determina un settore immobiliare caratterizzato da:

- > tempi medi di vendita sempre più lunghi. Nelle 13 principali aree urbane intermedie¹ analizzate da Nomisma il parametro è pari in media a 10 mesi, valore che nel 2010 era di 6,3 mesi;
- > sconti elevati. Nelle 13 città intermedie, il prezzo effettivo di compravendita è inferiore alla richiesta iniziale del 13,3% per le abitazioni nuove (era il 7,7% nel 2010) e del 18,2% per le abitazioni usate (era il 12,8% nel 2010).

Si tratta di livelli straordinariamente elevati che rappresentano un massimo mai raggiunto prima.

01.2 | Il fatturato

Secondo le stime effettuate dall'Osservatorio sul Mercato Immobiliare dell'Agenzia delle Entrate, il valore di scambio delle compravendite di abitazioni ha raggiunto nel 2013 i 67,5 miliardi di euro con una riduzione del 10,8% rispetto all'anno precedente. In questo contesto il valor medio della spesa per l'acquisto di case si è attestato sui 166 mila euro circa, con una riduzione su base annua dell'1,7%.

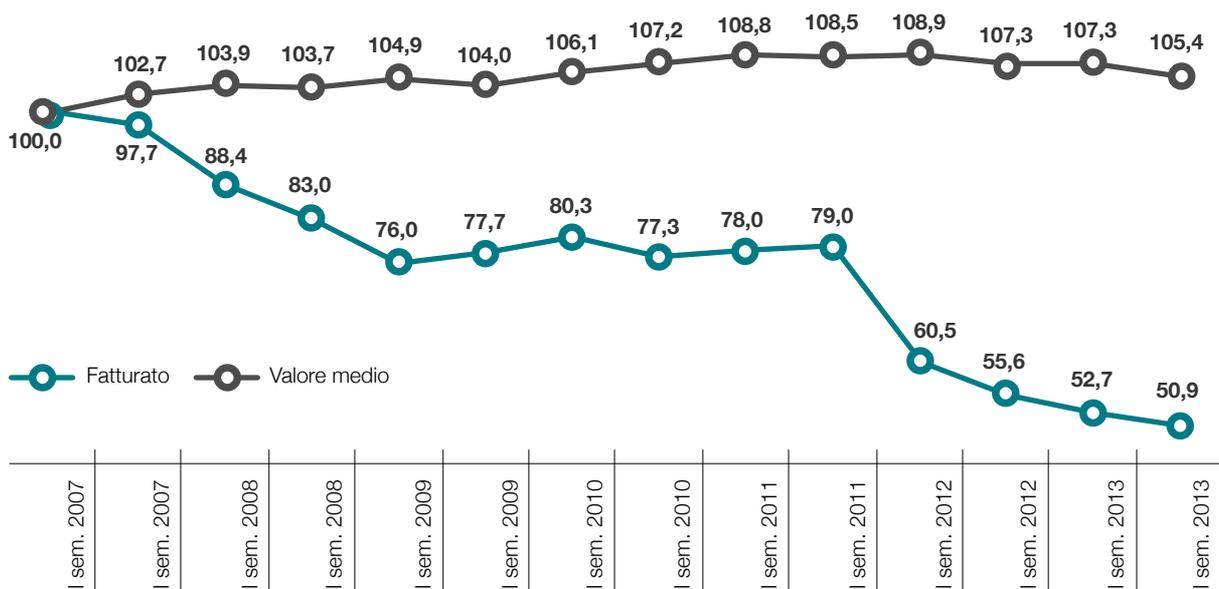
In linea generale, dal punto di inversione dell'attuale ciclo, il fatturato del comparto degli immobili ad uso residenziale ha registrato una contrazione estremamente rilevante, attestandosi nel 2013 ad un valore del 49,1%, inferiore a quello registrato nel 2007, con un tasso di decremento medio annuo pari al 10,6%.

(1) Ancona, Bergamo, Brescia, Livorno, Messina, Modena, Novara, Parma, Perugia, Salerno, Taranto, Trieste, Verona

Più in dettaglio, il valore di scambio delle compravendite ha sperimentato una prima fase di declino tra il I semestre 2007 e il I semestre 2009 (-24%, con un tasso di decremento medio annuo del 12,8%) per poi registrare nel triennio successivo una sostanziale tenuta. In linea con quanto sperimentato dall'andamento del numero di compravendite, il fatturato del comparto ha evidenziato una nuova severa battuta d'arresto a partire dal I semestre 2012 con un calo complessivo del 35,6%, ad un tasso medio annuo pari al 19,7%.

Al contrario, nell'orizzonte temporale preso in esame, si registra un andamento positivo nel valore medio per abitazione, con una crescita del 5,4% ed un picco registrato nel I semestre 2011 (+8,4%). Questa circostanza segnala come il numero di compravendite effettuate abbia subito un calo più che proporzionale rispetto a quello che ha interessato il fatturato, suggerendo una miglior tenuta del segmento degli immobili di maggior pregio.

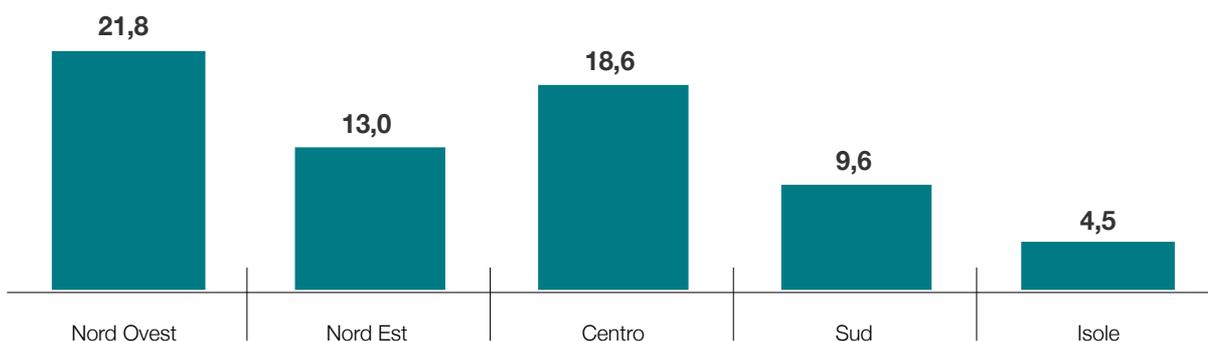
Grafico 8 – Indice semestrale del fatturato e del valor medio per abitazione, I sem. 2007 - II sem. 2013 (I sem. 2007 = 100)



Fonte: OMI - Agenzia delle entrate, 2014

L'analisi territoriale mostra come le aree ad avere una maggiore incidenza sul totale nazionale siano il Nord-Ovest e il Centro che hanno generato rispettivamente un fatturato pari a 21,8 e 18,6 miliardi di euro, con un'incidenza complessiva superiore al 60%.

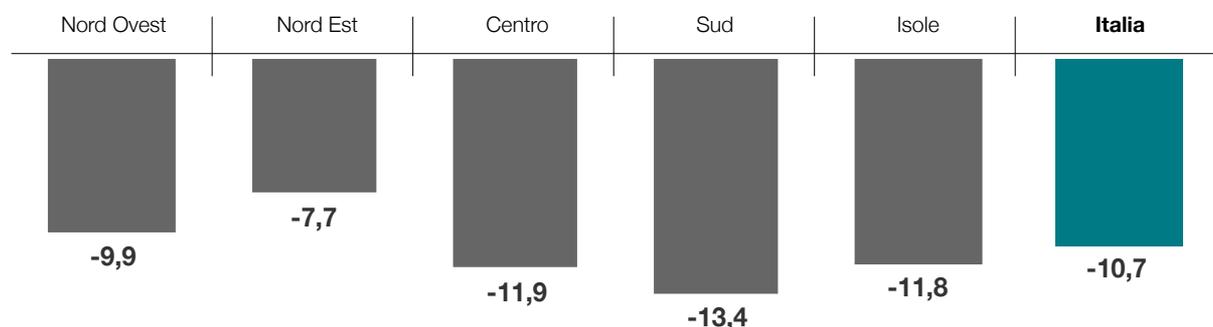
Grafico 9 – Stima del fatturato totale per il settore degli immobili residenziali per area geografica, 2013 (€ mld)



Fonte: OMI - Agenzia delle entrate, 2014

In termini di dinamica, tra il 2012 e il 2013 le aree a evidenziare la performance peggiore sono il Centro (-11,9%), il Sud (-13,4%) e le Isole (-11,8%). Le ultime due, in particolare, hanno visto contrarsi ulteriormente il già contenuto peso sul totale nazionale, che nell'ultimo anno ha raggiunto il 21% circa.

Grafico 10 – Tasso di variazione del fatturato del settore residenziale per area geografica, 2013 (Var. % YoY)



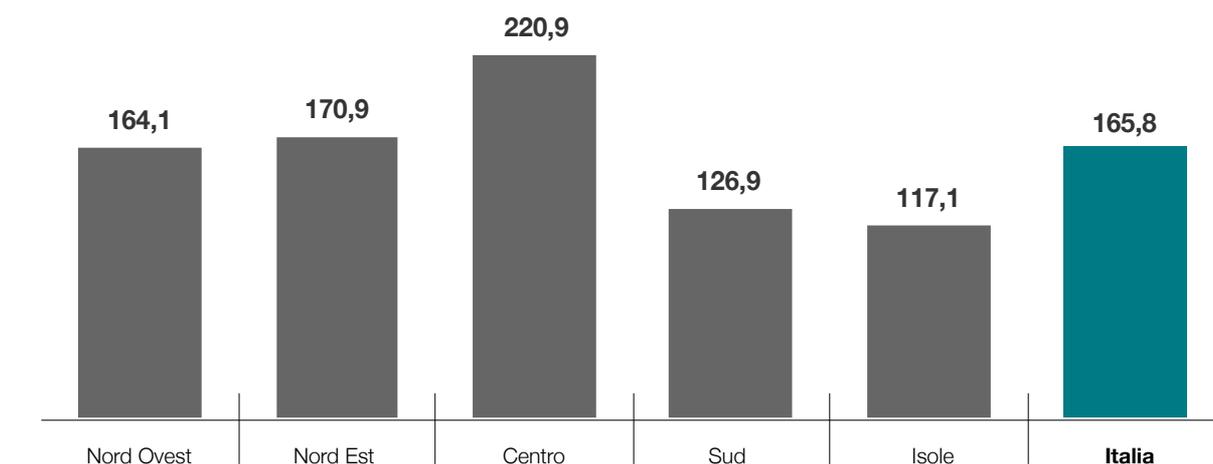
Fonte: OMI - Agenzia delle entrate, 2014

Con riferimento al fatturato medio per unità immobiliare, le stime relative al 2013 evidenziano come, a fronte di un valore medio pari a quasi 166 mila euro, gli scostamenti più significativi riguardino il Centro con un valore del 33% più elevato (oltre 220 mila euro) e le Isole con un livello del 29% inferiore (117 mila euro).

Valore medio per abitazione: 166 mila euro

15

Grafico 11 – Stima del fatturato medio per unità immobiliare per il settore residenziale per area geografica, 2013 (€ '000)



Fonte: OMI - Agenzia delle entrate, 2014

01.3 | Le quotazioni

Nel quarto trimestre 2013, sulla base delle stime preliminari effettuate dall'ISTAT, l'indice dei prezzi delle abitazioni acquistate dalle famiglie, sia per fini abitativi sia per investimento, ha registrato una contrazione dell'1,3% rispetto al trimestre precedente e del 4,8% rispetto allo stesso periodo del 2012.

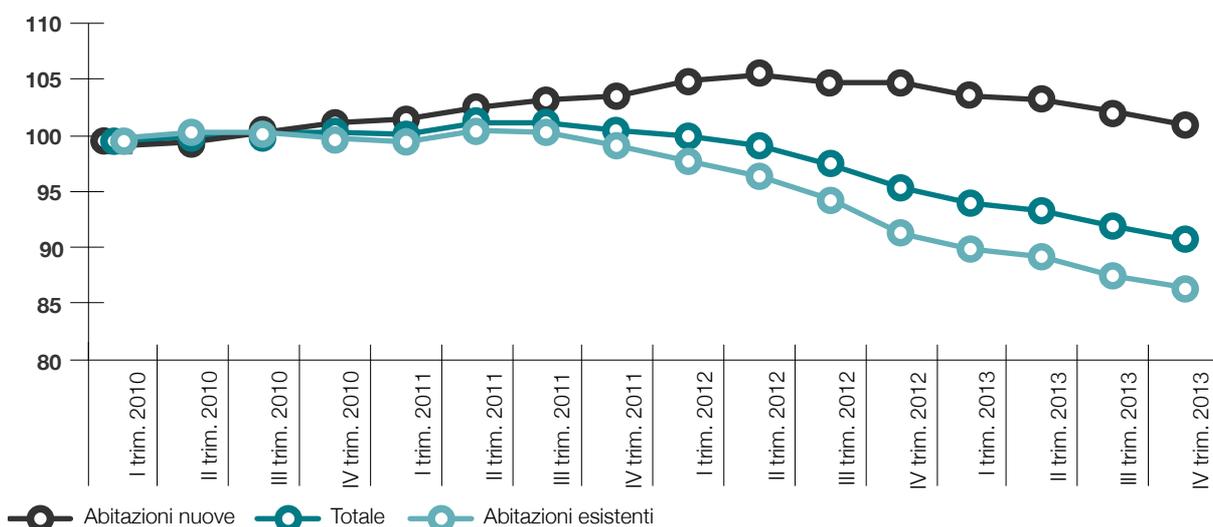
Nel IV 2013 prezzi in calo del 4,8% in ragione d'anno

Tale andamento rafforza la tendenza al calo congiunturale e tendenziale dei prezzi delle abitazioni in atto ormai da due anni. In questo contesto, tuttavia, mentre la riduzione trimestre su trimestre è

frutto di dinamiche simili registrate dai prezzi delle abitazioni nuove (-1,1%) e di quelle esistenti (-1,3%), la flessione su base annua è il risultato da una parte dell'ampliamento della diminuzione dei prezzi delle abitazioni nuove (-3,5%, in crescita di un punto percentuale), dall'altra dal rallentamento della flessione dei prezzi di quelle esistenti (-5,3%, in calo di 1,9 punti percentuali). Di conseguenza, il calo tendenziale è più contenuto di quello registrato nel trimestre precedente (-4,8% tra il IV trimestre 2012 e il IV trimestre 2013 vs -5,6% tra il III trimestre 2012 e il III trimestre 2013).

L'ampiezza del differenziale tra le variazioni su base annua dei prezzi delle abitazioni esistenti e dei prezzi di quelle nuove, dopo essere salita da 2,6 p.p. del primo trimestre del 2011 a 9,0 p.p. del quarto trimestre 2012, è scesa a 1,8 nel quarto trimestre del 2013; la differenza minima da quando sono disponibili le variazioni tendenziali dell'indice dei prezzi elaborato dall'ISTAT.

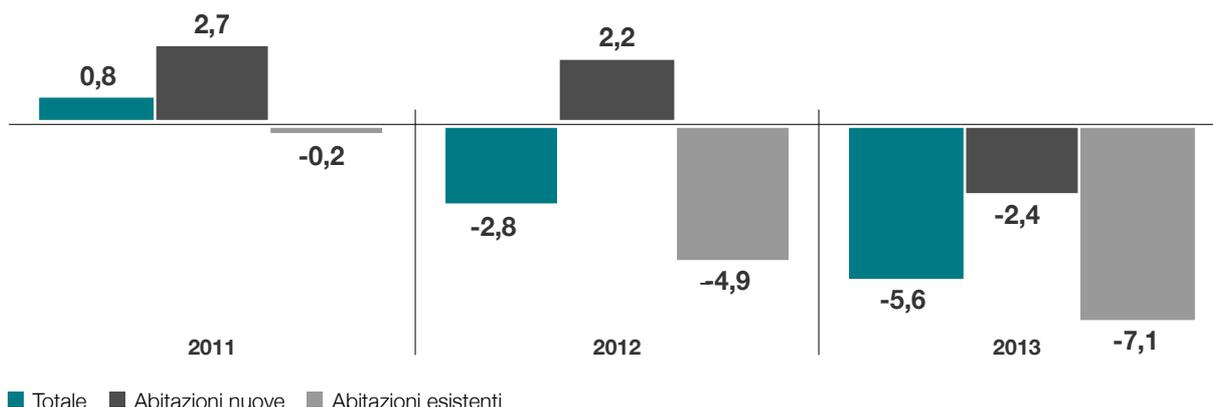
Grafico 12 – Indice dei prezzi delle abitazioni, I trim. 2010 - IV trim. 2013 (2010=100)



Fonte: ISTAT, 2014

In media, nel 2013, i prezzi delle abitazioni diminuiscono del 5,6% rispetto al 2012 (quando la variazione annuale era stata pari a -2,8%). Il calo è imputabile a una riduzione del 2,4% dei prezzi delle abitazioni nuove (+2,2% nel 2012) e del 7,1% dei prezzi di quelle esistenti (dopo il -4,9% del 2012). Il calo dei prezzi si è manifestato in presenza di una flessione del 9,2% nel 2013 (dopo il -25,7% del 2012) del numero di abitazioni compravendute registrato dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia delle Entrate.

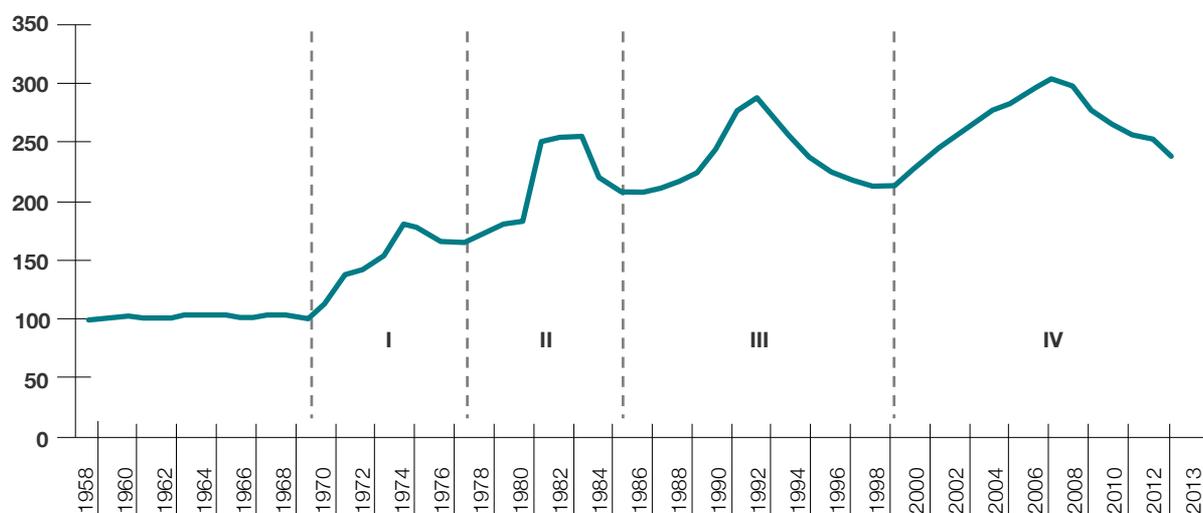
Grafico 13 – Tasso di variazione dei prezzi delle abitazioni, 2011-2013 (Var. % YoY)



Fonte: ISTAT, 2014

Ampliando l'orizzonte temporale di riferimento e analizzando i differenti cicli immobiliari che hanno caratterizzato il mercato italiano dalla fine degli anni cinquanta ad oggi, è possibile trarre alcune considerazioni sulla durata e l'ampiezza delle diverse fasi.

Grafico 14 – Indice dei prezzi reali delle abitazioni nei semicentri delle città in Italia, 1958-2013 (1958=100)



Fonte: Scenari immobiliari, 2014

Ad un primo periodo, dal 1958 al 1969, caratterizzato da una sostanziale stabilità delle quotazioni, hanno fatto seguito quattro diverse fasi con incrementi e contrazioni contraddistinti da significative differenze. In particolare ogni ciclo tende a durare più del precedente con un aumento sia della fase ascendente, sia di quella discendente: i periodi di crescita passano dai 5 anni del primo (1969-1974) ai 9 di quello in corso (1999-2007), quelli di contrazione dai 3 anni (1975-1977) ai 6 (2008-2013).

Contemporaneamente all'allungamento dei cicli si registra:

- > una riduzione nell'ampiezza delle oscillazioni dei prezzi nelle fasi di crescita, che passano dal +77% del periodo 1969-1974 al +43% nel periodo 1998-2007;
- > un'espansione delle fasi di decrescita, dal -8% del primo ciclo al -26% del terzo, con quello in corso che fino ad oggi ha fatto segnare un -22%.

L'effetto congiunto di questi fattori è un graduale "appiattimento" della curva, con i punti di picco nelle fasi di crescita che progressivamente segnano un incremento reale dei prezzi sempre più contenuto (dal +41% del 1982 rispetto al 1974 al +5% del 2007 rispetto al 1992) e con i periodi di contrazione che sempre più tendono ad azzerare i benefici, come segnalato dal livello raggiunto nel 2013, prossimo a quello registrato nel biennio 1985-1986. Tale elemento mostra, di fatto, una più contenuta redditività del settore, che sconta lo scarso dinamismo del nostro Paese in termini socio-economici.

01.4 | Le previsioni

Nonostante il mercato degli immobili ad uso residenziale abbia evidenziato nel corso degli ultimi mesi qualche debole segnale di ripresa, le previsioni a breve termine riguardanti le compravendite di abitazioni rimangono ancora negative, per i prezzi prima ancora che per l'attività transattiva.

In linea generale, a partire dall'ultimo trimestre dello scorso anno, l'economia italiana dovrebbe aver superato la seconda ondata recessiva iniziata a metà del 2011. Tuttavia, la fase che si prospetta appare caratterizzata da una persistente fragilità che riguarda tutti i settori dell'economia reale e che verosimilmente renderà lenta la risalita dei principali indicatori macroeconomici. Il rischio di sta-

gnazione, non ancora scongiurato, potrebbe rendere strutturali le perdite e i cambiamenti determinati dalla crisi.

Tabella 1 – Stime di consensus sullo scenario macro-economico, 2013-2016 (Var. % YoY)

	2013	2014	2015	2016
PIL	-1,8	0,6	1,1	1,5
Reddito disponibile delle famiglie	-2,5	0,0	1,0	1,5
Spesa per consumi delle famiglie	-2,5	0,1	0,8	1,4
Investimenti in costruzioni	-6,7	-0,6	1,1	0,5
Indice dei prezzi al consumo	1,2	0,8	1,1	1,4
Tasso di disoccupazione	12,2	12,8	12,5	12,1
Occupazione totale	-1,9	0,0	0,5	0,9

Fonte: ISTAT, Datastream, Nomisma, 2014

Previsioni macro

Secondo le stime disponibili, il 2014 si chiuderà con un incremento modesto dei livelli produttivi. In particolare, il PIL dovrebbe evidenziare una crescita dello 0,6% a fronte di una stagnazione dei redditi disponibili e della spesa per consumi. Negli anni successivi, in coincidenza di un rafforzamento del sentiero di crescita (+1,1% nel 2015 e +1,5% nel 2016), il reddito dovrebbe tornare ad aumentare a un ritmo più sostenuto rispetto ai consumi, con un effetto positivo sul tasso di risparmio delle famiglie.

18

In questo contesto segnali negativi continuano a provenire dal mercato del lavoro che registra i tassi di disoccupazione più elevati dalla fine degli anni '70. Il tessuto imprenditoriale, d'altro canto stenta a recuperare un percorso di ripresa, per effetto non solo della bassa produttività e del deterioramento della domanda interna, ma anche delle restrizioni creditizie operate dal sistema bancario.

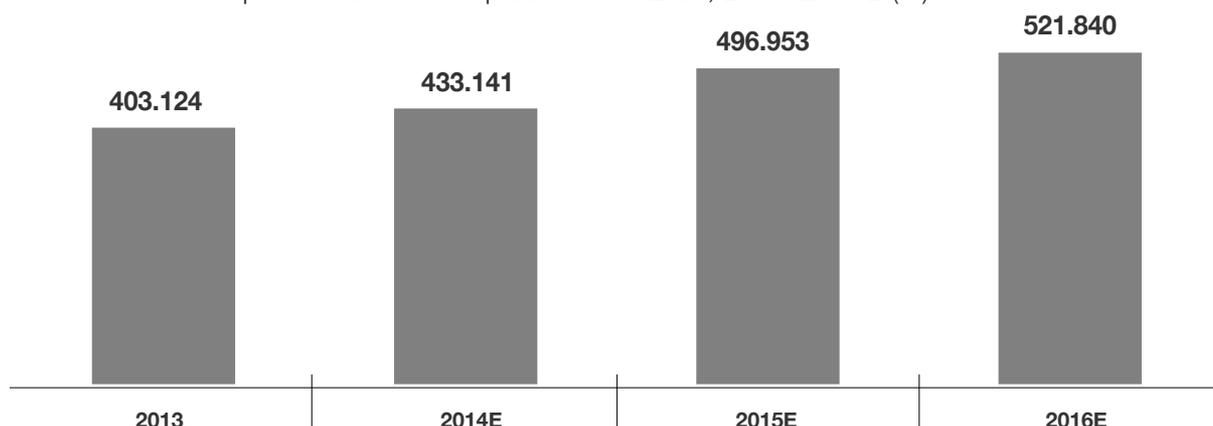
Calo degli investimenti in costruzioni: -6,7%

Uno degli effetti più evidenti di questa situazione è stata la significativa contrazione della spesa per investimenti, particolarmente drammatica per il settore delle costruzioni che ha chiuso il 2013 con un decremento pari al 6,7%. Solo a partire dal 2015 si prevede una ripresa del comparto, sebbene i ritmi di crescita dovrebbero essere lontani dal consentire un recupero dell'erosione sperimentata nel periodo 2007-2013, stimata in circa il 30%.

Transazioni in ripresa nel prossimo triennio

Il crollo degli investimenti si è accompagnato, come evidenziato in precedenza, al rapido peggioramento della congiuntura immobiliare che con riferimento al comparto residenziale ha visto dimezzarsi l'attività di compravendita, raggiungendo un minimo nel 2013. Nel prossimo triennio, si prevede una graduale ripresa con un incremento su base annua del 9% circa che dovrebbe consentire, nel 2016, di tornare a superare le 500 mila transazioni, valore tuttavia molto distante dai massimi raggiunti nel 2007.

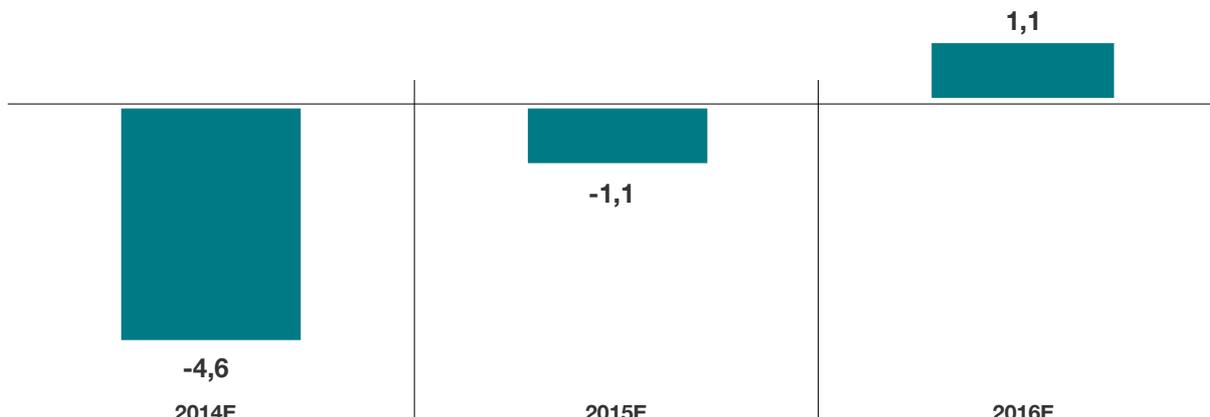
Grafico 15 – Compravendite nel comparto residenziale, 2013-2016E (n.)



Fonte: Nomisma, 2014

Uno dei fattori che maggiormente limita il recupero delle transazioni è rappresentato dalla rigidità e dal lag temporale con cui i prezzi degli immobili si allineano alla riduzione dei volumi scambiati. A testimonianza di ciò, sempre secondo le stime effettuate da Nomisma, dal 2008 a oggi la riduzione dei prezzi si è attestata al 16%.

Grafico 16 – Prezzi medi delle abitazioni, 2014E-2016E (Var. % YoY)



Fonte: Nomisma, 2014

In considerazione di questa tendenza, si prevede che nell'anno in corso e nel prossimo i prezzi delle abitazioni sperimentino un'ulteriore contrazione (rispettivamente -4,6% e -1,1%), per tornare in territorio positivo (+1,1%) nel 2016.

In linea generale, i segnali che provengono dal mercato sembrano indicare che il comparto immobiliare avrà bisogno di un orizzonte più ampio rispetto al passato per recuperare un solido sentiero di crescita. L'attuale congiuntura, tuttavia, non consente di determinare se e in che misura si sia verificato un mutamento strutturale nel modello di sviluppo del settore degli immobili ad uso residenziale. In questo contesto, giocheranno un ruolo centrale, da un lato le prospettive di recupero del credito, dall'altro, l'efficacia e la tempestività delle politiche di rilancio del settore e delle misure di sostegno messe a punto dal Governo.

19
Previsione di un'ulteriore contrazione dei prezzi

01.5 | Il mercato dei mutui ipotecari

Nel corso dell'ultimo trimestre 2013, nell'area Euro, si è registrato un miglioramento delle condizioni di accesso al credito per le famiglie, caratterizzate dalla necessità di accendere un mutuo per l'acquisto di abitazioni. In particolare, secondo le stime della BCE, si è verificata una riduzione nel numero delle banche che operavano restrizioni nella concessione di prestiti (-1%), con un'inversione del trend registrato fino al terzo trimestre 2013 (+3%). Tale tendenza dovrebbe confermarsi relativamente al primo trimestre 2014, per il quale si prevede un ulteriore allentamento del grado di selettività (-4%).

In questo contesto, in Italia permane una situazione di fragilità. Ad un persistente fabbisogno di finanziamenti, infatti, fa riscontro una gestione dell'offerta da parte del sistema bancario improntata alla prudenza. Sull'andamento delle erogazioni, in particolare, pesa l'eredità in termini di sofferenze derivanti dalle condizioni particolarmente espansive che avevano caratterizzato il mercato nella sua fase di crescita, cui ha fatto seguito un inasprimento delle politiche di vigilanza a livello continentale. Secondo le stime della Banca d'Italia, infatti, i crediti deteriorati hanno raggiunto il 15% circa del totale e richiedono un'attenta gestione da parte del sistema bancario anche alla luce dei più stringenti vincoli in termini di tassi di copertura dei crediti non-performing.

Persistente fragilità del mercato dei mutui

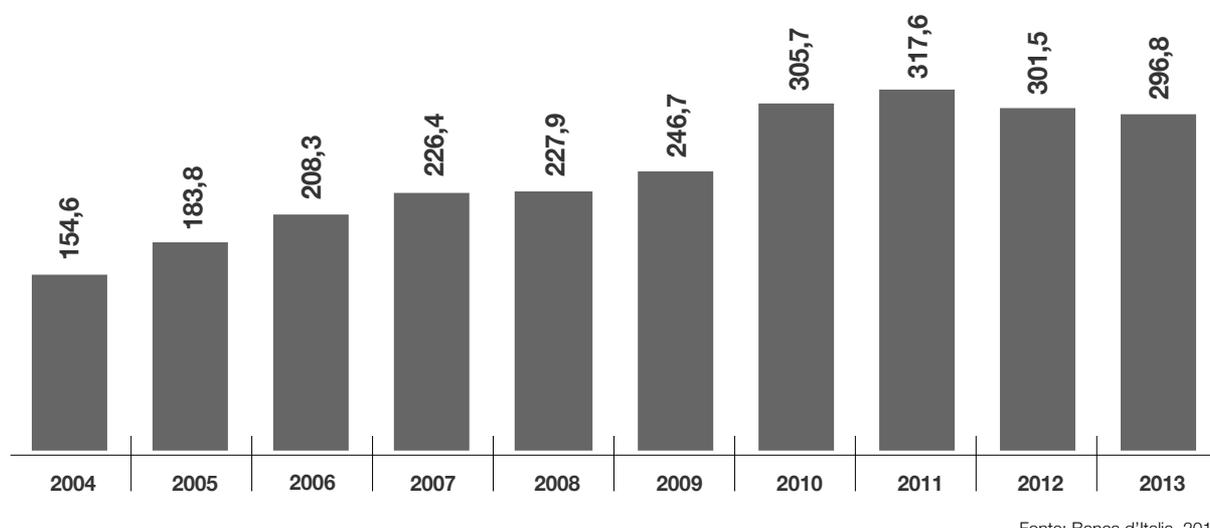
Nel corso degli ultimi dieci anni, lo stock di mutui erogati alle famiglie consumatrici ha registrato:

- > un significativo incremento nel periodo 2004-2007 (CAGR + 13,6%);
- > una battuta d'arresto nel 2008;

- una fase di nuova espansione fino al 2011 (CAGR + 11,7%);
- un decremento pari al -6,5% negli ultimi due anni.

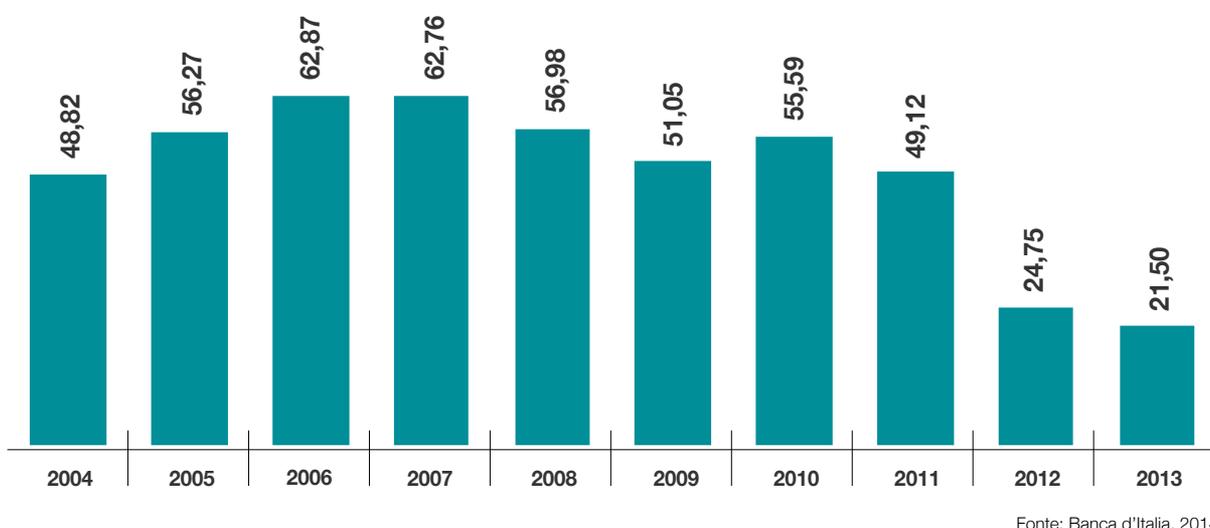
Le erogazioni di mutui alle famiglie consumatrici hanno registrato un andamento in linea con quello sperimentato dagli stock, con un'espansione tra il 2004 e il 2007 (+8,7%), una graduale riduzione tra il 2007 e il 2009 (-9,8%), un parziale recupero nel 2010 e, successivamente, un netto declino, culminato nel 2012 in un valore pari a 24,7 miliardi di euro (-49,6% rispetto all'anno precedente), poco più di un terzo rispetto al livello raggiunto nel 2006-2007.

Grafico 17 – Stock di mutui alle famiglie consumatrici, 2004-2013 (€ mld)



I dati relativi al 2013, 21,5 miliardi di euro, con un calo del 13,1% rispetto all'anno precedente, segnano un nuovo minimo. Questa contrazione si accompagna ad una riduzione del 7,7% dei contratti di compravendita stipulati contestualmente all'accensione di un mutuo, che hanno raggiunto le 143,5 mila unità. La riduzione meno che proporzionale ha determinato un incremento, seppur lieve (0,7 punti percentuali) dell'incidenza dei mutui sulle transazioni totali (37,6%).

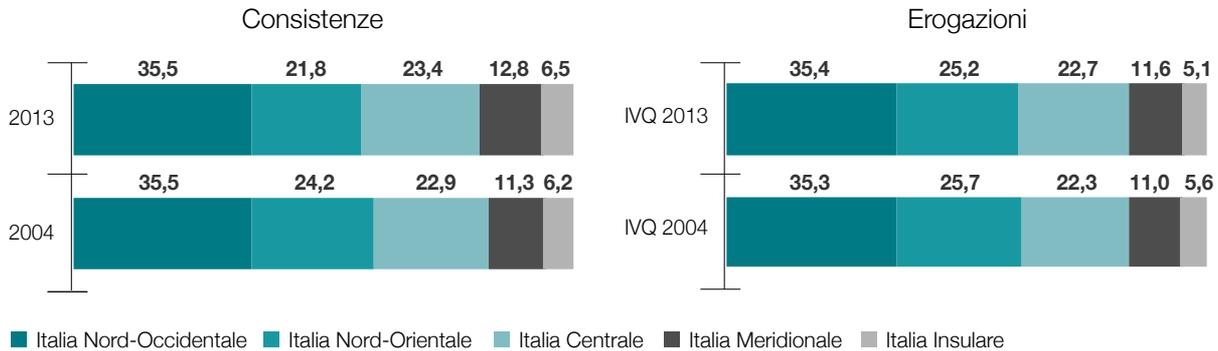
Grafico 18 – Erogazioni di mutui alle famiglie consumatrici, 2004-2013 (€ mld)



I dati relativi alla distribuzione geografica dei mutui, con riferimento sia alle consistenze sia alle erogazioni, evidenziano come nel corso del periodo 2004 -2013 non si siano verificati cambiamenti sostanziali.

In particolare, in linea con la distribuzione territoriale della popolazione, le aree che mostrano l'incidenza maggiore sul totale sono l'Italia Nord-occidentale e Nord-orientale, seguite da Centro, Sud e Isole.

Grafico 19 – Mutui alle famiglie consumatrici per area geografica, I trim. 2004 - IV trim. 2013 (%)



Fonte: Banca d'Italia, 2014

Con riferimento alle condizioni del credito, a fronte di un netto calo del tasso di riferimento della BCE, il tasso medio sulle nuove operazioni di finanziamento per acquisto di abitazioni con durate più lunghe (tra cinque e 10 anni e oltre dieci anni) sono tornati a crescere attestandosi su livelli superiori al 4,5%.

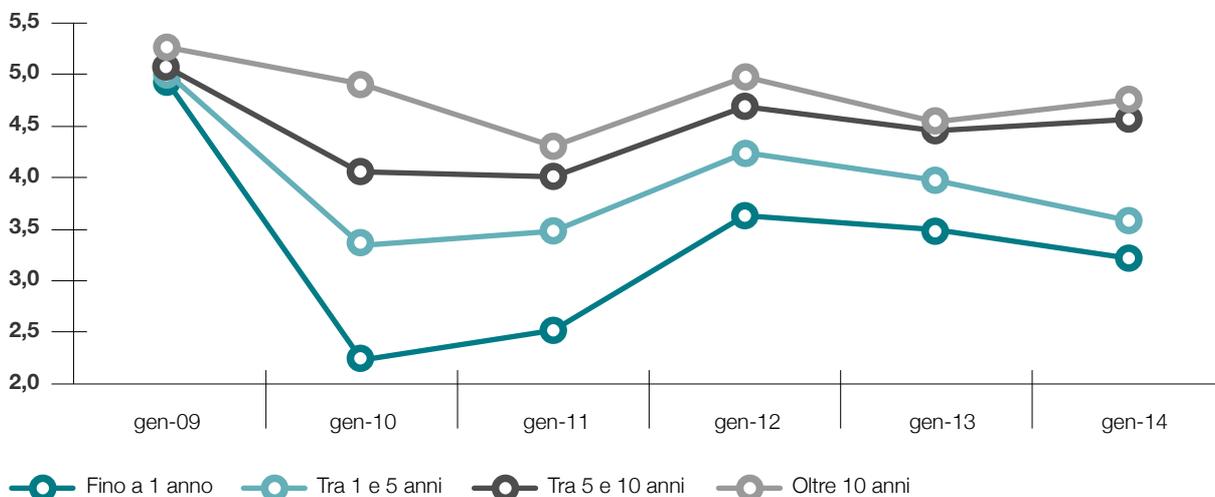
Andamento dei tassi

In particolare, il tasso su prestiti con durata superiore a 10 anni ha raggiunto nel gennaio 2014 il 4,75%, evidenziando uno spread di 135 punti base rispetto al valore registrato nell'Area Euro. Tale divario, peraltro, ha evidenziato nel corso degli ultimi anni una progressiva tendenza all'ampliamento, considerando che era pari a 56 punti base nel 2010.

Questa circostanza è riconducibile non tanto alla discrepanza di rischiosità delle famiglie italiane rispetto a quelle europee, quanto alla percezione di un rischio di credito elevato per il Paese da parte degli intermediari finanziari.

21

Grafico 20 – Tassi attivi su nuove operazioni di finanziamento per acquisto abitazioni, gennaio 2009 - gennaio 2014 (%)



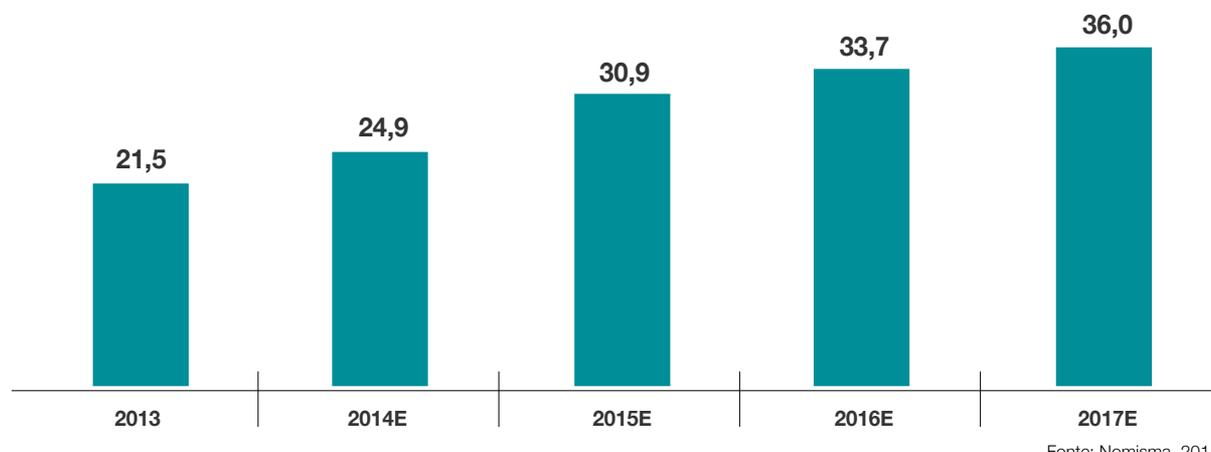
Fonte: ABI, 2014

In prospettiva, ci si attende un progressivo miglioramento, con le erogazioni che dovrebbero tornare a crescere, seppur in misura notevolmente più contenuta rispetto ai livelli raggiunti fino al 2011

(CAGR +15% nel periodo 2013-2017, per attestarsi sui 36 miliardi di euro). Sul comparto, infatti continueranno a pesare le fragilità della congiuntura macroeconomica che alimentano il grado di incertezza delle famiglie sull'effettivo livello di reddito disponibile e, conseguentemente, sulla propensione all'indebitamento.

In questo contesto, peraltro, appare opportuno sottolineare come nel corso degli ultimi anni l'investimento immobiliare abbia progressivamente perso appeal per effetto della minor capacità di preservare il valore reale, a causa della maggior imposizione fiscale e dell'aumentata rigidità in termini di liquidità, configurando, di fatto, quello che potrebbe trasformarsi in un mutamento strutturale del mercato.

Grafico 21 – Erogazioni di mutui alle famiglie consumatrici, 2013-2017E (€ mld)



Fonte: Nomisma, 2014

02 Definizione e caratteristiche del social housing

02.1 | Definizione e funzioni del social housing

Le politiche di social housing nell'Unione Europea, derivate dalla regolamentazione interna e dalle specificità di ciascun Paese, evidenziano una notevole varietà, tanto nella pluralità delle forme di tutela del diritto all'abitare, quanto nella definizione delle categorie degli aventi diritto e della natura degli interventi pubblici.

In questo contesto è possibile sottolineare come la maggior parte dei Paesi non abbia adottato una definizione ufficiale di social housing, con una conseguente molteplicità di sfumature nazionali:

Assenza di una definizione univoca di social housing...

24

- > l'abitazione ad affitto moderato (HLM) in Francia, che raccoglie il 16% di tutte le abitazioni presenti sul territorio. Questo programma non deve, tuttavia, essere confuso con il servizio di Edilizia Pubblica francese, stante la natura completamente privata di molte soluzioni di HLM. Il volume di patrimonio abitativo di quest'ultima ammonta a circa 4 milioni di unità, nella disponibilità di 10 milioni di individui con uno standard reddituale tra i più bassi del Paese;
- > la residenza condivisa o housing senza scopo di lucro in Danimarca, che rappresenta una tipologia particolare di aggregazione sociale di individui organizzati in gruppi di residenza privata, accomunati dalla condivisione di alcuni servizi accessori propri di un'abitazione civile: a titolo di esempio, cucina, sala da pranzo, aree per la ricreazione dei bambini, spazi per la fruizione di servizi professionali (accesso internet), ecc. In questi termini, il cohousing garantisce benefici tanto dal punto di vista sociale e pratico (grazie all'interazione tra vicini), quanto da quello economico e ambientale (grazie alla condivisione e ripartizione delle spese, delle parti in comune, dell'energia, ecc.);
- > l'alloggio pubblico in Svezia (Allmännyttigt bostadsföretag), costituito prevalentemente da appartamenti posseduti dai Comuni, la cui assegnazione non dipende, di regola, da requisiti reddituali. Il sistema di alloggi pubblici nasce con il Million Programme (1965-1974) con l'obiettivo di garantire la possibilità a ogni cittadino di poter contare su una abitazione a un prezzo ragionevole. Il programma iniziale prevedeva la costruzione di un milione di case in dieci anni, rimpiazzando i vecchi immobili con nuove e più moderne soluzioni;
- > la promozione residenziale in Germania, storicamente fondata sul sistema di sussidi indiretti da parte del settore pubblico a favore di quello privato, al fine di incentivare nuovi interventi o di riqualificare il patrimonio già esistente. I sussidi assumono, di regola, la forma di "premi" e/o agevolazioni fiscali per le imprese private che operano nel settore sociale – attraverso l'adozione di soluzioni di attribuzione degli alloggi che discriminano in base al reddito del richiedente, oppure adottando affitti calmierati, ecc. – per periodi ben definiti;
- > l'housing a profitto limitato o popolare in Austria, caratterizzato da una forte interazione tra il pubblico (dal livello centrale a quello locale) e il privato (costruttori, proprietari e istituzioni finanziarie), con un sistema basato prevalentemente sulla regolamentazione delle proprietà e delle locazioni. Circa la metà delle abitazioni in Austria riceve una qualche forma di sussidio pubblico e la metà di queste rientra nella categoria degli alloggi sociali, mentre la parte rimanente si distribuisce tra locazioni e proprietà private. L'housing sociale, in particolare, si distingue principalmente in municipal housing – alloggi in locazione forniti dai Comuni – e limited profit housing – alloggi in locazione e vendite in proprietà, riconducibili a investitori privati, in conformità a operazioni no-profit sussidiate dal settore pubblico;
- > la residenza protetta in Spagna, dove il diritto all'abitazione è garantito dalla Costituzione. A differenza di molti altri Paesi europei, il modello spagnolo si rivolge prevalentemente al segmento della proprietà e in minima parte a quello delle locazioni. L'intervento pubblico si concentra

nelle nuove costruzioni e nelle riqualificazioni attraverso sussidi diretti finalizzati a prestiti a tasso agevolato subordinati al rispetto di particolari condizioni costruttive (riguardanti dimensione e qualità delle abitazioni) e di vendita (a prezzi inferiori rispetto a quelli di mercato a favore di soggetti con redditi inferiori a determinate soglie);

- > la locazione convenzionata o agevolata in Italia.

L'unica definizione unitaria di social housing disponibile è quella generalista elaborata dal CECHODAS (European Federation of Public, Cooperative & Social Housing), che fa riferimento alle «soluzioni abitative per quei nuclei familiari i cui bisogni non possono essere soddisfatti alle condizioni di mercato e per le quali esistono regole di assegnazione», cui ha fatto seguito, nel 2010, l'intervento della Commissione Europea, concentrato prevalentemente sul profilo organizzativo-gestionale delle operazioni e sugli aspetti di coesione e integrazione sociale dei fruitori dell'edilizia sociale: «lo sviluppo, la locazione/vendita e manutenzione di abitazioni a prezzi accessibili e la loro assegnazione e gestione, compresa eventualmente la gestione dei complessi residenziali e quartieri; [...] può comprendere servizi di assistenza coinvolti in programmi di edilizia abitativa o di risistemazione di gruppi specifici o di gestione del debito di famiglie a basso reddito».

...salvo quella generalista del CECHODAS..

In linea generale, sembra prevalere un'impostazione tesa a distinguere gli elementi funzionali in grado di qualificare una soluzione come social housing in base al criterio impiegato per l'individuazione dei beneficiari (ovvero, la previsione di regole di assegnazione e delle fasce di destinatari). Ne deriva un approccio funzionalistico in linea con la sistematizzazione proposta dal CECODHAS che riconduce la moltitudine di applicazioni adottate dai diversi Paesi europei a due modelli di riferimento:

... e quella funzionalista fondata sui modelli di identificazione dei beneficiari

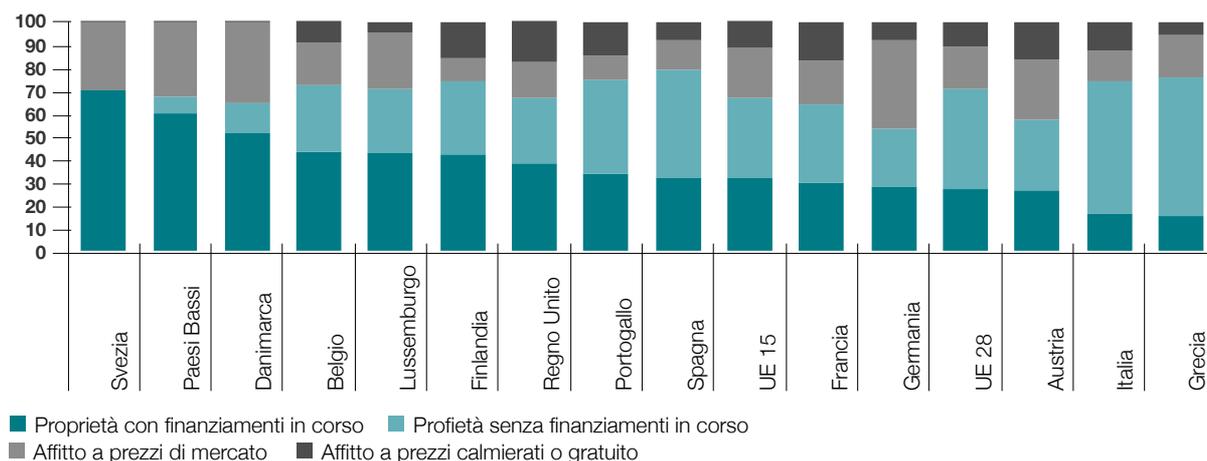
- > il modello "targeted", che presuppone l'individuazione di specifici obiettivi e una propensione a fondarsi sulla capacità del mercato, ammettendo la necessità dell'intervento pubblico per garantire l'accesso all'abitazione ai nuclei familiari esclusi;
- > il modello "universalistico", che si fonda sul principio della responsabilità del soggetto pubblico di garantire un'abitazione dignitosa a prezzi accessibili a chiunque.

02.1.1 Panoramica sul social housing in Europa

L'edilizia sociale in Europa risulta ampiamente consolidata nell'esperienza dell'assegnazione temporanea di abitazioni o di "affitto sociale". I Paesi con un patrimonio abitativo destinato all'affitto sociale superiore alla media della EU28 sono concentrati nel Centro-Nord Europa (Svezia, Danimarca, Repubblica Ceca, Polonia, Austria, Paesi Bassi, Francia, Finlandia, Irlanda e Regno Unito); ma si tratta di una forma presente anche in Germania, Belgio, Italia, Malta e Slovenia e, solo residualmente, in Lussemburgo, Portogallo, Spagna e nella maggioranza dei Paesi dell'Europa orientale. Molti modelli nazionali, poi, hanno fin da subito previsto la vendita a prezzi agevolati o forme ibride tra locazione e vendita. Peculiare è, infine, il caso del Regno Unito, dove è stata sperimentata una soluzione di edilizia sociale, basata sulla condivisione della proprietà, in virtù della quale il locatario acquisisce inizialmente una quota di proprietà dell'abitazione, proporzionale al contributo versato per l'accesso al servizio, e il canone di affitto corrisposto per la parte residua è funzionale alla progressiva acquisizione della quota rimanente.

L'affitto sociale è maggiormente diffuso nel Nord Europa

Grafico 22 – Distribuzione della popolazione per titolo di possesso dell'abitazione, 2012 (%)



Fonte: Nomisma, 2014

Tendenza generale alla decentralizzazione e al coinvolgimento dei privati

Predomina il modello targeted

La varietà dei soggetti realizzatori degli alloggi e/o abitazioni in edilizia sociale si compone di autorità e società locali a partecipazione pubblica, società e istituzioni private no-profit o d'interesse cooperativo, società private. La decentralizzazione di responsabilità, riscontrata nel corso degli ultimi vent'anni a favore di Autorità regionali e locali, ha portato alla graduale attenuazione del ruolo dei governi centrali e ad un maggiore coinvolgimento del privato, all'interno di un contesto regolatorio più rigoroso rispetto al passato. Ne consegue, pertanto, che molte soluzioni adottate in Europa siano il risultato dell'interazione sempre più stretta tra settore pubblico – generalmente Comuni, direttamente o indirettamente, attraverso società a partecipazione pubblica o municipalizzate – e settore privato – sia nella forma di società specializzate nel settore degli investimenti, sia in quella di realtà più strettamente legate agli ambiti no-profit. Nell'Europa a 15 si sta assistendo a una costante diminuzione della partecipazione diretta del settore pubblico (Autorità locali comprese) alla realizzazione di nuove iniziative, con una maggiore concentrazione di energie e risorse sulla gestione del patrimonio esistente, a vantaggio dell'iniziativa privata.

Volendo sintetizzare le diverse esperienze europee attraverso una matrice che incroci lo stock di social housing disponibile con i criteri di selezione dei beneficiari, possiamo constatare come il modello "universalistico" sia tipico dei Paesi del Nord Europa e dell'Olanda, caratterizzanti anche da un'ampia dotazione di forme di edilizia sociale. La maggioranza dei Paesi europei, invece, adotta il modello "targeted", seppur variamente declinato.

Figura 1 – Modelli di social housing in Europa

		Dimensioni dello stock di social housing rispetto all'edilizia residenziale				
		Consistente (> 19%)	Medio (11% - 19%)	Ridotto (5% - 10%)	Molto ridotto (< 5%)	
Modello	Universalistico	Paesi Bassi Danimarca Svezia				
	Targeted	Generalista	Austria	Repubblica Ceca Francia Finlandia Polonia	Belgio Germania Italia	Slovenia Lussemburgo Grecia
		Residuale	Gran Bretagna	Francia	Belgio Estonia Germania Irlanda Malta	Bulgaria Cipro Ungheria Lettonia Lituania Spagna Portogallo

Fonte: CDP su Parlamento europeo, 2003

Adottando una classificazione come la precedente, emergono immediatamente casi "polari", come i Paesi Bassi e il Portogallo, e casi di non univoca determinazione, come la Francia e la Germania:

- > il social housing nei Paesi Bassi si propone di offrire soluzioni abitative sia a soggetti con reddito non elevato sia a nuclei familiari a reddito medio, mantenendo soglie reddituali di accesso particolarmente elevate, pur privilegiando le situazioni di maggiore disagio. Di conseguenza, le diverse realtà locali possono optare per varie forme di agevolazione e consentire a istituzioni no-profit, beneficianti di garanzie da parte del governo centrale, di offrire alloggi in affitto, il cui canone sia calibrato sulle capacità dell'occupante o sul prezzo di mercato calmierato;
- > all'opposto, in Portogallo l'obiettivo sono le famiglie con bassi redditi e i soggetti attuatori degli interventi sono prevalentemente di natura pubblica, come le risorse finanziarie. Di conseguenza, il canone degli alloggi, eventualmente riscattabili dopo un arco temporale definito, è strettamente legato alla capacità di reddito del nucleo familiare occupante e, tipicamente, fisso nel tempo;
- > Francia e Germania declinano il social housing attraverso un modello targeted, ma offrono sia soluzioni generaliste – vincolando l'accesso all'offerta soltanto ai cittadini al di sotto di

determinate soglie reddituali – sia residuali – prevedendo la predilezione nell’assegnazione degli alloggi a individui con particolari necessità di tutela sociale. I soggetti attuatori sono tipicamente pubblici, pur ammettendo spazi di operatività per privati no-profit e residualmente per operatori profit, in Francia; mentre sono essenzialmente privati in Germania. La natura dell’intervento pubblico a sostegno dell’offerta è conseguente, mentre più generalizzato è l’intervento a sostegno della domanda. In Germania, infatti, essendo stato smantellato il sistema pubblico di edilizia sociale a partire dal 1989, lo Stato interviene stanziando risorse in uno specifico fondo da destinarsi alle agevolazioni fiscali per i soggetti che intendano disporre del proprio patrimonio abitativo per finalità di natura sociale “a termine”. Dal 2011, inoltre, la KfW ha avviato i primi programmi volti a favorire l’acquisto in proprietà e la modernizzazione delle abitazioni, con un neonato interessamento per gli aspetti sociali dell’edilizia residenziale legati alla sostenibilità di lungo periodo. Sulla stessa linea, pur non avendo rinunciato anche a un intervento diretto, si sta muovendo la Francia, dove la Caisse de Dépôts et Consignations (CDC) rappresenta il finanziatore principale del settore: attraverso i cosiddetti “Livret A” (fondi di risparmio con tasso di interesse regolamentato e non soggetto a tassazione) vengono raccolti dai risparmiatori i fondi necessari per la realizzazione di operazioni di housing sociale, che beneficia anche di interventi pubblici indiretti quali prestiti a tassi agevolati e garanzie pubbliche.

In Inghilterra, invece, le housing association² costituiscono il maggiore fornitore di soluzioni di edilizia sociale (gestiscono il 54% del patrimonio di edilizia residenziale sociale, contro il 46% di diretta pertinenza delle Autorità locali); mentre in Austria, dove il 60% del patrimonio di edilizia sociale appartiene ancora ai Comuni e alle società a partecipazione pubblica, nell’ultimo decennio è stata intrapresa una politica di costante riduzione della partecipazione pubblica a vantaggio del limited-profit sector privato.

I Paesi dell’Est europeo, con l’eccezione di Polonia e Repubblica Ceca, hanno preferito, a partire dagli anni Novanta, adottare la soluzione estrema della privatizzazione massiccia dello stock abitativo pubblico, riducendo l’attuale edilizia residenziale sociale ad una porzione residuale di quello che era il patrimonio nelle disponibilità delle Autorità locali durante il regime socialista.

Più omogeneo, pur con differenziazioni dovute alle legislazioni nazionali, è il meccanismo di selezione dei beneficiari, basato sulla condizione reddituale dei nuclei familiari all’interno del sotto-insieme generalista. Diverse, tuttavia, sono le soglie di eleggibilità:

- > mentre in alcuni Paesi (come la Germania e la Francia) il limite massimo di reddito è piuttosto alto, sia in virtù di un modello meno assistenziale, sia per consentire l’accesso ad un’ampia e variegata fascia della popolazione (in linea con la finalità “inclusiva” e non ghettizzante dell’housing sociale);
- > in altri Paesi (come l’Italia) è generalmente più basso, come anche i prezzi dei canoni.

Nel sotto-insieme residuale, l’elemento comune alla maggioranza dei casi è la preferenza accordata secondo il “criterio del bisogno specifico”, basato su condizioni di salute, numerosità del nucleo familiare, età e appartenenza a particolari settori professionali e produttivi (in quest’ultimo caso, la politica abitativa si intreccia con la politica industriale al fine di facilitare l’insediamento di determinate figure professionali in località e realtà produttive particolarmente bisognose di uno specifico capitale umano).

In molti casi, tuttavia, coesistono i due precedenti elementi (reddito, per l’accesso, e condizioni soggettive dei beneficiari, per la definizione delle graduatorie) nella delineazione delle politiche abitative nazionali, anche non necessariamente riconducibili al social housing. Le declinazioni del “criterio del bisogno specifico”, infatti, possono contenere una proxy del reddito del nucleo familiare, pur senza che se ne abbia una menzione diretta. Si consideri, a titolo di esempio, il cosiddetto “Plafond Casa” di Cassa depositi e prestiti (CDP). In virtù della convenzione sottoscritta con l’Associazione Bancaria Italiana il 20 novembre 2013, CDP si è impegnata a erogare al sistema bancario nazionale 2 miliardi di euro per una provvista finalizzata alla concessione di mutui, da destinare prioritariamente

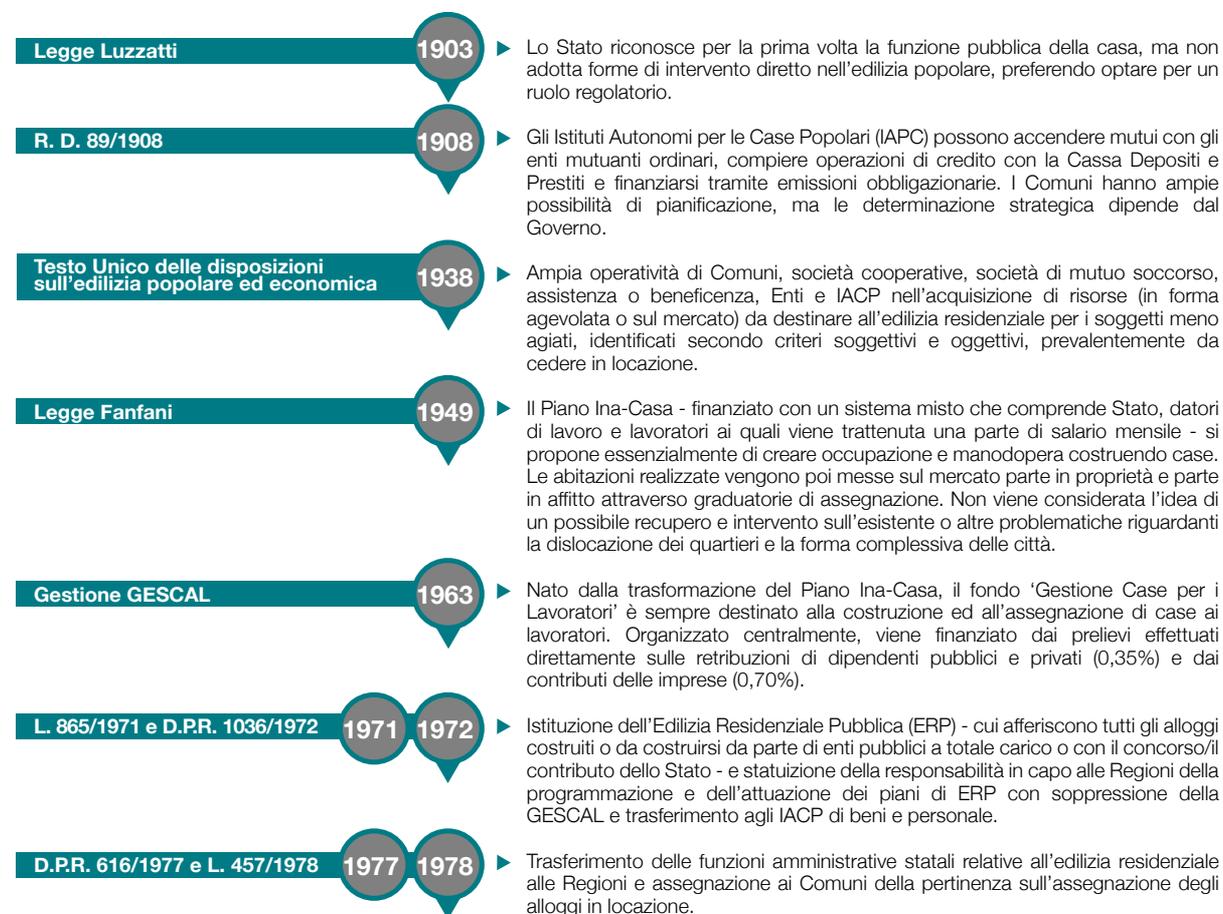
(2) Nel Regno Unito, le housing association sono organizzazioni private senza scopo di lucro indipendenti, regolate dalla Housing Corporation (l’agenzia governativa che assegna anche i sussidi pubblici) e preposte alla realizzazione e predisposizione di soluzioni abitative “low-cost” (social housing) per soggetti in condizioni di necessità di dimora. Qualsiasi ritorno economico dalle operazioni realizzate è riutilizzato al fine di mantenere il patrimonio edilizio esistente e di finanziare la realizzazione di nuovi progetti residenziali. Sebbene si tratti di organizzazioni indipendenti, sono comunque sottoposte alla regolamentazione del governo centrale, beneficiando comunemente di finanziamenti pubblici. Tale complesso di organizzazioni rappresenta oggi la componente più attiva nel panorama degli alloggi sociali (in locazione) del Regno Unito, cui si associa una quota rilevante di proprietà condivise finalizzate a sostenere chi non è in grado di acquistare “completamente” un’abitazione.

all'acquisto di abitazioni principali (fino a 250 mila euro a operazione) – preferibilmente appartenenti a una delle classi energetiche A, B, o C – e per interventi di ristrutturazione con accrescimento dell'efficienza energetica (fino a 100 mila euro a operazione). I beneficiari privilegiati di questo intervento, che dovrebbe garantire un vantaggio finanziario ai mutuatari (sia in termini di sostenibilità del debito – per la riduzione dell'onere degli interessi – sia in termini di accessibilità al prestito – per la maggiore probabilità di soddisfare le esigenze prudenziali degli istituti in merito al rapporto rata-reddito) e uno stimolo al settore edilizio, sono giovani coppie, famiglie con figli disabili e famiglie numerose. Situazioni che, secondo l'Istat, sono caratterizzate, soprattutto negli ultimi anni, da maggiore fragilità: secondo il “Report La povertà in Italia. Anno 2012”, ad esempio, il 29,8% (+2,6% rispetto al 2011) delle coppie con 3 o più figli e il 14,7% degli adulti fino ai 34 anni si trovano in condizione di povertà relativa (le percentuali più elevate tra le diverse tipologie familiari e classi di età esaminate).

02.2 | Le soluzioni residenziali italiane prima del “Piano Casa”

Lo studio degli aspetti che caratterizzano l'evoluzione del ruolo del settore pubblico e delle responsabilità dei diversi livelli di governo, attraverso una concisa analisi storica delle politiche a sostegno dell'Edilizia Residenziale Pubblica a partire dalla proclamazione del Regno d'Italia, rende possibile delineare le seguenti tappe storiche.

Figura 2 – Evoluzione delle politiche per l'edilizia residenziale pubblica in Italia



Fonte: CDP

canoni d'affitto. Il Regio Decreto 27 febbraio 1908, n. 89, ad esempio, prevede che gli Istituti Autonomi per le Case Popolari (IACP - aventi come fine esclusivo il compiere operazioni per le case popolari) potessero accendere mutui con gli enti mutuanti ordinari, compiere operazioni di credito con la Cassa Depositi e Prestiti e anche finanziarsi tramite emissioni obbligazionarie, pur di incidere il meno possibile sul pubblico erario. Dal punto di vista decisionale, poi, pur ribadendo l'assegnazione di significative competenze di pianificazione ai Comuni e prevedendo una vistosa capillarità territoriale per gli IACP, il perno rimaneva lo Stato centrale.

Con l'avvento del fascismo, si aprì una fase caratterizzata tanto da una maggiore articolazione delle politiche assistenziali e da un ampliamento del bacino sociale, quanto da un più incisivo intervento dello Stato centrale, senza che quest'ultimo divenisse però un finanziatore vero e proprio. Con il Regio Decreto 28 aprile 1938, n. 1165 (Testo Unico delle disposizioni sull'edilizia popolare ed economica) si stabilì:

- > l'ampia operatività di Comuni, società cooperative, società di mutuo soccorso, assistenza o beneficenza, Enti e – soprattutto – IACP nell'acquisizione di risorse (in forma agevolata o sul mercato, ma comunque da dover remunerare) volte alla realizzazione di edilizia residenziale destinata a soggetti meno agiati, identificati secondo criteri soggettivi e oggettivi, prevalentemente da cedere in locazione;
- > lo stretto controllo centrale sui piani di realizzazione (nel caso degli IACP, ad esempio, la decisione di autorizzare stanziamenti e la vigilanza spettavano al Ministero per i lavori pubblici; nel caso dei Comuni, le deliberazioni avrebbero richiesto l'approvazione dall'autorità tutoria) e sulle forme del diritto concesso (soltanto locazione o possibilità di stipula di patti di futura vendita);
- > la concretizzazione dell'azione di IACP e Comuni attraverso risorse provenienti dal proprio bilancio, pur prevedendo la possibilità di un ridotto intervento da parte dello Stato in casi eccezionali.

Nell'immediato dopoguerra, e almeno fino agli anni Sessanta, la nuova stagione di ampliamento dell'offerta residenziale, rivolta soprattutto ai lavoratori, fu caratterizzata sempre da una struttura centralizzata e da un intervento finanziario diretto dello Stato sussidiario e limitato (anche se, nel complesso, divenne maggiore, fosse solo in termini di costo-opportunità, l'incidenza della politica fiscale in questi ambiti): con il Piano Fanfani e l'istituzione dell'INA Casa (1949), le risorse derivavano da lavoratori, datori di lavoro e Stato, mentre con la cosiddetta "Gestione GESCAL" (1963)³ si prevede, di fatto, solo una tassa di scopo pari allo 0,35% della retribuzione pagata dal dipendente e allo 0,70% della retribuzione pagata dal datore di lavoro.

Con gli anni Settanta si ebbe un totale cambiamento di paradigma: da un lato l'inizio di un più corposo intervento finanziario diretto da parte dello Stato, dall'altro la conclusione della lunga stagione di centralizzazione a vantaggio soprattutto delle Regioni. L'abbrivio fu dato da:

- > la Legge 22 ottobre 1971, n. 865 – che, tra le altre cose, istituì formalmente l'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), inserendola come parte integrante del sistema di welfare nazionale, e statui la responsabilità in capo alle Regioni, con l'avvalimento sia degli IACP e dei loro consorzi regionali sia di cooperative edilizie e loro consorzi, della programmazione e dell'attuazione dei piani di ERP;
- > il D.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1036 – che sostanziosamente affermò il concetto di ERP facendovi afferire tutti gli alloggi costruiti o da costruirsi da parte di Enti pubblici a totale carico o con il concorso/contributo dello Stato e sopprese alcuni Enti operanti nel settore, come la GESCAL, con conseguente trasferimento ai competenti IACP dei relativi beni e personale.

A seguire, ebbe avvio quella dinamicità che ha portato ad avere, nel corso del tempo, ben tre tipologie di edilizia residenziale sussidiata attraverso le risorse pubbliche: edilizia sovvenzionata, edilizia agevolata e edilizia convenzionata.

Il Testo Unico del 1938: controllo statale e risorse locali per un incisivo intervento

29

Il piano Ina-Casa e l'avvio della Gestione Gescal: ampliamento dell'offerta con tasse di scopo

Gli anni Settanta: intervento diretto e avvio della decentralizzazione

(3) La Legge 14 febbraio 1963, n. 60 prevede l'istituzione del programma decennale per la costruzione di alloggi per lavoratori dipendenti e la liquidazione del patrimonio edilizio della Gestione INA Casa, istituendo la cosiddetta "Gestione Gescal".

Tabella 2 – Tipologie di edilizia residenziale sussidiata in Italia

Tipologia di strumento	Aspetti essenziali	Meccanismi finanziari
Edilizia sovvenzionata	Rivolta a nuclei familiari all'interno delle classi più basse di reddito, prevede l'affitto in alloggi di proprietà pubblica.	Sussidi pubblici, direttamente provenienti dallo Stato, coprono la quasi totalità dei costi e gli affitti sono tarati sul reddito dei locatari (generalmente si attestano attorno a ¼ degli affitti di mercato comparabili).
Edilizia agevolata	Promossa in sede regionale, di concerto con gli Enti locali, attraverso la costruzione di nuove abitazioni o il recupero dell'esistente, prevede l'affitto o la vendita di alloggi a nuclei familiari con redditi medio – bassi in possesso di requisiti soggettivi ed oggettivi prestabiliti.	Sussidi pubblici compresi tra il 20% e il 60% del costo dell'affitto (calmierato e, comunque, non superiore ai prezzi di mercato o al 4,5% dei costi di costruzione). Incentivando la proprietà, poi, si prevedono agevolazioni per la copertura degli interessi sui mutui e sul valore d'acquisizione.
Edilizia convenzionata	Realizzata da operatori privati sulla base di specifiche convenzioni stipulate con i Comuni, che stabiliscono i prezzi di vendita o di affitto.	Incentivi fiscali ai realizzatori privati e cessione del diritto sul suolo pubblico, con predilezione per l'opzione della vendita.

Fonte: CDP su dati CECODHAS, Urbani, Maselli e Visconti

La formalizzazione dell'abbandono al sistema centralizzato si ebbe con l'articolo 93 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, con il quale vennero «trasferite alle Regioni le funzioni amministrative statali concernenti la programmazione regionale, la localizzazione, le attività di costruzione e la gestione di interventi di edilizia residenziale e abitativa pubblica, di edilizia convenzionata, di edilizia agevolata, di edilizia sociale nonché le funzioni connesse alle relative procedure di finanziamento [...] le funzioni statali relative agli IACP [...] tutte le funzioni esercitate da Amministrazioni, aziende o Enti pubblici statali relativi alla realizzazione di alloggi [...]». Lo Stato attua la programmazione nazionale nel settore della edilizia residenziale pubblica».

Negli stessi anni, l'assegnazione degli alloggi in locazione divenne di esclusiva pertinenza dei Comuni e si intervenne anche sull'edilizia privata attraverso la statuzione (Legge n. 457/1978, c.d. piano Decennale) del cosiddetto "equo canone".

Un'ulteriore cruciale svolta venne attuata attraverso la Legge 24 dicembre 1993, n. 560 che, stabilendo le norme di alienazione degli alloggi di ERP, iniziò il percorso di progressivo abbandono dell'intervento diretto da parte dello Stato centrale sia in termini di competenza amministrativa, sia in termini di finanziamento.

Tra la XIII e la XIV Legislatura, vennero emanate due disposizioni di capitale importanza per la definizione delle nuove politiche abitative nazionali: il comma 33 dell'articolo 145 della Legge 23 dicembre 2000, n. 338 (Finanziaria 2001) e l'articolo 3 della Legge 8 febbraio 2001, n. 21. La prima consistette apparentemente solo in una norma finanziaria relativa allo stanziamento di fondi per il comparto dell'edilizia residenziale, mentre la seconda delineò il piano concepito dal Legislatore nazionale per la riduzione del disagio abitativo e l'aumento dell'offerta di alloggi in locazione permanente a canoni non di mercato. In origine, venne previsto un programma realizzato sia con il concorso finanziario di Stato, Comuni, IACP, imprese e cooperative, sia tramite un rapporto diretto tra i precedenti soggetti (senza coinvolgere, cioè, le Regioni). I due limiti di impegno quindicennali autorizzati dalla Legge 21/2001 sul bilancio dello Stato (36,1 milioni di euro a decorrere dal 2000 e 5,7 milioni di euro a decorrere dal 2001), da destinarsi al concorso al pagamento degli interessi sui mutui accesi dagli operatori per la realizzazione degli interventi, determinarono vincoli alla discrezionalità degli Enti in relazione alla natura degli interventi e ai destinatari del programma, ma non la sua completa eliminazione:

- > pur in presenza di stringenti procedure per la selezione degli interventi nel caso di Comuni ad alta tensione abitativa, venne lasciata ampia autonomia ai gestori del programma nella selezione delle aree soggette a recupero urbano (introducendo, così, anche l'idea che l'incremento dell'offerta potesse verificarsi sia attraverso la nuova costruzione, sia attraverso il recupero del patrimonio esistente);
- > pur avendo previsto che gli alloggi dovessero essere destinati a soddisfare le esigenze abitative di categorie sociali deboli e di nuclei familiari soggetti a provvedimenti esecutivi di sfratto, si caratterizzarono inequivocabilmente soltanto i secondi, consentendo una considerevole libertà di tipizzazione delle prime.

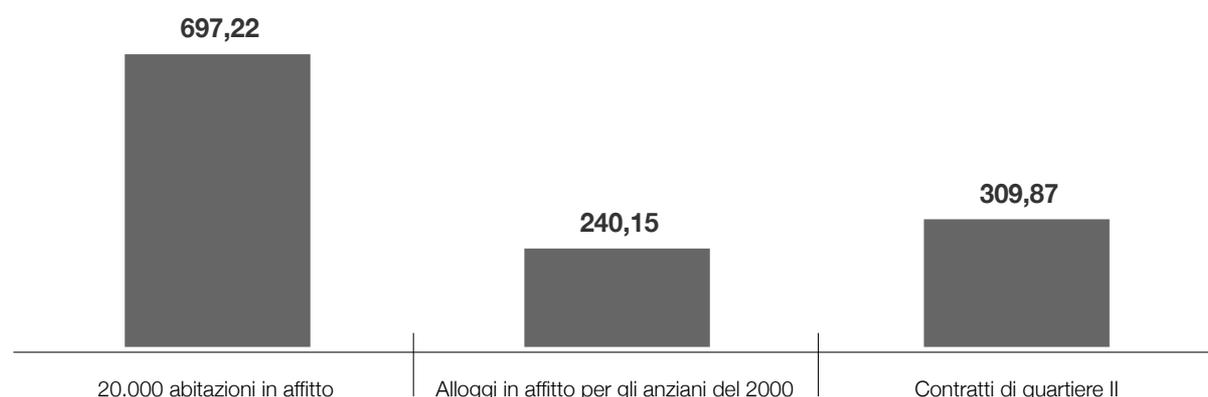
La Finanziaria 2001 non solo aumentò le risorse, autorizzando un limite di impegno quindicennale di 41,3 milioni di euro dal 2002, ma non impose il vincolo alla locazione per gli alloggi da cofinanziare: si richiamarono, infatti, le consuete soglie di contribuzione pubblica in conto interessi a seconda della destinazione d'uso e del reddito dei beneficiari.

Il 27 dicembre 2001 vennero emanati tre Decreti Ministeriali che, oltre a definire l'attuazione di quanto disposto nelle due norme, ne modificarono parzialmente l'impianto originario, presumibilmente nel tentativo di omogeneizzarne i contenuti.

In primo luogo, i finanziamenti complessivi, ormai di 1,3 miliardi di euro, vennero incanalati in tre diverse iniziative (con uno stanziamento fisso annuo per 15 anni a partire dal 2002):

- > il programma "20.000 abitazioni in affitto";
- > il programma "Alloggi in affitto per gli anziani degli anni 2000";
- > i "Contratti di quartiere II".

Grafico 23 – Distribuzione per tipologia di programma dei limiti d'impegno autorizzati dalla L. 338/2000 e della L. 21/2001 per gli anni 2002-2016 (€ mln)



Fonte: elaborazioni CDP su NUVAL Regione Emilia Romagna (2003)

In secondo luogo, si prevede che le disponibilità finanziarie fossero attualizzate attraverso una convenzione con un istituto di credito, incentivando, così, la realizzazione dei programmi non attraverso contributi in conto interessi, ma attraverso contributi in conto capitale.

In terzo ed ultimo luogo, la gestione del programma "20.000 abitazioni in affitto" venne attribuita alle Regioni. Queste ultime avrebbero dovuto predisporre un piano operativo attraverso il quale governare il processo e gestire i finanziamenti ad esse ripartiti, come da Decreto Ministeriale 17 marzo 2003.

Non si trattò, però, dell'unica innovazione prevista dal Decreto per il programma, poiché venne ampliata anche la tipologia di titoli di godimento in locazione ammessi e stabilita la ripartizione delle risorse tra essi all'interno dei programmi operativi regionali:

- > alla locazione permanente dovevano essere assegnate il 55% delle risorse totali;
- > alla locazione temporanea per almeno 8 anni, il 15%;
- > alla locazione temporanea per un arco temporale intermedio, il 30%.

Le Regioni avrebbero dovuto stabilire la percentuale del costo dell'alloggio coperta da contributo pubblico (non superiore al 50%), differenziando sulla base della durata della locazione e della tipologia di intervento (nuova costruzione o recupero). Ancora più rilevante, ai fini della valutazione sulla convenienza economica dell'operazione da parte del soggetto attuatore privato, fu la previsione concernente la possibilità, da parte della Regione, di definire il costo di costruzione per metro quadrato da utilizzarsi come base di calcolo per l'ammontare del contributo pubblico.

Il Decreto Ministeriale 26 marzo 2008 che istituì il "Programma di riqualificazione urbana per alloggi

Il programma 20.000 abitazioni in affitto: ruolo centrale delle Regioni e ripartizione funzionale delle risorse

Tabella 3 – Ripartizione tra le Regioni e le Province Autonome del limite di impegno quindicennale relativo al programma “20.000 abitazioni in affitto”

	Ripartizione (%)	Limite di impegno (€ '000)
Valle d'Aosta	0,18	83,06
Piemonte	8,69	4.039,35
Lombardia	14,51	6.743,16
P. A. Trento	1,42	662,36
P. A. Bolzano	1,61	748,35
Veneto	6,02	2.796,16
Friuli Venezia Giulia	2,1	978,61
Liguria	3,4	1.582,50
Emilia Romagna	5,94	2.759,77
Toscana	5,78	2.685,42
Umbria	1,45	672,84
Marche	1,9	882,96
Lazio	10,21	4.744,84
Abruzzo	2,48	1.151,64
Molise	0,55	254,41
Campania	10,89	5.063,91
Puglia	6,61	3.070,71
Basilicata	0,95	443,89
Calabria	4,41	2.051,07
Sicilia	7,37	3.423,68
Sardegna	3,53	1.642,43

Fonte: elaborazioni CDP su D. M. 17 marzo 2003

32

**Il 2008:
organizzazione
bottom-up e
ruolo significativo
del settore
privato**

a canone sostenibile”, infine, costituisce una sorta di ponte ideale tra la politica di edilizia residenziale fino ad allora attuata e le prospettive che si sarebbero aperte con il cosiddetto “Piano Casa”. Pur con una disponibilità di poco più di 280 milioni di euro, il Ministero delle Infrastrutture ritenne di attivare «un programma innovativo in ambito urbano [...] finalizzato a incrementare la disponibilità di alloggi da offrire in locazione a canone sostenibile nonché a migliorare l'equipaggiamento infrastrutturale dei quartieri caratterizzati da condizioni di forte disagio abitativo». La relativa innovatività del Programma non risiedeva tanto nell'articolazione dei finanziamenti pubblici, caratterizzata da una compartecipazione dei diversi livelli di governo interessati, quanto nella sua logica:

- > organizzazione di tipo bottom-up, in virtù della quale le Regioni e le Province Autonome avrebbero predisposto un bando di gara rivolto ai Comuni e la selezione delle proposte sarebbe stata effettuata da una commissione di valutazione paritetica composta da rappresentanti regionali, ministeriali e dell'Anci;
- > destinazione degli alloggi a nuclei familiari rientranti nella cosiddetta “zona grigia” (ovvero dalle condizioni economiche non necessariamente tali da poter accedere all'ERP, ma sufficienti a rappresentare condizioni di disagio);
- > possibilità di ammettere al finanziamento non solo iniziative di attivazione pubblica, ma anche privata (purché in linea con il piano attuativo approvato dai Comuni e da questi ultimi veicolate);
- > stimolo a un coinvolgimento finanziariamente ed economicamente rilevante dei privati attraverso la fissazione di un limite massimo al cofinanziamento pubblico di ogni proposta (10 milioni di euro), di un limite minimo alle dimensioni dei programmi comunali (1,5 milioni di euro nei Comuni fino a 15 mila abitanti, 5 milioni di euro nei Comuni con popolazione superiore) e di un canone di locazione ventinquennale che avrebbe dovuto risultare non superiore al 70% del canone concordato e comunque non inferiore al canone di edilizia pubblica vigente;

- > spinta all'infrastrutturazione delle aree e all'ecosostenibilità degli alloggi da realizzare o recuperare che avrebbero dovuto raggiungere un comportamento prestazionale, in termini di rendimento energetico, superiore almeno del 30% a quello previsto dalla recente normativa, privilegiando progetti di tipo passivo o bioclimatico.

Nonostante il Programma sia stato rifinanziato e conservato intatto nella struttura dal Decreto Ministeriale 28 luglio 2011, le scarse risorse a disposizione non hanno consentito l'affermazione del modello, pur essendo innegabile che rappresenti un precedente essenziale per il nuovo corso del social housing concretizzatosi attraverso il "Piano Casa".

02.3 | La situazione dell'Edilizia Residenziale Pubblica fino al 2008

Per avere un quadro maggiormente dettagliato della dimensione dell'ERP e, quindi, della situazione che indusse il Legislatore a progettare un piano di intervento supplementare rispetto all'esistente, è necessario fornire qualche dato di riferimento. Secondo le elaborazioni effettuate da Federcasa (associazione degli IACP), a fronte di una media europea di alloggi sociali sul totale dello stock degli alloggi in affitto pari a circa il 25% nel 2008, l'Italia si collocava al di sotto del 5%. Con un fabbisogno abitativo in crescita, approssimabile in oltre 600 mila domande nelle graduatorie di attesa, la disponibilità del patrimonio immobiliare ERP si era ridotto, a seguito delle dismissioni iniziate dal 1993, di oltre il 20%, anche per l'impossibilità di rinnovare lo stock con i proventi delle vendite. Più in particolare, il patrimonio residenziale delle Aziende Casa (ovvero dei 107 IACP, enti ed aziende sparsi nel territorio nazionale e deputati alla costruzione e alla gestione degli alloggi sociali) ammontava, nel 2008, a 852.938 alloggi gestiti, dei quali 763.930 di proprietà e posti in locazione, 23.911 a riscatto e 65.097 in condomini privati, con un bacino d'utenza pari a circa 2 milioni di persone in una concentrazione di situazioni di estrema fragilità sociale:

Causa dismissioni, riduzione degli stock di alloggi ERP, ma domanda in crescita

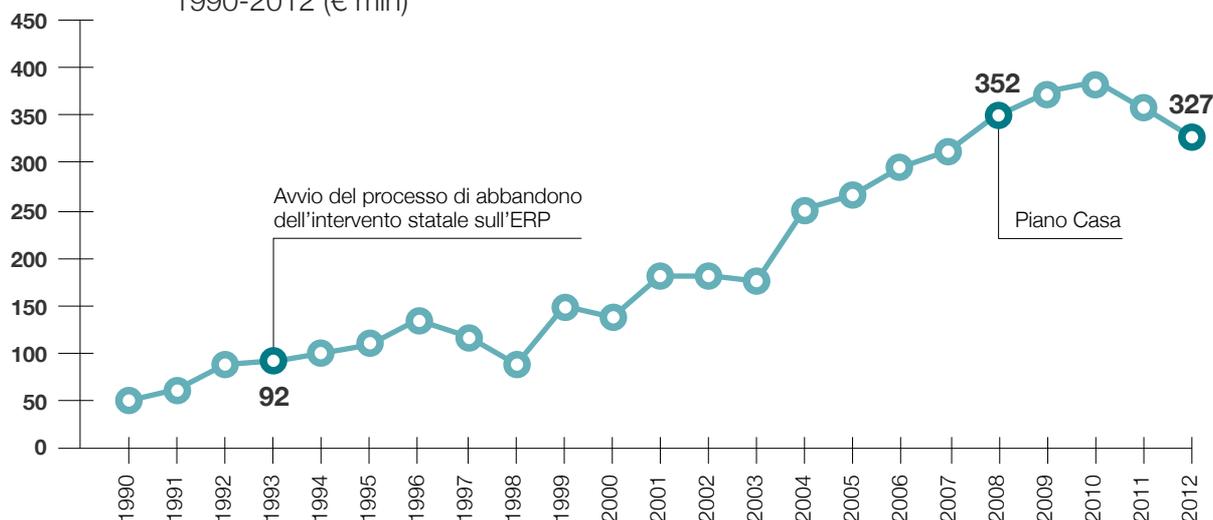
- > 145 mila persone disabili;
- > 413 mila anziani ultrasessantacinquenni;
- > 142 mila immigrati extracomunitari;
- > oltre un terzo delle famiglie con redditi dichiarati inferiori ai 10 mila euro l'anno, dato in costante crescita.

Dal punto di vista geografico, il 43% del patrimonio complessivo (costituito per l'88,9% da alloggi di proprietà e in locazione) si collocava al Nord, il 36% (88,2% in alloggi di proprietà e in locazione) al Sud e il 21% (89,8% in alloggi di proprietà e in locazione) al Centro.

In un contesto come quello delineato, si è assistito ad un incremento della consistenza di una misura di welfare sostitutiva rispetto all'alloggio effettivo, ovvero le prestazioni sociali erogate per assistenza all'abitazione, passate da 92 milioni di euro nel 1993 a 385 milioni di euro nel 2010, con una crescita del 318% circa.

33

Grafico 24 – Prestazioni di protezione sociale erogate come assistenza per l'abitazione in Italia, 1990-2012 (€ mln)

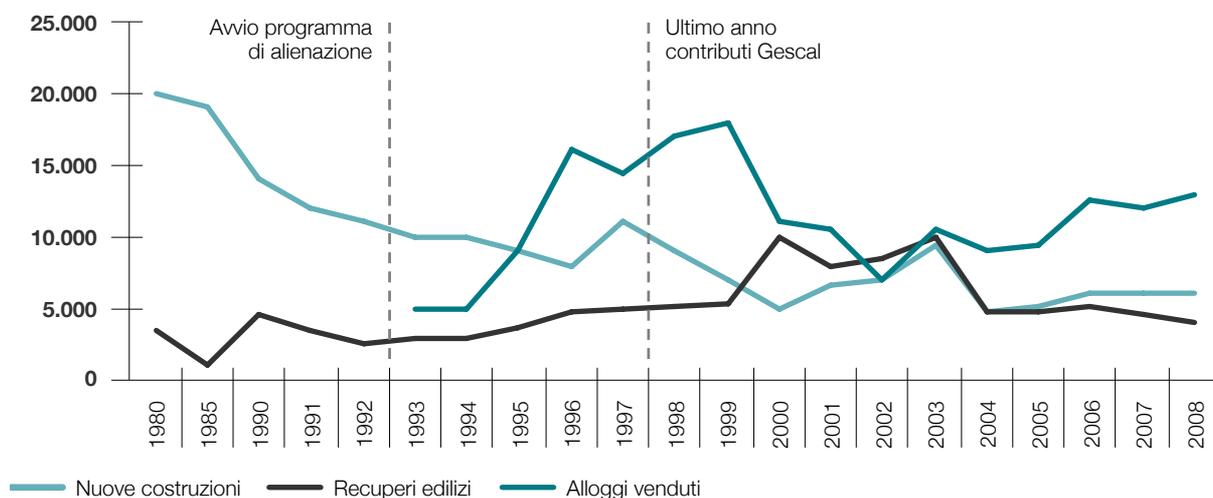


Fonte: elaborazioni CDP su dati ISTAT, 2013

La difficoltà da parte dell'ERP nel rispondere alla crescente domanda trova una valida motivazione nella struttura finanziaria delle Aziende Casa. Eliminati i fondi GESCAL dal 1998, non è stata prevista alcuna risorsa sostitutiva espressamente destinata, con la conseguenza che le uniche entrate funzionali all'espletamento degli obiettivi istituzionali sarebbero dovute provenire dalla gestione. Queste ultime si suddividono in risorse straordinarie, derivanti dalla dismissione degli alloggi allo scopo di acquisizione di fondi per nuove costruzioni o recuperi edilizi, e risorse ordinarie, derivanti dai canoni.

Relativamente alle prime, a fronte di un tasso di sostituzione medio nazionale tra vendita e ricostruzione pari a 3:1 circa, sono stati venduti, dal 1993 al 2008, circa 180.000 alloggi, con un saldo del patrimonio totale comprensivo di tutte le operazioni effettuate pari a -56 mila unità immobiliari.

Grafico 25 – Alloggi venduti, nuove costruzioni e recuperi edilizi, 1980-2008 (n.)

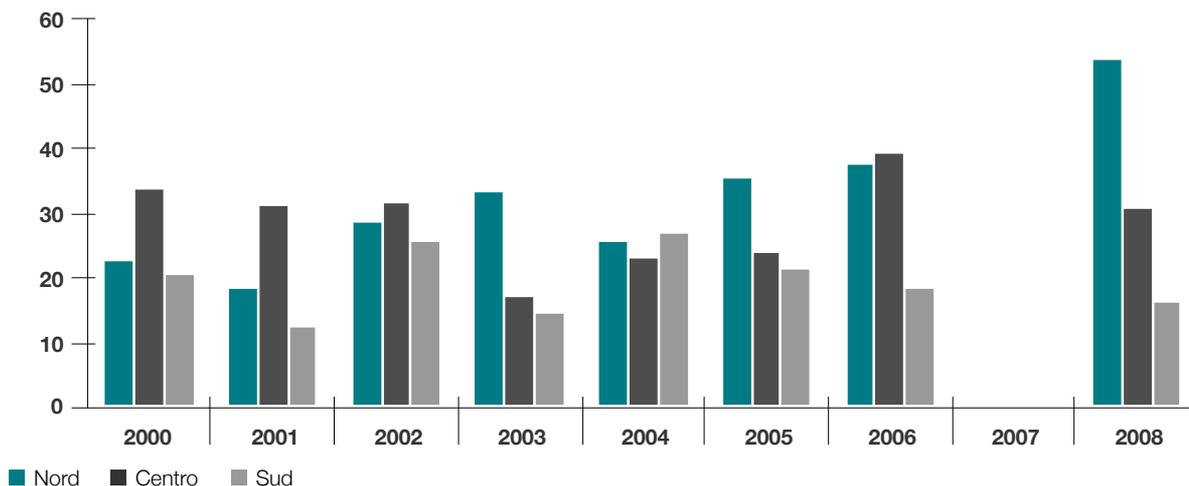


Fonte: elaborazioni CDP su dati FEDERCASA, 2012

Oltre che a possibili inefficienze di processo, i vincoli normativi – tanto sulla determinazione dei prezzi di vendita quanto sui meccanismi di dismissione – non hanno certamente favorito il raggiungimento di introiti maggiori. Per avere una misura di questo fenomeno, si considerino, i seguenti aspetti:

- > i prezzi di vendita, come regolamentati dalla legge, erano (e sono tutt'ora) definiti in base a valori convenzionali (ad esempio, tariffe d'estimo, valore catastale, canone di locazione) non commisurabili ai maggiori valori di mercato. In questo contesto, il prezzo medio di un alloggio ERP ha raggiunto nel 2008 i 53 mila euro al Nord, i 30 mila euro al Centro e i 16 mila euro al Sud;

Grafico 26 – Prezzi medi di vendita di alloggi ERP dal 2000-2008 (€ '000)



Fonte: elaborazioni CDP su dati FEDERCASA, 2012

- > le elaborazioni sui dati riferiti al secondo semestre del 2012 tratti dalla banca dati dell'Agenzia delle Entrate – Osservatorio del Mercato Immobiliare, relativi ai valori di mercato per mq di abitazioni di tipo economico (categoria catastale A/3), in stato conservativo normale, nelle zone periferiche delle dieci città più popolate del Paese evidenziano come il prezzo a metro quadro vari dai 1.175 euro di Catania ai 3.250 euro di Roma;

Tabella 4 – Prezzi medi di mercato delle abitazioni di categoria catastale A/3 in zona periferica nelle dieci città più popolate d'Italia, II semestre 2012

Capoluogo di Provincia	Popolazione residente	Superficie (kmq)	Densità (abitanti/kmq)	Abitazioni di tipo economico in zona periferica			
				Valore di mercato (€ mq)			Abitazione tipo (75 mq)
				minimo	massimo	medio	media (€)
Roma	2.614.263	1.287,36	2.031	2.100	4.400	3.250	243.750
Milano	1.240.173	181,67	6.826	1.250	2.850	2.050	153.750
Napoli	961.106	119,02	8.075	960	2.650	1.805	135.375
Torino	869.312	130,01	6.686	1.050	2.800	1.925	144.375
Palermo	656.829	160,59	4.090	890	1.900	1.395	104.625
Genova	584.644	240,29	2.433	820	4.500	2.660	199.500
Bologna	371.151	140,86	2.635	1.850	4.200	3.025	226.875
Firenze	357.318	102,32	3.492	1.900	3.500	2.700	202.500
Bari	315.408	117,39	2.687	700	1.800	1.250	93.750
Catania	293.104	182,9	1.603	750	1.600	1.175	88.125

Fonte: elaborazioni CDP su D. M. 17 marzo 2003

- > considerando che le abitazioni poste in vendita dalle Aziende Casa, prevalentemente situate in zone periferiche e di categoria catastale A/3, avevano un taglio medio di 75 mq, i prezzi medi di cessione degli alloggi ERP vanno rapportati ad un intervallo compreso tra gli 88 mila euro di Catania e gli oltre 240 mila di Roma. Il confronto di questi elementi fornisce, di fatto, una misura della distanza che separa gli introiti del processo di dismissione degli alloggi ERP, dal reale valore di mercato.

Nel complesso, i piani di dismissione non sono sembrati tesi all'efficienza economica, come si può evincere anche dal rapporto della Corte dei Conti riferito all'operato delle Aziende Casa in Campania nel 2003, pubblicato nel 2006 e riferito ai "piani di vendita" risalenti al decennio antecedente ed ancora in esecuzione. Viene evidenziato come:

- > sarebbe stato maggiormente opportuno provvedere alla dismissione di interi fabbricati, possibilmente i più vetusti in virtù delle notevoli spese di manutenzione, e non di singoli appartamenti, in modo tale da avviare un processo di riqualificazione economicamente attrattivo anche per i privati;
- > le vendite, destinate in via prioritaria agli occupanti, non stessero presentando un elevato tasso di successo, anche per lo scarso ricorso alla rateizzazione (solo il 39,7% dei casi);
- > il ricorso all'asta pubblica fosse previsto solo per alloggi vuoti e non, ad esempio, per il patrimonio abitato da utenti fuoriusciti dalle condizioni soggettive o oggettive di eleggibilità e non intenzionati ad acquistare.

Si era menzionato, poi, che l'equilibrio economico-finanziario dovesse essere assicurato dalla gestione, ovvero principalmente dai canoni dei locatari. Pur esistendo diverse opzioni a seconda della tipologia di edilizia sussidiata, questi ultimi venivano calcolati sulla base della natura dell'alloggio (in termini di superficie e di condizioni) e sul reddito degli assegnatari. Dovendo svolgere una funzione sociale, l'ERP si rivolgeva ai redditi più bassi, con il risultato che il canone medio annuo nel 2008 fosse pari a 1.403 euro al Nord, 1.086 euro al Centro e 940 euro al Sud. Si trattava, chiaramente, di livelli decisamente insufficienti persino a garantire la manutenzione conservativa ed ordinaria, ac-

Mancanza di efficienza nella predisposizione dei piani di vendita e di dismissione

celerando un circolo vizioso: il peggioramento delle condizioni degli alloggi, combinato con la riduzione del livello medio dei redditi degli assegnatari, diminuiva ulteriormente gli introiti correnti, già danneggiati da:

- > **abusivismo.** Nel 2008 gli alloggi occupati da inquilini senza titolo erano l'1,8% al Nord, l'8,3% al Centro e l'8,9% al Sud;
- > **morosità.** il tasso di morosità sui canoni di locazione, invece, era pari all'11,5% al Nord, l'11,6% al Centro e il 38,2% al Sud.

Versando in condizioni come quelle descritte, è difficile supporre che l'ERP potesse fronteggiare anche la nuova domanda abitativa proveniente dalle famiglie con redditi superiori rispetto a quelli che avrebbero permesso l'accesso alle graduatorie, ma inferiori rispetto a quelli compatibili con la possibilità di rivolgersi (più o meno) confortevolmente al mercato.

02.4 | Il social housing in Italia dopo il “Piano Casa”

Il social housing in Italia come modello targeted generalista

Gli anni recenti, specialmente a seguito dell'introduzione dell'articolo 11 del D. L. 25 giugno 2008, n. 112 (c.d. “Piano Casa”), hanno visto il fiorire di una copiosa letteratura – professionale, giuridica ed economica – sul social housing (o Edilizia Privata Sociale – EPS) e sull'opportunità di un'estesa implementazione di un modello parallelo rispetto all'attuale ERP nel nostro Paese.

La declinazione italiana della definizione europea del social housing prevede i seguenti tre elementi:

- > focalizzazione «*su quella fascia di cittadini che sono disagiati in quanto impossibilitati a sostenere un affitto di mercato, ma che non lo sono al punto tale da poter accedere all'ERP*» (c.d. fascia grigia);
- > interesse e impegno a combinare «*obiettivi sociali, economici ed ambientali*»;
- > criterio di assegnazione fondato sul modello targeted di tipo generalista, ovvero basato «*sull'assunzione che gli obiettivi delle politiche abitative siano realizzati in misura prevalente dal mercato*» con individuazione delle «*famiglie per le quali il mercato non è in grado di provvedere un'abitazione dignitosa a prezzi accessibili*» quali beneficiarie, senza particolari restrizioni oltre al livello di reddito e la fissazione di un canone calmierato per gli affitti (cui può essere associato un contributo pubblico).

Il Piano nazionale di edilizia abitativa prevede il coinvolgimento di capitali pubblici e privati per la realizzazione, con una particolare attenzione all'efficienza energetica e alla compatibilità ambientale, di abitazioni residenziali, principalmente rivolte a nuclei familiari in posizione di fragilità economico-sociale (ad esempio: giovani coppie a basso reddito, anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate, immigrati regolari a basso reddito residenti da dieci anni nel territorio nazionale o da almeno cinque anni nella medesima Regione), attraverso la costruzione di nuove abitazioni e/o la valorizzazione dell'esistente.

In maggiore dettaglio, l'articolo 1 del D.P.C.M. 16 luglio 2009 articola il “Piano Casa” in 6 linee di intervento.

Escludendo quanto inerisce all'ERP, possono essere considerate, nell'alveo del social housing, tre linee di intervento:

- > sistema integrato di fondi;
- > forme di partenariato pubblico privato (PPP);
- > programmi integrati di promozione di edilizia residenziale.

Un ulteriore ed essenziale aspetto di differenziazione delle forme di social housing introdotte e sollecitate dal “Piano Casa”, rispetto alle politiche abitative precedenti, concerne la proprietà degli immobili residenziali. Nelle configurazioni caratterizzate da un maggiore coinvolgimento pubblico all'interno dell'ERP e nei programmi integrati di promozione di edilizia residenziale, una volta terminato il periodo di gestione, funzionale al rientro dell'investimento, l'operatore privato, qualora l'accordo convenzionale lo preveda, trasferisce la proprietà e la piena disponibilità degli immobili all'Ente pubblico di riferimento. Nei casi in cui, invece, si opti per fondi immobiliari o per alcune forme di

Tabella 5 – Linee di intervento stabilite dal D.P.C.M. 16 luglio 2009 e forme di contribuzione statale

Linea di intervento	Contributo statale massimo per ogni iniziativa	Copertura dal Fondo Nazionale di Edilizia Abitativa
Sistema di fondi immobiliari per la realizzazione di immobili o la promozione di strumenti finanziari innovativi per la valorizzazione e l'incremento di edilizia abitativa in locazione.	Definito dal fondo immobiliare nazionale.	150 milioni di euro.
Incremento del patrimonio dell'edilizia residenziale pubblica.	Pari al costo di realizzazione.	
Promozione finanziaria di interventi realizzati attraverso project financing, locazione finanziaria di opere di pubblica utilità, contratto di disponibilità.	Non superiore al 30% del costo di realizzazione, acquisizione o recupero per alloggi offerti in locazione a canone sostenibile, anche con opzione di riscatto.	378 milioni di euro, successivamente incrementati con ulteriori 116 milioni di euro.
Agevolazioni a cooperative edilizie costituite dai fruitori degli alloggi.	Non superiore al 50% per alloggi realizzati e recuperati ai sensi dell'art. 11 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2008, n. 133).	
Programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale.		
Interventi di competenza di ex IACP o dei Comuni e inseriti nei programmi di edilizia residenziale pubblica.	Pari al costo di realizzazione.	200 milioni di euro.

Fonte: CDP su D. P. C. M. 16 luglio 2009

PPP, la proprietà degli immobili resta nella disponibilità del fondo o della Società Veicolo all'uopo costituita. Questa circostanza, peraltro, pone la questione relativa alla destinazione degli immobili di proprietà dei fondi immobiliari una volta che questi ultimi si avvicinino alla cessazione dell'attività.

37

02.5 | Il Piano Casa 2014 e le misure per il settore residenziale

Per dare nuova linfa al mercato immobiliare, ancora stretto nella morsa della crisi economica, il Governo ha adottato una serie di misure, oggi contenute nel D.L. n. 47/2014 (c.d. decreto Lupi), dal valore di circa 1,8 miliardi di euro. Si tratta di un piano che interviene su più fronti dell'edilizia residenziale nell'ottica di sostenere e rilanciare l'affitto, incrementare l'offerta di ERP e agevolare lo sviluppo del social housing.

In particolare, il Legislatore mira al sostegno dell'affitto a canone concordato soprattutto tramite la previsione di alcune misure, quali la riduzione dell'aliquota della cedolare secca ed un incremento degli stanziamenti dei Fondi nazionali previsti a supporto delle locazioni, nell'ottica di allentare le tensioni sul relativo mercato.

Sul fronte dell'edilizia residenziale pubblica, il Legislatore punta sia al miglioramento degli alloggi esistenti, tramite un apposito Programma di recupero e razionalizzazione, che può contare su 500 milioni di euro, sia all'alienazione agli attuali conduttori con l'utilizzo dei relativi proventi per la realizzazione di nuovi alloggi popolari.

Il Legislatore nazionale ha, infine, posto l'accento sullo sviluppo dell'edilizia residenziale sociale, anzitutto prevedendo agevolazioni e detrazioni fiscali in relazione agli alloggi sociali in locazione. Si stabilisce, inoltre, la facoltà di riscattare gli alloggi sociali da parte degli inquilini al termine della locazione settennale, con la previsione di alcuni vantaggi per l'acquisto dell'abitazione locata.

Al fine di incrementare l'offerta di alloggi di edilizia residenziale sociale, il Legislatore prevede, infine, la possibilità di attivare una serie di interventi, anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, quali ristrutturazioni, sostituzioni, variazione di destinazione d'uso, che possono in parte usufruire di uno stanziamento pari a 100 milioni di euro. Inoltre, il Legislatore consente, anche in deroga alle relative norme di finanziamento, la cessione o il conferimento ai fondi immobiliari di immobili residenziali (ultimati o in corso d'opera) realizzati da soggetti pubblici e privati con il concorso di un contributo pubblico, e destinati a contribuire all'aumento dell'offerta di alloggi sociali.

Alle recenti misure normative del decreto sull'emergenza abitativa, si affiancano gli strumenti approntati dalla Cassa depositi e prestiti, che destina complessivi 5 miliardi di euro per il settore immobiliare residenziale, nell'ambito dei nuovi programmi a sostegno dell'economia.

In particolare, CDP interviene con il Plafond Casa per favorire l'accesso ai mutui da parte di soggetti privati per l'acquisto e la ristrutturazione con efficientamento energetico di immobili residenziali, mettendo a disposizione 2 miliardi di euro di provvista per gli Istituti di credito⁴. Inoltre, impiega 3 miliardi di euro per l'acquisto di Obbligazioni Bancarie Garantite (OBG) o altri titoli emessi a fronte di mutui residenziali (ABS), al fine di favorire la concessione, da parte del sistema bancario, di nuovo credito alle famiglie.

(4) Ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera a), del D.L. 102/2013, convertito in L. 124/2013. Una specifica Convenzione tra CDP e l'Associazione Bancaria Italiana regola le linee guida e le regole applicative per l'utilizzo delle risorse.

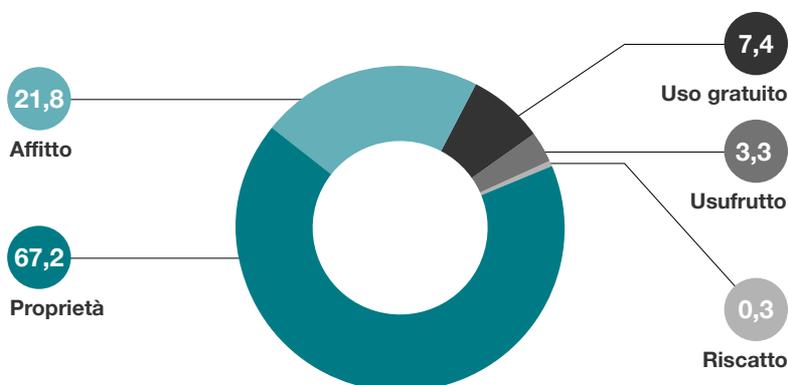
03 Le domande sociali dell'abitare

03.1 | Gli italiani e la casa

In Italia, l'abitazione di residenza risulta di proprietà per il 67,2% delle famiglie, a fronte del 21,8% per l'affitto, con quote residuali per l'uso gratuito (7,4%), l'usufrutto (3,3%) e il riscatto (0,3%). Nel corso degli ultimi anni, in concomitanza con il manifestarsi della crisi economico-finanziaria, l'incidenza della proprietà sul totale si è ridotta di 1,2 p.p., in favore di un incremento delle famiglie in affitto (+0,7 p.p.) e in usufrutto (+0,5 p.p.), interrompendo un andamento espansivo che durava da circa 30 anni.

Grafico 27 – Titolo di godimento dell'abitazione di residenza in Italia, 2012 (%)

40



Fonte: Banca d'Italia, 2014

Diffusione delle abitazioni di proprietà superiore alla media europea

In linea generale, il nostro Paese evidenzia una diffusione delle abitazioni di proprietà superiore alla media europea (60% circa) e a quella di Paesi quali la Francia (55%) e la Germania (42%).

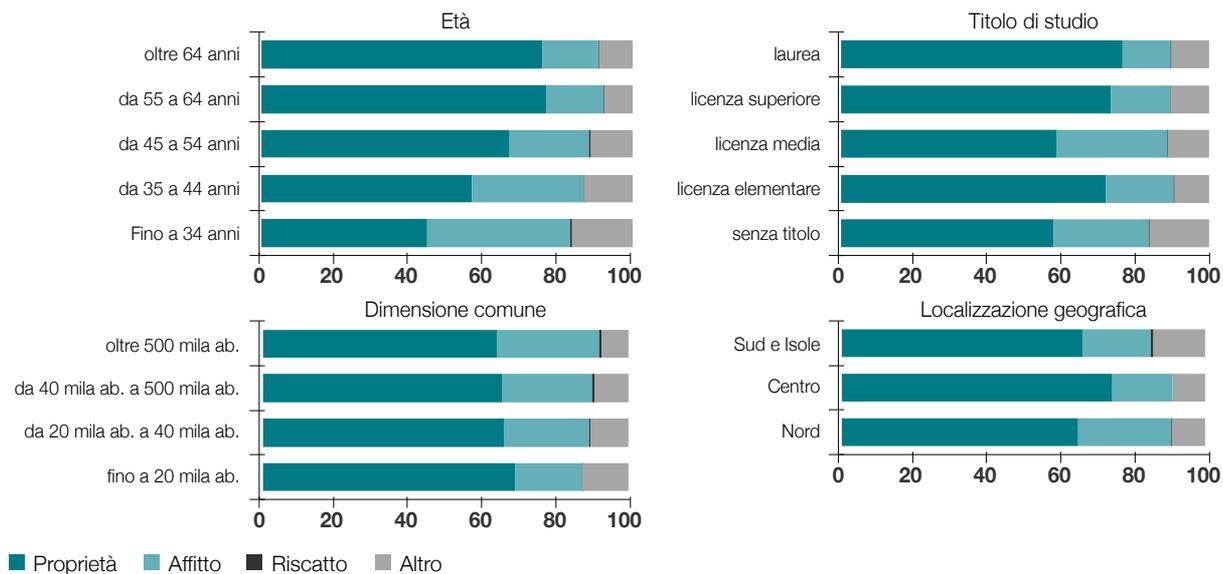
Con riferimento alla distribuzione delle abitazioni di proprietà è possibile evidenziare come risulti maggiormente diffusa tra le famiglie il cui capofamiglia:

- > ha un'età compresa tra i 55 e i 64 anni (76,7% vs 44,7% della classe fino a 34 anni);
- > è laureato (76,5% vs 57,7% della classe senza titolo di studio);
- > risiede in un Comune con meno di 20 mila abitanti (69,2% vs 64,3% dei Comuni con oltre 500 mila abitanti);
- > risiede in Italia centrale (74,5% vs 65% dell'Italia settentrionale).

La proprietà, inoltre, risulta positivamente correlata al reddito percepito dal capofamiglia. Con riferimento ai c.d. quinti di reddito⁵ si va dal 34,7% del 1° al 91,3% del 5°.

(5) 1° quinto: fino a 14.457 euro; 2° quinto: da 14.457 euro a 21.089 euro; 3° quinto: da 21.089 euro a 29.257 euro; 4° quinto: da 29.257 euro a 42.574 euro; 5° quinto: oltre 42.574 euro.

Grafico 28 – Distribuzione del titolo di godimento dell'abitazione di residenza in Italia per classi, 2012 (%)



Fonte: Banca d'Italia, 2014

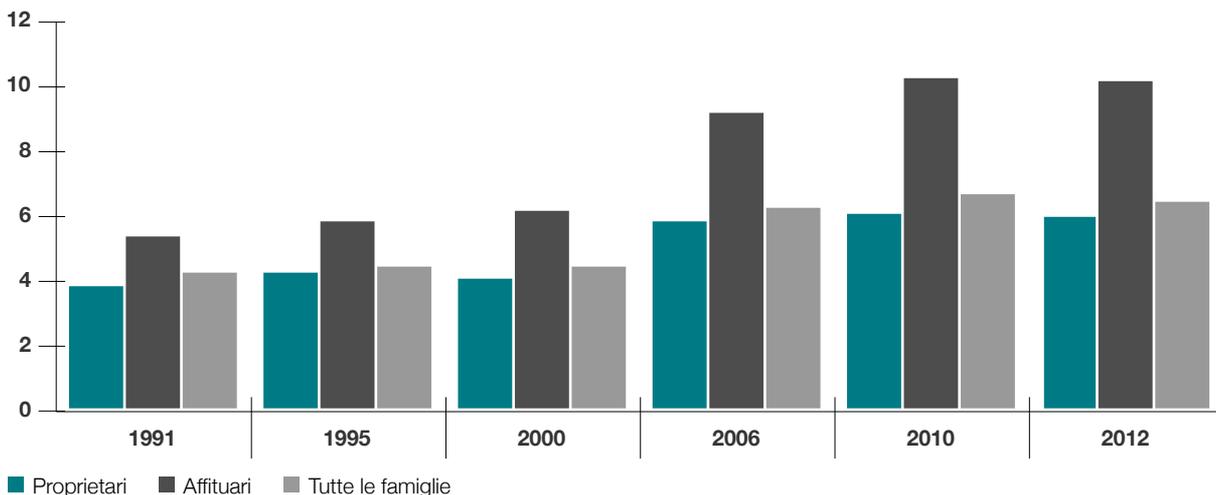
Le abitazioni in affitto, al contrario, caratterizzano maggiormente i capofamiglia più giovani (38,6%), gli appartenenti al 1° e al 2° quinto di distribuzione del reddito (rispettivamente il 50,8% e il 28,1%), le famiglie mononucleari (27,5%) o molto numerose (28,1%), i nati all'estero (66,1%) e gli individui sprovvisti di cittadinanza italiana (74,8%).

In questo contesto, secondo le stime di Banca d'Italia, la quota di famiglie che vive in immobili di proprietà pubblica è pari al 5,5%, quasi un quarto del totale di quelle in affitto. Più in dettaglio, il 4,8% vive in abitazioni di proprietà degli ex IACP e di altri Enti Locali (Comuni, Province, Regioni), mentre lo 0,7% occupa immobili che fanno capo a Enti previdenziali o altri Enti pubblici.

Con riferimento ai canoni, nel 2012, l'affitto medio pagato dalle famiglie ha registrato una contrazione del 5% rispetto al 2010 (anno della precedente rilevazione effettuata da Banca d'Italia nell'ambito dell'indagine campionaria sui bilanci delle famiglie italiane), attestandosi a 4.172 euro all'anno. Il rendimento lordo per il proprietario ha evidenziato, al contrario, un lieve incremento – raggiungendo il 3,2% - a segnalare un decremento del valore degli immobili più che proporzionale.

Il 5,5% delle famiglie in immobili di proprietà pubblica

Grafico 29 – Annualità necessarie per l'acquisto di un'abitazione, 1991-2012 (n.)



Fonte: Banca d'Italia, 2014

Annualità di reddito necessarie per acquistare l'abitazione

Dal 1991 ad oggi, il numero di annualità in termini di reddito familiare medio necessarie per acquistare l'abitazione di residenza ha subito un incremento del 60% circa, passando da 4,2 a 6,6. La dinamica espansiva dell'indicatore risulta accentuata se si prendono in considerazione le sole famiglie in affitto, per le quali si registra un aumento da 5,3 a 10,2 annualità. Occorre tuttavia sottolineare come nel corso dell'ultimo biennio di osservazione si rilevi una lieve diminuzione, indicativa di un'erosione del reddito disponibile inferiore alla perdita di valore del comparto immobiliare.

In confronto ai principali Paesi dell'area euro, il numero di annualità necessarie per l'acquisto di un'abitazione di 100 metri quadri in Italia nel 2010 era pari a circa il doppio di quanto rilevato in Germania, superiore del 30% al valore della Francia ed equivalente al dato registrato in Spagna.

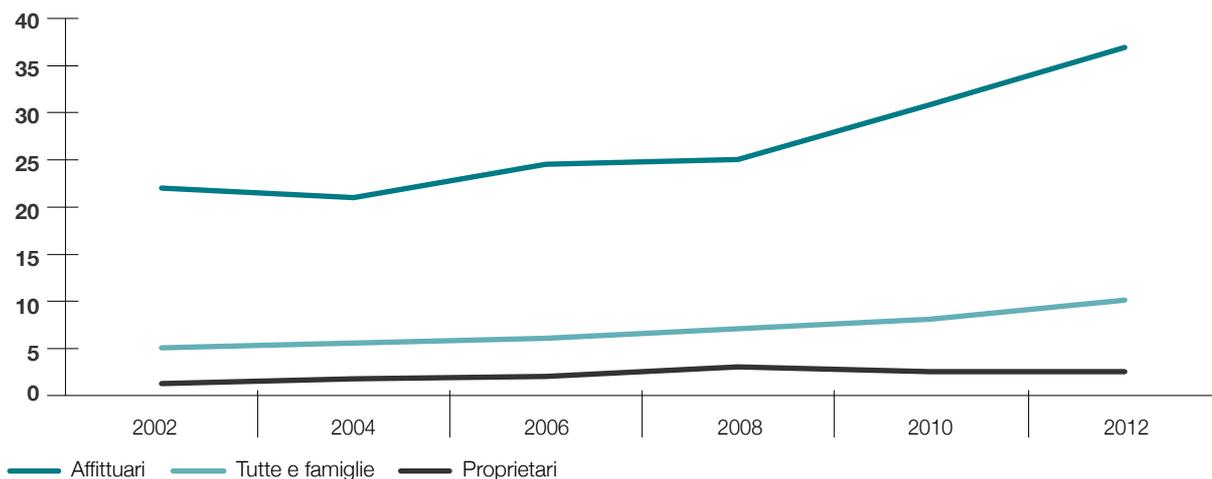
03.2 | La questione abitativa

Il 10% delle famiglie in difficoltà per le spese della casa

Le tendenze in atto nell'attuale congiuntura segnalano una crescente difficoltà delle famiglie italiane rispetto alla sostenibilità delle spese per l'abitazione, sia con riferimento ai canoni d'affitto, sia in relazione alle rate di mutuo. Nel 2012, circa il 10% delle famiglie evidenzia un'incidenza di tali voci superiore al 30% del reddito disponibile, soglia che in letteratura viene convenzionalmente considerata il discrimine per il disagio economico. Rispetto al 2010, si registra un incremento di 2 p.p. nella quota di famiglie interessate dal fenomeno. Anche in questo caso, la situazione risulta più grave nel caso degli affitti, con un'incidenza delle condizioni di disagio del 37%, in crescita di 6 p.p. rispetto al 2010 e di 15 p.p. rispetto al 2002. Più contenuto, seppur in crescita, l'impatto sulle famiglie proprietarie passate dall'1,2% nel 2002 al 2,4% nel 2012. Con riferimento a quest'ultimo dato, tuttavia, è necessario sottolineare come la percentuale sia calcolata rispetto a tutte le famiglie, indipendentemente dalla presenza di un mutuo ipotecario, includendo nel reddito disponibile l'affitto imputato: senza tale voce la percentuale salirebbe, nel 2012, al 5%.

42

Grafico 30 – Famiglie in condizione di disagio abitativo, 2002-2012 (%)

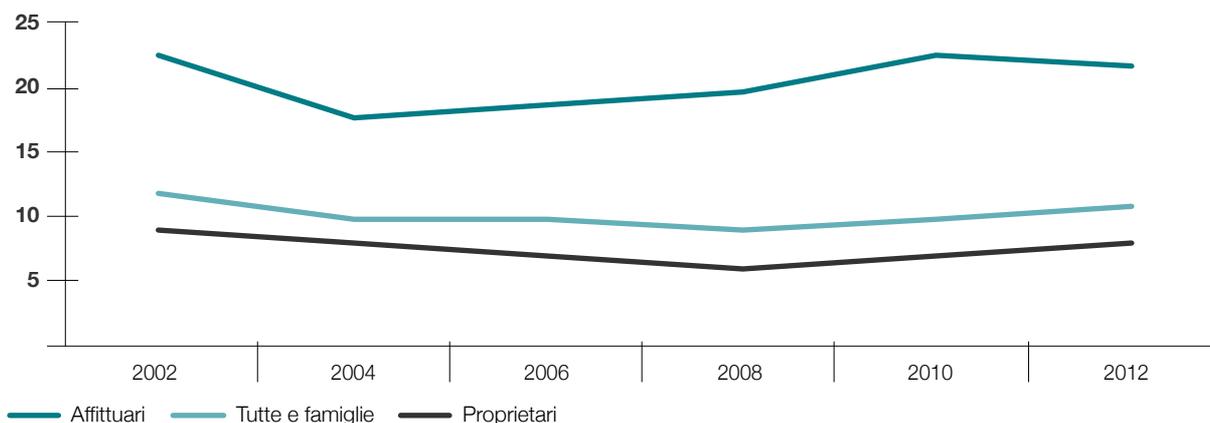


Fonte: Banca d'Italia, 2014

L'11% delle famiglie italiane in condizione di sovraffollamento

Con riferimento al livello di sovraffollamento è possibile evidenziare il permanere di una condizione di disagio. Secondo i criteri stabiliti dalla Commissione Povertà della Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 1997 – che mettono in relazione la numerosità dei nuclei familiari con la superficie dell'abitazione di residenza – nel 2012, l'11% delle famiglie italiane vive in condizioni di sovraffollamento. Tale quota risulta più elevata con riferimento agli affittuari (22%) rispetto ai proprietari (8%) e si è mantenuta pressoché costante nel corso degli ultimi anni.

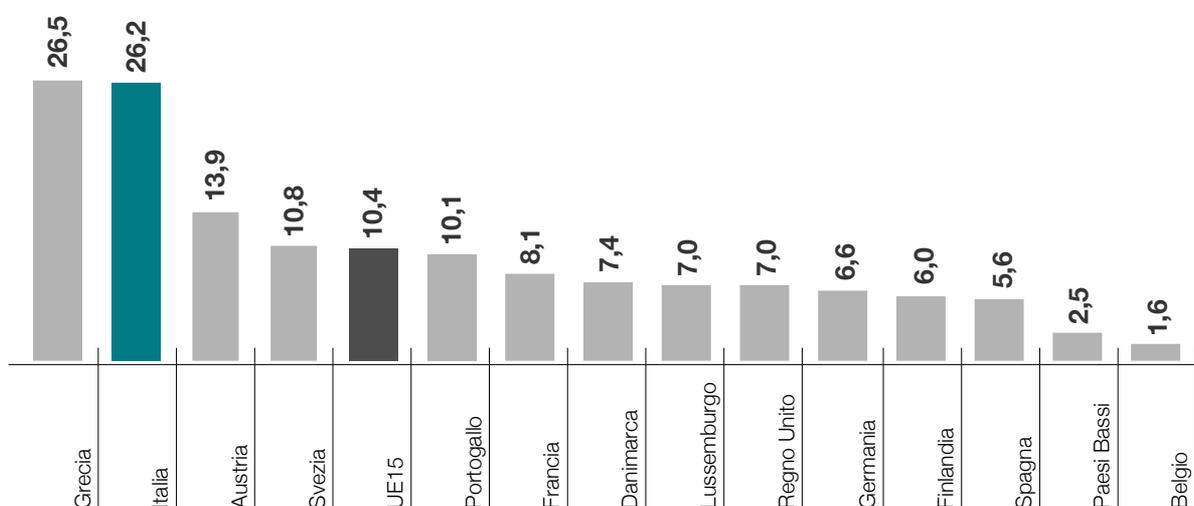
Grafico 31 – Famiglie in condizione di sovraffollamento, 2002-2012 (%)



Fonte: Banca d'Italia, 2014

Secondo le elaborazioni Eurostat, che calcola il tasso di sovraffollamento sulla base del numero di stanze disponibili per nucleo familiare, il parametro raggiunge per l'Italia un livello pari al 26,2%, valore di quasi 16 p.p. superiore alla media dei Paesi UE15 e secondo solo a quello registrato in Grecia.

Grafico 32 – Tasso di sovraffollamento nei principali Paesi europei, 2012 (%)



Fonte: Eurostat, 2014

Come emerge con chiarezza dal quadro fin qui delineato, nel corso degli ultimi anni quello dell'accesso alla casa è un problema che ha investito un crescente numero di persone. In questo contesto, è possibile individuare due aree principali di disagio abitativo:

Aree di disagio abitativo

- da un lato, la popolazione interessata da un'emergenza abitativa assoluta, non disponendo delle risorse necessarie a vivere in uno spazio dignitoso e sicuro;
- dall'altro, una vasta area intermedia che pur non trovandosi in condizioni di grave precarietà, non è in grado di accedere ad una casa a condizioni di mercato. Per questa categoria, di fatto, la questione abitativa costituisce un vincolo (nell'indipendenza dei giovani, nel trasferimento per ragioni di studio o lavoro, nella costruzione di un nuovo nucleo familiare) o un significativo fattore di rischio (in caso di sfratto, separazione, fine di una coabitazione).

Se il primo aspetto investe principalmente l'edilizia residenziale più propriamente di derivazione pubblica, il secondo interseca, almeno in parte, la sfera del social housing e ne può rappresentare, a determinate condizioni, il potenziale bacino di riferimento.

03.2.1 L'emergenza abitativa assoluta

L'area di persone che vive in una condizione di emergenza abitativa assoluta risulta estremamente complessa da circoscrivere. Se, in prima battuta, è possibile prendere in esame gli individui e le famiglie senza tetto o ricoverate in alloggi di fortuna, è necessario considerare la più vasta platea di chi vive in strutture del tutto inadeguate, in alloggi occupati senza titolo, in condizioni di grave affollamento o a rischio di sfratto imminente. Ma, più in generale, può considerarsi in emergenza abitativa la popolazione caratterizzata da un livello di povertà assoluta.

Alla luce di queste considerazioni, appare evidente come le stime circa la consistenza del fenomeno siano condizionate dal mondo in cui se ne definiscono i contorni.

I senza dimora

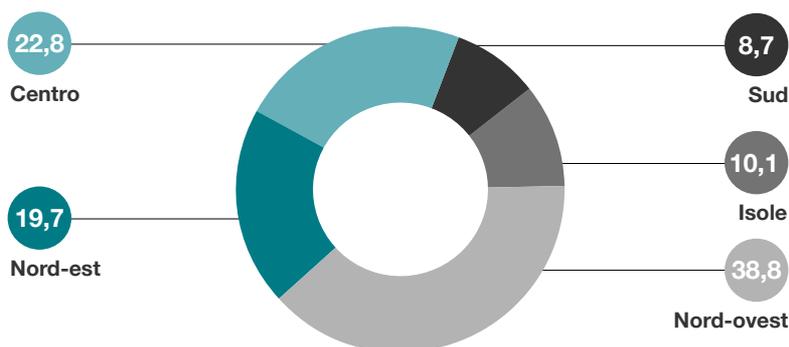
La prima indagine sulle organizzazioni e sui servizi alle persone senza dimora è stata condotta tra il 2010 e il 2011, a seguito di una convenzione tra l'ISTAT, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, la Federazione italiana degli organismi per le persone senza dimora e la Caritas italiana.

Ai fini dell'indagine, una persona è considerata senza dimora quando versa in uno stato di povertà materiale e immateriale, connotato dal forte disagio abitativo, cioè dall'impossibilità e/o incapacità di provvedere autonomamente al reperimento e al mantenimento di un'abitazione in senso proprio.

Secondo la ricerca, svolta in 158 Comuni selezionati in base alla dimensione demografica⁶, sono oltre 47 mila le persone senza dimora che, nei mesi di novembre-dicembre 2011, hanno utilizzato almeno un servizio di mensa o accoglienza notturna. La stima corrisponde a circa lo 0,2% della popolazione regolarmente iscritta presso i Comuni considerati dall'indagine. L'incidenza sul totale dei residenti risulta più elevata nel Nord-ovest, dove le persone senza dimora rappresentano circa lo 0,35% della popolazione residente, seguono il Nord-est con lo 0,27%, il Centro con lo 0,20%, le Isole (0,21%) e il Sud (0,10%).

Oltre 47mila
le persone
senza dimora
censite in Italia
nel 2011

Grafico 33 – Persone senza dimora per area geografica, 2011 (%)



Fonte: ISTAT, 2014

In media le persone senza dimora censite vivono in questa condizione da 2,5 anni: la durata è più alta per gli italiani (3,9 anni contro 1,6 anni degli stranieri). Il 28,3% lavora, anche se per lo più a termine o saltuariamente (24,5%), e il guadagno medio è pari a 347 euro mensili. La perdita del lavoro, che riguarda il 55,9%, si configura come uno degli eventi più rilevanti del percorso di progressiva emarginazione che conduce alla condizione di senza dimora, insieme alla separazione dal coniuge e/o dai figli (54,4%). Sono soprattutto maschi (86,9%), giovani (il 57,9% ha meno di 45 anni) e stranieri (59,4%). Hanno al massimo la licenza media inferiore (64%) e prima di attraversare significative avversità abitavano nella propria casa (63,9%).

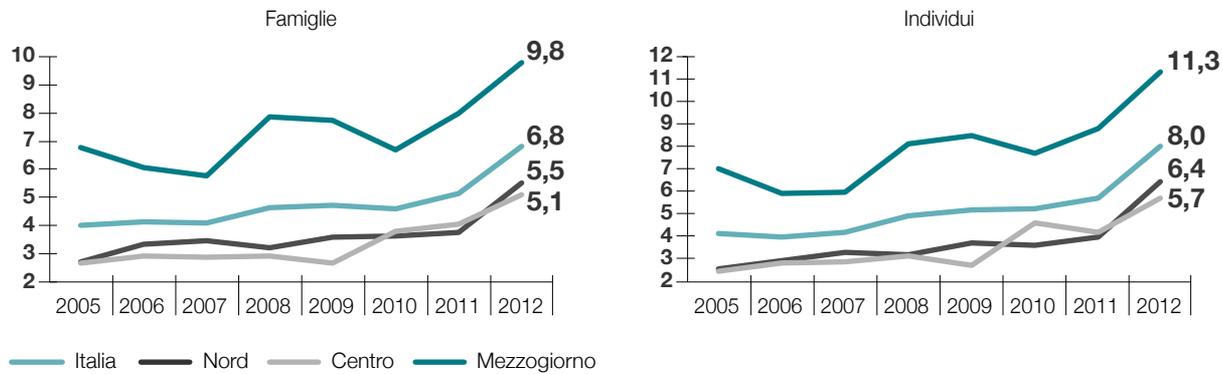
(6) Tutti i Comuni con oltre 70 mila abitanti – 81 Comuni, inclusi i 12 grandi Comuni – i capoluoghi di Provincia con oltre 30 mila abitanti – 37 Comuni – tutti i Comuni con almeno 30 mila abitanti, della prima corona dei Comuni con oltre 250 mila abitanti – 40 Comuni.

La povertà assoluta

Nel 2012, in Italia, 1,7 milioni di famiglie, il 6,8% del totale, risultavano in condizioni di povertà assoluta⁷, per un totale di 4,8 milioni di individui, l'8% dell'intera popolazione. L'incidenza, tra le famiglie, ha mostrato un aumento, rispetto al 2011, di 1,6 p.p. a livello nazionale, di 1,8 nel Nord e nel Mezzogiorno e di 1 p.p. nel Centro; le variazioni tra gli individui (pari rispettivamente a 2,4, 2,5 e 1,6 punti percentuali) sono ancora più accentuate, a seguito del marcato incremento della povertà assoluta tra le famiglie più ampie.

Il 6,8 delle famiglie in condizioni di povertà assoluta

Grafico 34 – Incidenza della povertà assoluta per area geografica, 2005-2012 (%)



Fonte: ISTAT, 2014

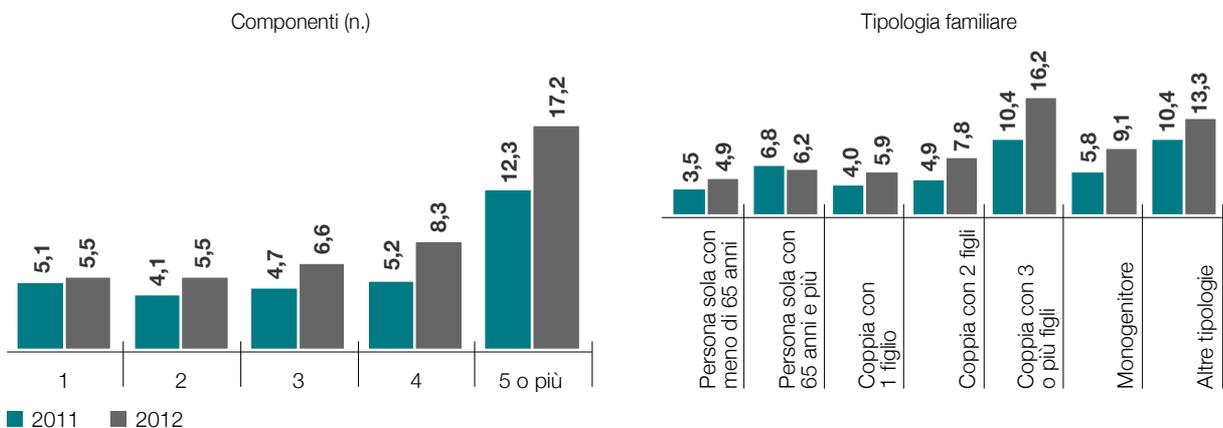
L'incidenza aumenta tra le famiglie con tre (dal 4,7% al 6,6%), quattro (dal 5,2% all'8,3%) e cinque o più componenti (dal 12,3% al 17,2%), che nella grande maggioranza dei casi sono famiglie con figli:

- > coppie con un figlio (dal 4% al 5,9%);
- > con due figli (dal 4,9% al 7,8%);
- > soprattutto coppie con tre o più figli (dal 10,4% al 16,2%).

Peggiora anche la condizione delle famiglie monogenitore (dal 5,8% al 9,1%) e con membri aggregati (dal 10,4% al 13,3%), per le quali l'incidenza di povertà assoluta ha ormai oltrepassato il valore medio nazionale.

45

Grafico 35 – Incidenza della povertà assoluta per componenti e tipologia familiare, 2011-2012 (%)



Fonte: ISTAT, 2014

(7) L'incidenza della povertà assoluta viene calcolata sulla base di una soglia di povertà corrispondente alla spesa mensile minima necessaria per acquisire il paniere di beni e servizi che è considerato essenziale per uno standard di vita minimamente accettabile. Sono classificate come assolutamente povere le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia assoluta (che si differenzia per dimensione e composizione per età della famiglia, per ripartizione geografica e ampiezza demografica del comune di residenza).

In Italia oltre
600 mila domande
di accesso
ad un alloggio
pubblico inavase

In questo contesto, appare opportuno sottolineare come l'acuirsi e il protrarsi della crisi economica abbia progressivamente amplificato le dimensioni del fenomeno di persone che sono "scivolate" repentinamente da una condizione di relativa tranquillità ad una condizione di povertà estrema proprio a causa del problema abitativo (per uno sfratto, per una separazione familiare) e non sono in grado di ri-accedere al mercato della casa. In quest'area di forte disagio sociale, il problema dell'abitare si configura come necessità, in primo luogo, di garantire un'accoglienza immediata, sia pure di emergenza, per assicurare una sistemazione anche transitoria alle persone e alle famiglie in assoluto più fragili. D'altro canto, il problema è quello di garantire nel tempo il diritto ad un'abitazione per chi si trova in condizioni economiche effettivamente critiche e non è nelle condizioni di pagare un affitto, se non estremamente modesto. Una domanda sociale, dunque, sulla quale intervenire prioritariamente attraverso il rafforzamento dell'offerta abitativa pubblica di edilizia residenziale. A tale proposito giova ricordare come si stimi che in Italia siano oltre 600 mila le domande di accesso ad un alloggio di edilizia pubblica ancora in attesa.

03.2.2 Il disagio abitativo

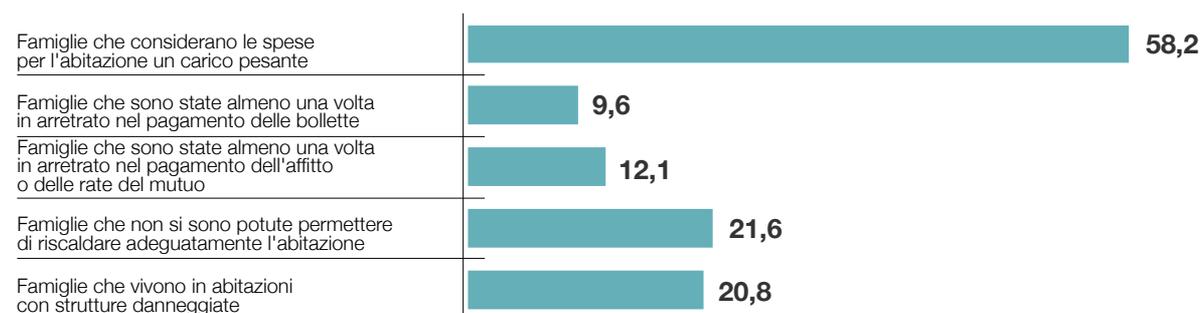
Come precedentemente evidenziato, il problema dell'alloggio non interessa esclusivamente le fasce più deboli della popolazione. È possibile, infatti, individuare una più ampia area di persone che, pur potendo fare affidamento su un reddito e su una condizione di relativa stabilità, ha significative difficoltà nell'accedere al mercato abitativo.

Sintomi
del disagio
abitativo

Una misura dell'incidenza di questo fenomeno è desumibile dai dati elaborati dall'ISTAT nell'ambito del Rapporto sulla Coesione sociale che consentono di evidenziare come un significativo numero di famiglie esprima sintomi di disagio abitativo. In particolare, se una quota pari a circa il 10% manifesta difficoltà nel pagamento di bollette, affitti o rate di mutuo, oltre il 20% vive in abitazioni con strutture danneggiate o non adeguatamente riscaldate, mentre quasi il 60% considera le spese per la casa un carico pesante. Con riferimento a quest'ultimo dato, è indicativo sottolineare come l'incidenza sul totale delle famiglie sia aumentata di quasi 7 p.p. in meno di dieci anni.

46

Grafico 36 – Famiglie che presentano sintomi di disagio abitativo, 2012 (%)



Fonte: ISTAT, 2014

Si tratta, sovente, di famiglie monoreddito, lavoratori precari, famiglie monogenitoriali, giovani, anziani e stranieri. Tipologie caratterizzate da esigenze estremamente differenziate in termini di bisogni, risorse e aspettative ma accomunate dalla difficoltà/impossibilità di mantenere la casa in cui vivono, sia che si tratti di un appartamento in affitto o di proprietà.

Per queste categorie sociali – che non rientrano nei canoni di povertà economica previsti per l'Edilizia Residenziale Pubblica ma che, contestualmente, non sono in grado di accedere alla casa a condizioni di mercato – il social housing può rappresentare uno degli strumenti di sostegno.

La povertà relativa

Secondo le rilevazioni ISTAT, nel 2012, in Italia, le famiglie in condizione di povertà relativa⁸ erano

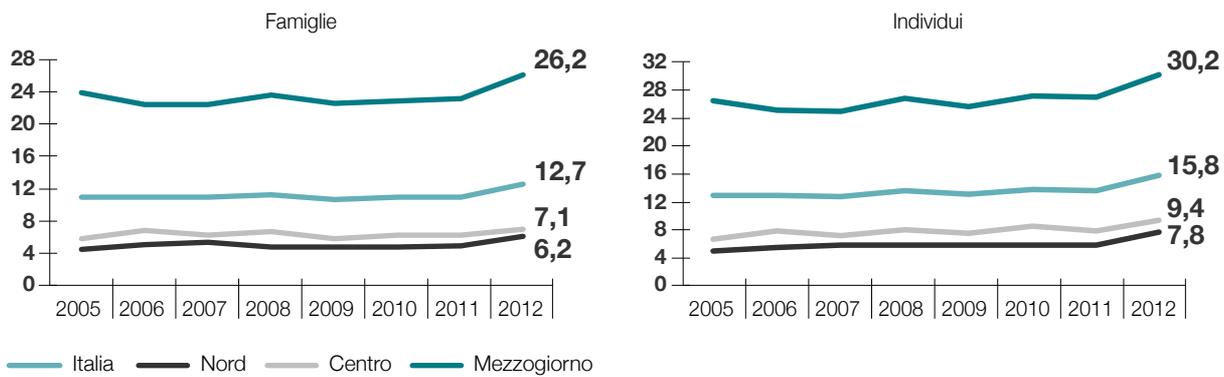
(8) La stima dell'incidenza della povertà relativa (cioè la percentuale di famiglie e persone povere) viene calcolata sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà) che individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi. La soglia di povertà relativa per una famiglia di due componenti è pari alla spesa media mensile per persona nel Paese: nel 2012 è risultata pari a 990,88 euro (-1% rispetto al valore della soglia nel 2011). Pertanto, le famiglie di due persone che hanno una spesa mensile pari o inferiore a tale valore vengono classificate come povere. Per famiglie di ampiezza diversa il valore della linea si ottiene applicando un'opportuna scala di equivalenza che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti.

3,2 milioni – pari al 12,7% del totale – corrispondenti a 9,5 milioni di individui – il 15,8% dell'intera popolazione.

**Il 12,7%
delle famiglie
di povertà
relativa**

La povertà è tradizionalmente più diffusa nel Mezzogiorno, tra le famiglie più ampie, in particolare con tre o più figli, soprattutto se minorenni. Si registra una forte correlazione tra povertà, bassi livelli d'istruzione, bassi profili professionali ed esclusione dal mercato del lavoro: se la persona di riferimento ha al massimo la licenza elementare, l'incidenza della povertà è pari al 19% (contro il 6,4% osservato tra i diplomati e oltre) e sale al 35,6% se è alla ricerca di lavoro. Livelli d'incidenza prossimi al 50% si osservano tra le famiglie senza né occupati né ritirati dal lavoro. Tra il 2011 e il 2012, evidenti segnali di peggioramento si rilevano in tutte le ripartizioni geografiche: l'incidenza della povertà relativa è passata dal 4,9% al 6,2% nel Nord, dal 6,4% al 7,1% nel Centro e dal 23,3% al 26,2% nel Mezzogiorno.

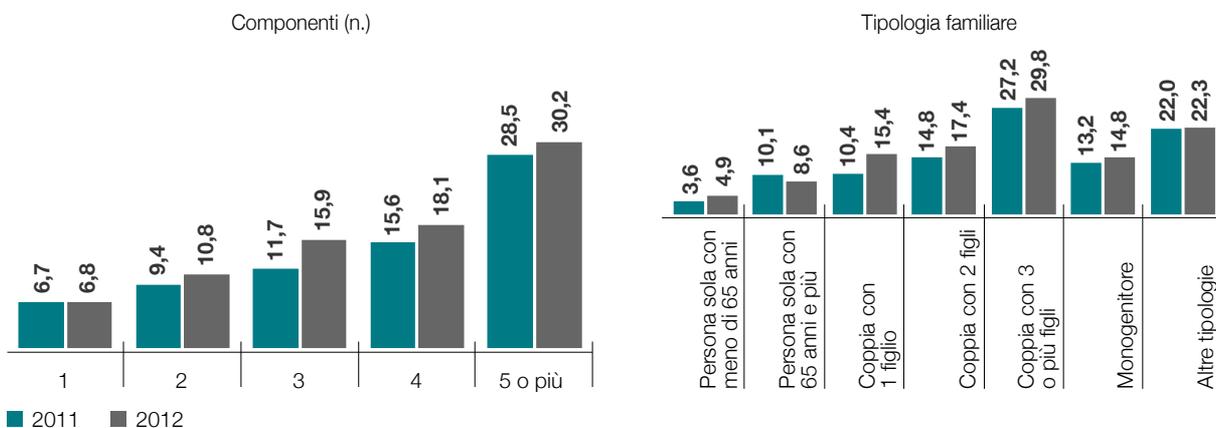
Grafico 37 – Incidenza della povertà relativa per area geografica, 2005-2012 (%)



Fonte: ISTAT, 2014

Rispetto alle caratteristiche familiari si evidenzia come la povertà relativa sia aumentata per molti sottogruppi di popolazione, anche per quelli che, tradizionalmente, presentano una diffusione del fenomeno molto contenuta. Trend negativi si osservano, infatti, anche per le coppie con uno o due figli. Segnali di miglioramento si osservano esclusivamente tra le persone sole anziane, per le quali l'incidenza si è ridotta dal 10,1% all'8,6%, anche per effetto del fatto che le pensioni sono redditi garantiti e che le più basse hanno mantenuto l'adeguamento alla dinamica inflazionistica.

Grafico 38 – Incidenza della povertà relativa per componenti e tipologia familiare, 2011-2012 (%)



Fonte: ISTAT, 2014

La vulnerabilità familiare

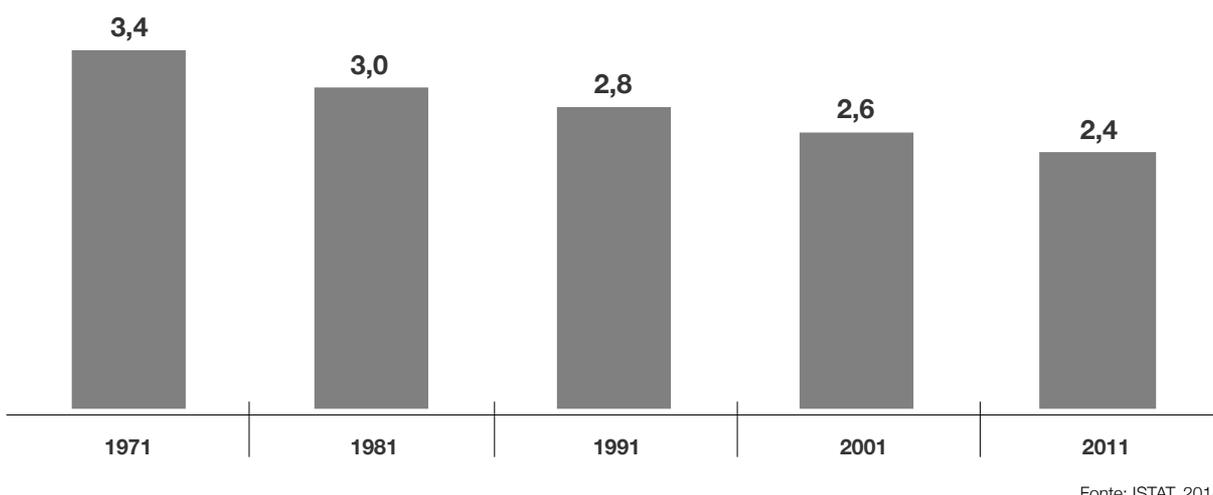
Nonostante l'ampiezza estremamente rilevante del fenomeno, limitare l'analisi ad una stima della povertà relativa non consentirebbe di apprezzare l'impatto dei profondi mutamenti intervenuti nel tessuto sociale e, in particolare, nella composizione delle famiglie, con nuclei familiari sempre più contenuti per effetto di molteplici fattori quali la riduzione nel tasso di natalità, l'allungamento delle aspettative di vita, l'instabilità dei rapporti di coppia.

Dimensione media delle famiglie: 2,4 componenti nel 2011

Secondo i dati censuari, la dimensione media delle famiglie è passata dai 3,4 componenti del 1971 ai 2,4 del 2011. In questo contesto, si registra un significativo incremento delle famiglie unipersonali, che hanno raggiunto un'incidenza sul totale pari al 31,2%, con un incremento di 6,3 p.p. rispetto al censimento 2001. Il 48,7% delle persone che vivono sole sono anziani di 65 anni e più (l'11,1% ha più di 85 anni). Cresce, inoltre, il numero delle famiglie composte da un solo genitore con figli, che hanno superato gli 1,5 milioni, con un aumento del 47% rispetto al 2006-2007 e con una numerosità pari a 3,7 milioni di persone.

Grafico 39 – Dimensione media delle famiglie, 1971-2011 (n.)

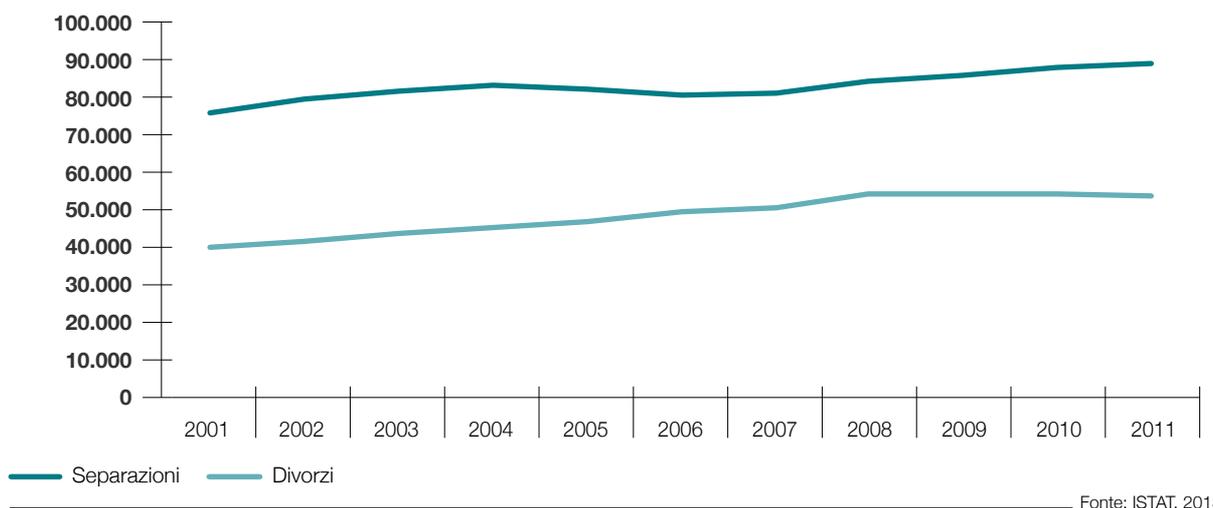
48



Peso di separazioni e divorzi in crescita

A questi fattori si aggiunge un ulteriore elemento di vulnerabilità, rappresentato dal peso di separazioni e divorzi che, nel corso degli ultimi dieci anni sono cresciuti ad un tasso medio rispettivamente pari all'1,6% e al 3%.

Grafico 40 – Separazioni e divorzi in Italia, 2001-2011 (n.)



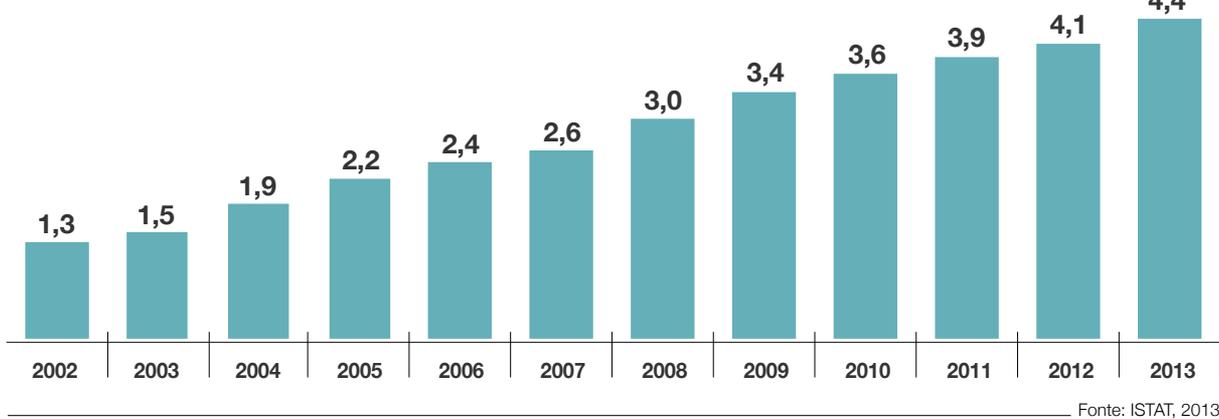
L'immigrazione

In un contesto sociale come quello italiano, caratterizzato da uno scarso dinamismo, i flussi migratori rappresentano una componente molto forte di potenziale domanda abitativa. In questo contesto, peraltro, giova ricordare come la disponibilità di una casa dignitosa costituisca un elemento fondamentale di un auspicabile processo di inclusione sociale che consenta di scongiurare fenomeni di degrado urbano, sfruttamento e sovraffollamento.

Nel corso degli ultimi dieci anni gli stranieri residenti in Italia sono cresciuti del 227% passando da 1,3 a 4,4 milioni di individui, con un'incidenza pari al 7,4% sulla popolazione nazionale.

Il 7,4% della popolazione composta da stranieri

Grafico 41 – Popolazione straniera residente in Italia, 2002-2013 (mln)



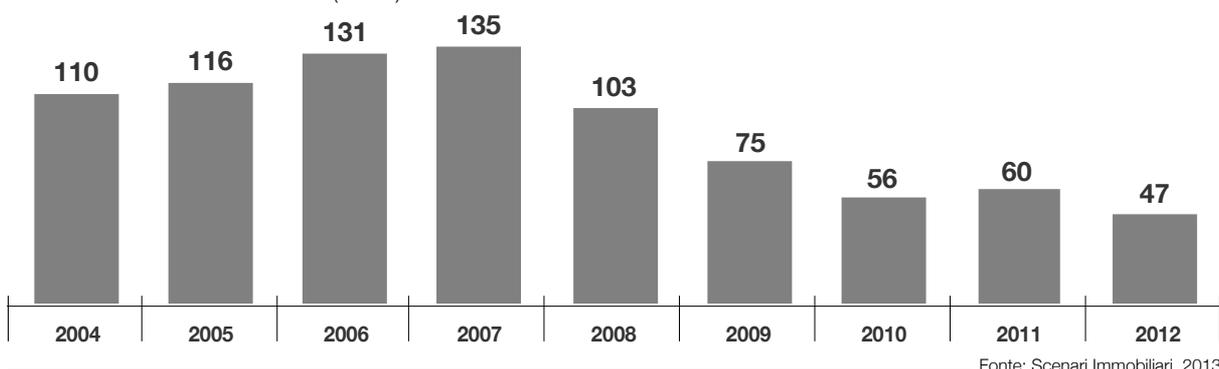
La quota di popolazione straniera è più elevata in tutto il Centro-Nord (rispettivamente 9,5% e 9,1% nel Nord-Est e nel Nord-Ovest e 8,4% del Centro), mentre risulta decisamente contenuta nel Sud (2,8%) e nelle Isole (2,3%).

Come precedentemente evidenziato, a differenza dei cittadini italiani, gli immigrati nel nostro Paese vivono prevalentemente in affitto: nel 2012, il 66,1% contro il 21,7% con una casa di proprietà.

In questo quadro, tuttavia, la popolazione straniera evidenzia una forte tensione al miglioramento. Secondo le rilevazioni effettuate da Scenari Immobiliari, infatti, tra il 2004 e il 2012, sono state concluse oltre 800 mila compravendite di immobili che hanno visto coinvolto un lavoratore straniero immigrato. In analogia all'andamento registrato dal comparto nel suo complesso, le transazioni hanno sperimentato una significativa espansione nel periodo 2004-2007, con un tasso di incremento medio annuo del 7,1%, per poi registrare una significativa battuta d'arresto nel triennio successivo (-25,4% su base annua). Tra il 2010 e il 2012 i valori si sono attestati in un intervallo tra le 47 mila e le 60 mila compravendite, mantenendo in ogni caso un'incidenza significativa sul totale (10,5% nel 2012 vs 16,5 nel 2007).

Compravendite effettuate da stranieri

Grafico 42 – Compravendite di immobili ad uso residenziale effettuate da stranieri, 2004-2012 ('000)

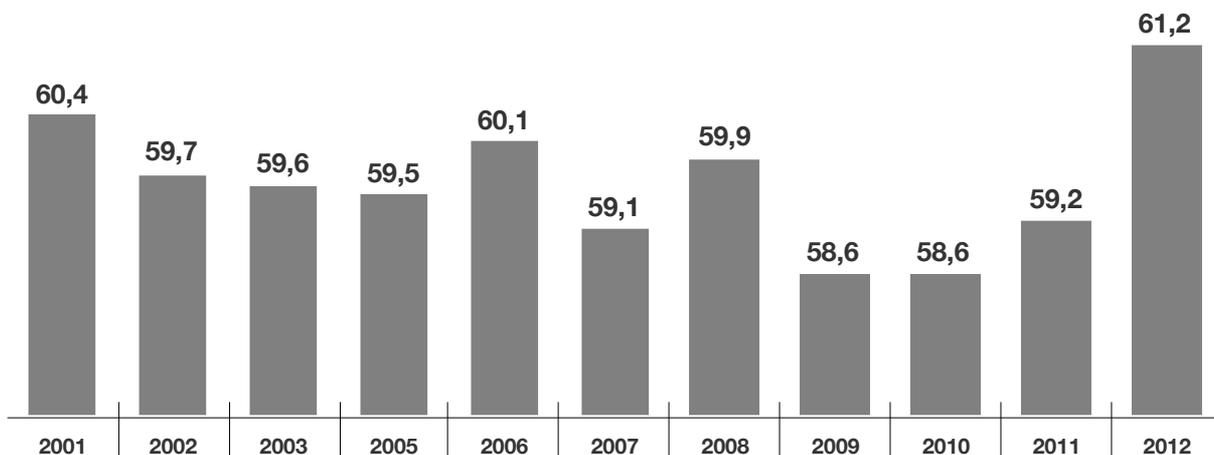


I giovani

Nel 2012, il 61,2% dei giovani tra i 18 e i 34 anni viveva con i genitori, per un totale di 6,96 milioni di persone. Dopo quasi un decennio caratterizzato da un trend sostanzialmente decrescente (con l'eccezione del 2006 e del 2008), l'incidenza è cresciuta in misura rilevante nel biennio 2011-2012, con un incremento di 2,6 p.p. Analizzando più in dettaglio le classi di età, si registra un valore estremamente elevato per le fasce 18-19 e 20-24 (rispettivamente 97,5% e 87,9%), ma ancora importante nella categoria 25-29 (61,1%). Più contenuto, invece, per la classe 30-34, dove si attesta al 29,6%.

Si tratta soprattutto di occupati (37,0%), studenti (35,5%), giovani in cerca di occupazione (25,1%).

Grafico 43 – Giovani tra i 18 e i 34 anni che convivono con i genitori, 2001-2012 (%)

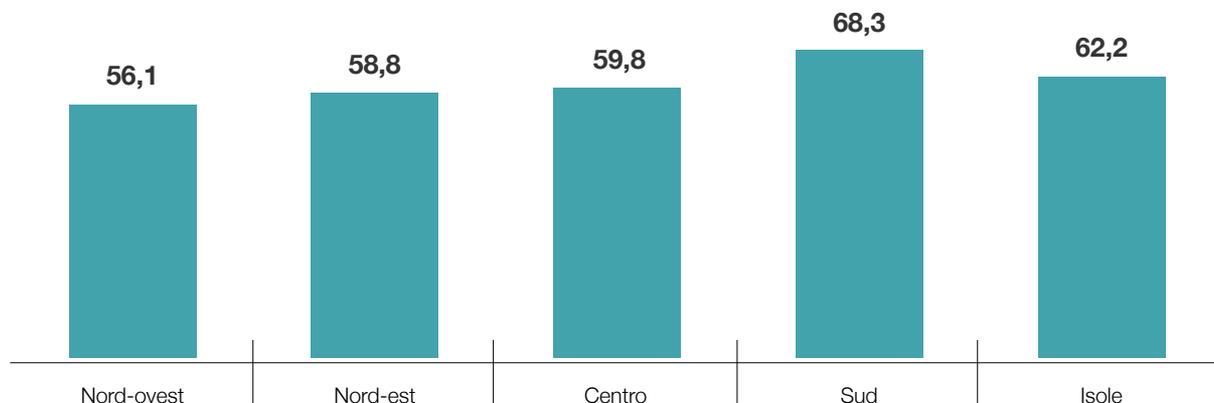


Fonte: ISTAT, 2013

50

Vi sono forti differenze nei percorsi di uscita dalla famiglia di origine sul territorio nazionale: nel 2012 i giovani del Sud e delle Isole rimangono più a lungo in famiglia rispetto ai coetanei del Nord e del Centro.

Grafico 44 – Giovani tra i 18 e i 34 anni che convivono con i genitori per area geografica, 2012 (%)

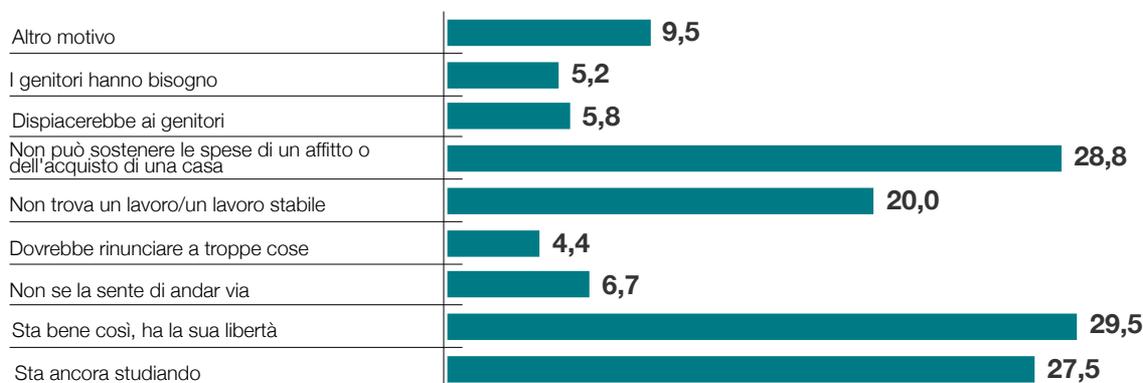


Fonte: ISTAT, 2013

Differenze territoriali esistono anche relativamente alla condizione occupazionale: la percentuale degli occupati sui giovani che vivono ancora in famiglia è più alta nel Nord - 48,5% e 47,9% rispettivamente nel Nord-Est e nel Nord-Ovest - rispetto al Centro (39,1%), al Sud (26,2%) e alle Isole (23,7%).

Per quanto concerne le motivazioni alla base del protrarsi della permanenza in famiglia è necessario sottolineare come, accanto a ragioni “tradizionali” radicate nella cultura del nostro Paese, si registri la crescente incidenza di fattori congiunturali. Secondo gli ultimi dati resi disponibili dall’ISTAT nell’ambito dell’indagine multiscope “Famiglie e soggetti sociali”, se il 29,5% dei giovani tra i 18 e i 39 anni che vivono con almeno un genitore dichiara di rimanere in famiglia perché “sta bene così, ha la sua libertà”, il 28,8% afferma di non poter sostenere le spese per l’affitto o l’acquisto di una casa, anche a causa della mancanza di un lavoro (20%).

Grafico 45 – Giovani tra i 18 e i 39 anni che convivono con i genitori per motivo di permanenza in famiglia, 2009 (%)



Fonte: ISTAT, 2013

Anche in questo caso, quindi, è possibile evidenziare come esista un significativo bacino potenziale che incontra notevoli difficoltà di accesso al comparto immobiliare, in assenza di strumenti che agevolino rispetto alle attuali condizioni di mercato.

Gli studenti universitari fuori sede

Un’ulteriore categoria caratterizzata da un problema specifico in termini di fabbisogno abitativo è rappresentata dagli studenti fuori sede. In un contesto che sempre più di frequente spinge alla mobilità territoriale, anche per effetto della crescita di facoltà a numero chiuso, la scarsità di alloggi da un lato, il proliferare di un mercato in nero degli affitti dall’altro, rischia di pregiudicare la possibilità di seguire un corso di studi per quegli studenti che non dispongano di risorse economiche sufficienti.

Secondo gli ultimi dati resi disponibili dal MIUR, a fronte di una popolazione studentesca di quasi 1,7 milioni, oltre 800 mila risultavano fuori sede, con una dotazione complessiva di alloggi pubblici o comunque regolati di poco inferiore ai 47 mila posti letto.

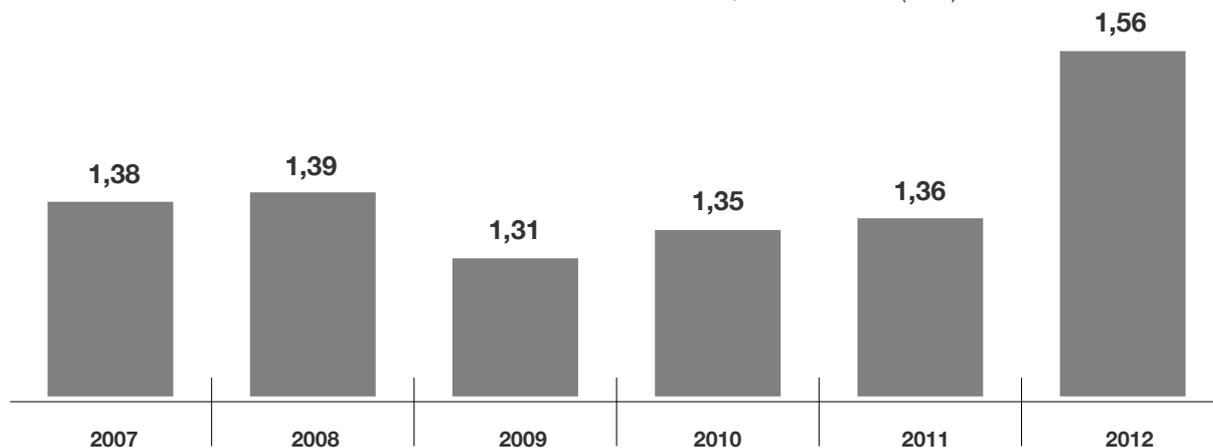
La mobilità abitativa per motivi di lavoro

Secondo le rilevazioni effettuate dall’ISTAT sulle iscrizioni e le cancellazioni anagrafiche, il movimento migratorio interno ha ripreso vigore in Italia a partire dalla metà degli anni ‘90.

Nel 2012 i trasferimenti di residenza nell’ambito dei confini nazionali hanno raggiunto gli 1,6 milioni di unità, confermandosi un importante fattore della dinamica demografica per via degli effetti redistributivi sulla popolazione. Rispetto al 2011 i movimenti interni hanno registrato un incremento del 15%, valore mai registrato nel corso dell’ultimo decennio, anche per effetto della nuova normativa che ha reso più agevoli i trasferimenti di residenza. Gli spostamenti di breve e medio raggio (intra-provinciali e intraregionali) rappresentano la tipologia principale (75,5% dei trasferimenti interni). Nell’ambito delle nuove migrazioni interne, accanto agli italiani si registra un consistente spostamento di cittadini stranieri sul territorio nazionale, pari nel 2012 a 279 mila unità.

Mobilità per motivi di lavoro: 1,6 milioni di persone nel 2012

Grafico 46 – Trasferimenti di residenza tra Comuni italiani, 2007-2012 (mln)

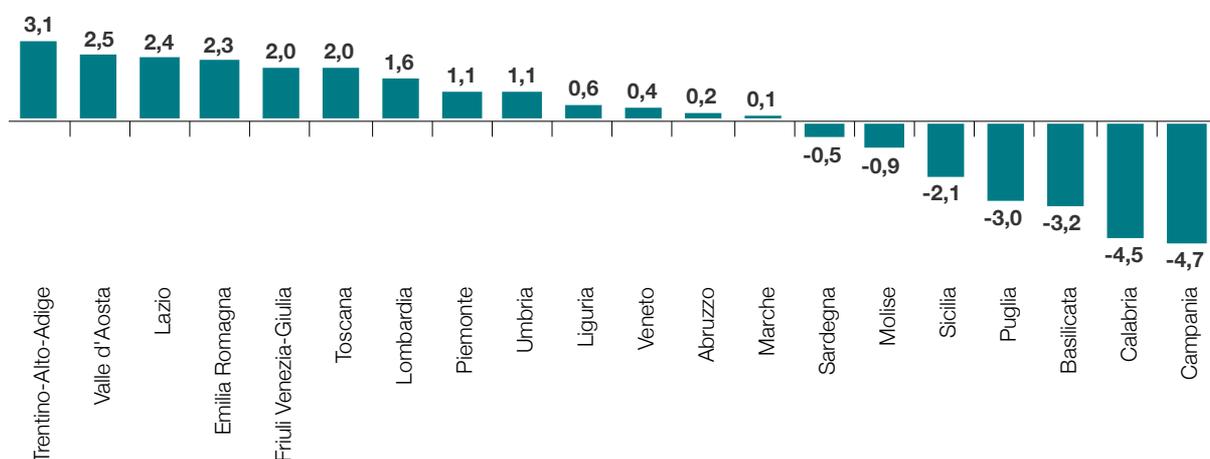


Fonte: ISTAT, 2013

Complessivamente, i trasferimenti più importanti si rilevano, come tradizione, in corrispondenza delle direttrici Sud-Nord, particolarmente da alcune Regioni del Mezzogiorno (Campania, Puglia e Calabria) verso il Lazio, la Toscana, l'Emilia Romagna, Valle d'Aosta e Trentino-Alto-Adige.

52

Grafico 47 – Saldi migratori interregionali per Regione, 2012 (valori per 1.000 abitanti)



Fonte: ISTAT, 2014

Pur considerando un certo trend di incremento, in ogni caso l'Italia si caratterizza per un grado di mobilità geografica mediamente basso. È evidente come la questione abitativa rappresenti, per i lavoratori in mobilità geografica, un nodo cruciale. La disponibilità di alloggi per chi si trasferisce per motivi di lavoro è un fattore essenziale per innestare elementi di flessibilità e di dinamismo nel mercato del lavoro nazionale. La bassa percentuale di case in affitto che caratterizza l'Italia rispetto alla gran parte dei Paesi Europei, così come la forte differenza nel costo delle case tra le diverse aree geografiche del Paese rappresentano gravi fattori di rigidità rispetto alle esigenze del mercato del lavoro.

03.3 | Considerazioni finali

Dall'analisi condotta con riferimento alla condizione abitativa e alle domande sociali dell'abitare emerge un quadro estremamente articolato e frammentario. Se l'Italia, infatti, conferma anche in tempo di crisi una netta predisposizione per la proprietà degli immobili, il protrarsi della fase negativa del ciclo economico determina una significativa tensione nel mercato residenziale. Un numero crescente di famiglie, infatti, esprime sintomi di un disagio che si va rafforzando nel tempo. In un contesto che vede inasprirsi la disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza, è sempre più consistente la quota di popolazione esposta al rischio di subire un severo peggioramento delle proprie condizioni di vita e che percepisce come eccessivamente onerose le spese legate alla casa (non solo di proprietà, ma anche in affitto).

Di fatto, le tendenze in atto a livello socio-economico stanno mutando profondamente il profilo della domanda abitativa. La contrazione del reddito disponibile da un lato, l'emergere di nuove categorie sociali – con la crescita dell'incidenza di anziani, famiglie mononucleari o monogenitore, immigrati – dall'altro, determinano nuove richieste che necessiterebbero un tempestivo adeguamento dell'offerta.

Il mercato immobiliare italiano, di converso, si caratterizza per un elevato grado di rigidità. La scarsa liquidità del segmento degli affitti, ma anche la perduta capacità dei prezzi di rappresentare il punto di incontro tra dinamiche di domanda e offerta (a questo proposito si consideri come nel ciclo immobiliare attualmente in corso a fronte di una riduzione nel numero di compravendite del 34% nel periodo 2010-2013 sia corrisposta una contrazione delle quotazioni del 10,5%), rischiano di aprire una frattura profonda tra i fabbisogni espressi dalla società e la reale possibilità di trovare una risposta adeguata.

In questo contesto, la questione abitativa segna in misura crescente il volto delle città. A causa dell'onerosità dei costi delle abitazioni continua un sensibile movimento centrifugo della popolazione verso i Comuni localizzati nelle corone delle grandi aree urbane (come Roma e Milano). Spostamenti che generano nuovi problemi, con un forte aumento di city users ed un carico sempre più forte che grava sulle infrastrutture della mobilità, così come sulle infrastrutture sociali dei Comuni di cintura.

Tutto questo a fronte di un rilevante patrimonio urbano abitativo "sommerso" inutilizzato o utilizzato tramite affitti in nero, e di una disponibilità potenziale di nuovi alloggi derivante dalla trasformazione e dal risanamento di immobili già esistenti, incominciando da quelli di proprietà pubblica, altrimenti destinati a divenire luoghi di degrado urbano. Se le grandi aree metropolitane del Centro Nord sono più colpite dall'emergenza casa, la situazione di tensione abitativa è vissuta, in modo diffuso, anche nei Comuni di dimensioni medie. Per le aree metropolitane, il tema dell'emergenza abitativa si coniuga con la questione della qualità dell'abitare, intesa come qualità della produzione edilizia e come integrazione tra politiche abitative e governo degli spazi urbani in termini di servizi, mobilità, equilibrio ambientale ed energetico. Risulta evidente come la possibilità di accedere o meno ad affitti a costi accessibili rappresenti, per una città, un fattore dirimente in termini di dinamismo e competitività.

Da questo quadro emerge, di fatto, la profonda necessità di ripensare il mercato residenziale nel suo complesso, innestando un autentico mutamento di paradigma all'interno del quale il bene casa recuperi un ruolo funzionale di sviluppo della società.

04 Le offerte sociali dell'abitare

04.1 | L'identificazione dell'offerta

Tracciare un quadro organico della politica abitativa non è semplice e, a maggior ragione, non è immediato riuscire a individuare una declinazione italiana, condivisa e adatta in ogni angolo del Paese, di una forma relativamente recente di intervento come il social housing. Oltre al concetto di Edilizia Residenziale Sociale e alla normativa nazionale, infatti, esiste un ampio spettro di esperienze regionali che non sempre consentono l'individuazione di tratti comuni.

Elevata frammentazione dell'offerta

L'offerta, quindi, risulta frammentata come la domanda, soprattutto quando si riferisca ad esperienze che coniughino la componente di sostenibilità ambientale, con quella di destinazione degli alloggi a soggetti con redditi superiori rispetto a quelli richiesti per fruire dei programmi di Edilizia Residenziale Pubblica e inferiori a quelli necessari per alimentare la domanda effettiva sul libero mercato residenziale.

Dal punto di vista pratico, infatti, il limite inferiore e quello superiore concernenti i redditi di riferimento sono diversi tra le Regioni, così come lo sono i canoni delle varie tipologie edilizie che compongono il mix sociale richiesto per le soluzioni abitative di social housing. Considerando, a titolo di esempio, le soglie massime di reddito lordo annuo per accedere alla fascia più vantaggiosa dell'edilizia agevolata-convenzionata in proprietà applicate in cinque Regioni, possiamo constatare come esistano scostamenti anche di 12,7 p.p. rispetto alla media.

54

Tabella 6 – Esempi di soglie di reddito lordo annuo per l'accesso all'edilizia agevolata-convenzionata (€ '000)

		Piemonte	Lombardia	Emilia Romagna	Lazio	Sardegna	Media	Varianza
Proprietà	Fascia agevolativa più vantaggiosa	28,5	22,7	19,9	21,2	21,7	22,8	3,3
	Fascia agevolativa media	31,3	26,8	23,9	25,0	26,1	26,6	2,8
	Fascia agevolativa meno vantaggiosa	42,6	45,1	39,8	42,0	43,5	42,6	1,9
Locazione permanente e a termine	Fascia unica	42,6	54,0	39,8	42,0	30,4	41,8	8,4

Fonte: elaborazioni CDP su delibere regionali

Quadro normativo di riferimento

Il D.P.R. n. 616 del 24 luglio 1977, che ha formalizzato le prime competenze regionali e comunali in materia di Edilizia Residenziale Pubblica, la Legge n. 457 del 5 agosto 1978, che ha aperto all'edilizia convenzionata, e la Legge n. 179 del 17 febbraio 1992, che ha introdotto l'edilizia agevolata per la proprietà differita e la locazione a canone convenzionato, hanno costituito il fondamento per l'articolazione degli interventi tradizionali di politica abitativa anche a seguito del passaggio delle funzioni e dei compiti amministrativi in merito dallo Stato alle Regioni, sancito con il Decreto Legislativo n. 112 del 31 marzo 1998. A partire dagli anni Duemila, l'acquisizione di competenza sulle politiche abitative da parte delle Regioni, in un contesto non esplicitamente unitario di riferimento e a fronte

della riduzione degli stanziamenti statali, ha comportato la delineazione di strategie differenti nei diversi territori.

L'avvio di un riordino del settore si è realizzato a partire dal 2007, sia per effetto dell'entrata in vigore della Legge n. 9 dell'8 febbraio sia a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 94 del 21 marzo. Si è assistito, infatti, a:

- > il rinnovato interesse dello Stato verso l'edilizia residenziale;
- > la definizione dell'edilizia residenziale come materia "trasversale", con la ripartizione dei compiti tra Stato e Regioni:
 - > allo Stato spetta la fissazione dei principi atti a garantire l'uniformità, su tutto il territorio nazionale, dei criteri di assegnazione degli alloggi destinati ai ceti meno abbienti, assicurando l'offerta minima di abitazioni;
 - > alle Regioni spetta la gestione esclusiva del "servizio casa" e, quindi, la definizione, sulla base delle risorse disponibili e delle necessità emergenti a livello locale, degli obiettivi da percorrere in via prioritaria;
 - > ad entrambi, come competenza concorrente, spetta la programmazione degli interventi di edilizia residenziale;
- > l'introduzione del concetto di Edilizia Residenziale Sociale, inquadrando la materia come "servizio di interesse generale", «al fine di evitare che le risorse pubbliche attualmente destinate ad interventi di costruzione o recupero di alloggi per la locazione a canone sociale e agevolato o per la vendita possano rientrare nella disciplina degli aiuti di Stato e conseguentemente incorrere nei provvedimenti sanzionatori previsti dalle norme europee per la non conformità a questi ultimi»⁹.

Si sviluppa così, in concomitanza con il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa del 2009, una nuova tassonomia fondata sulla distinzione tra edilizia realizzata interamente attraverso fondi pubblici e gestita da Enti pubblici (tipicamente, gli ex-IACP) e varie tipologie di partenariato pubblico-privato.

Tabella 7 – Ambiti di politiche pubbliche nel perimetro dell'edilizia residenziale

Ambito di intervento	Soggetti promotori e finanziamento	Tipologia di offerta
Edilizia Residenziale Pubblica		
<i>Edilizia sovvenzionata</i>	Promossa da Stato e Regioni, attraverso Comuni e ex-IACP, con mezzi finanziari esclusivamente pubblici	Locazione a canone sociale
<i>Edilizia agevolata</i>	Promossa da privati, cooperative edilizie, Amministrazioni Locali e Aziende pubbliche per la casa, con cofinanziamento pubblico	Locazione e proprietà a canoni calmierati
<i>Edilizia convenzionata</i>	Promossa da privati, con contributi pubblici di natura prevalentemente urbanistica o fiscale	Locazione e proprietà a canoni definiti in convenzione
Edilizia Sociale di Mercato	Promossa da privati con contributi pubblici parziali e/o in natura	Interventi integrati sul piano dei destinatari e delle destinazioni d'uso (mix sociale)
Mercato della Locazione privata ex lege n. 431/98	Promossa da privati con eventuali agevolazioni fiscali ai proprietari	Locazione a canone concordato

Fonte: CDP su Agenzia del Demanio, 2011

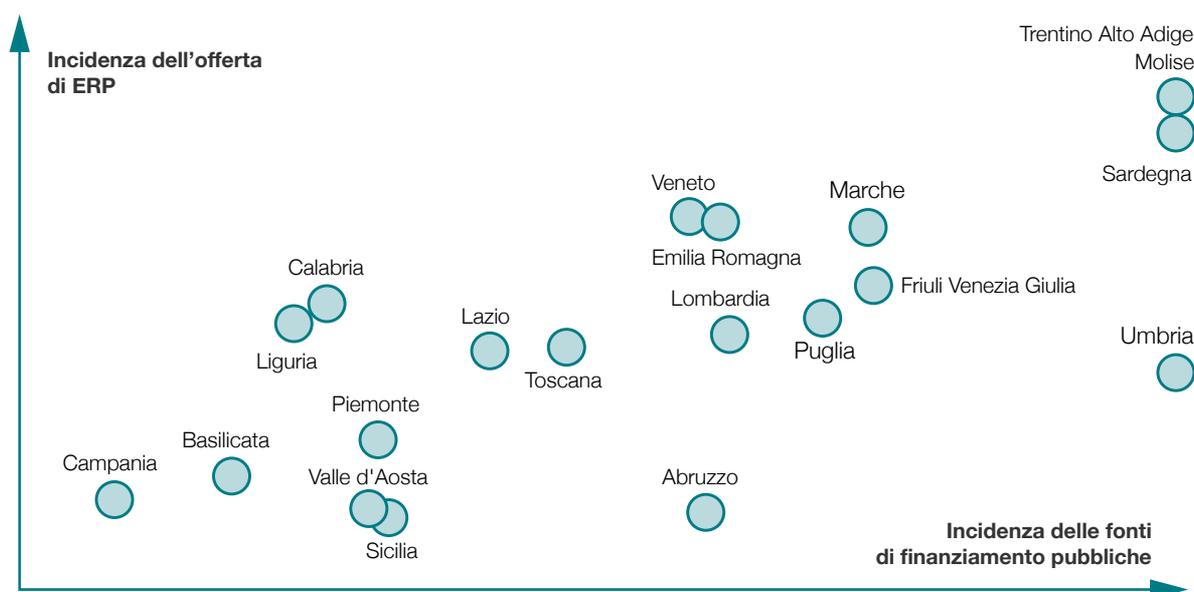
Da un punto di vista formale, potrebbe definirsi social housing soltanto l'Edilizia Sociale di Mercato. La natura stessa del mix sociale, però, consente interpretazioni sfumate e spesso l'estensione del termine all'intero ambito dell'Edilizia Residenziale Sociale (comprendente anche l'edilizia agevolata e l'edilizia convenzionata). Pur all'interno del perimetro tracciato dal Piano Casa, infatti, ogni Regione

(9) Cfr. Deliberazione del Consiglio Regionale della Regione Umbria n. 257 del 16 settembre 2008.

ha costruito un'interpretazione di social housing secondo un principio di complementarità – e, solo raramente, di alternativa – rispetto alla propria programmazione (principalmente effettuata impiegando i tradizionali strumenti di edilizia residenziale sovvenzionata, agevolata e convenzionata) per rispondere al fabbisogno di alloggi. L'esame della legislazione regionale, quindi, non consente la definizione di una caratterizzazione univoca, ma soltanto la collocazione del nuovo strumento in una posizione di intersezione tra l'edilizia convenzionata e l'edilizia agevolata, con una maggiore inclinazione verso l'una o verso l'altra a seconda del grado di coinvolgimento finanziario pubblico, della natura degli interventi e delle caratteristiche dei destinatari degli alloggi.

In questo contesto, a Regioni come Campania e Basilicata, caratterizzate da una ridotta incidenza di finanziamenti pubblici rispetto al totale e da una conseguente scarsa incidenza dell'Edilizia Residenziale Pubblica sul totale dell'offerta di alloggi sociali, si contrappongono Regioni come la Sardegna e il Molise, dove le risorse pubbliche sono dominanti al pari di destinazioni d'uso coerenti con la locazione a lungo termine o permanente.

Figura 3 – Collocazione delle Regioni sulla base della tipologia delle fonti di finanziamento e della destinazione d'uso



Fonte: elaborazioni CDP su Piano Nazionale di Edilizia Abitativa

Aspetti comuni alle diverse esperienze regionali

Possono essere individuati, tuttavia, almeno quattro aspetti comuni alla produzione degli assessorati deputati alla "questione casa" dell'intero territorio nazionale:

- > la presenza di una domanda abitativa maggiormente articolata e variegata, che non possa essere soddisfatta solo con gli strumenti tradizionali e in assenza di progetti integrati;
- > la conseguente opportunità di frazionare l'offerta in diverse linee di intervento e l'individuazione di due macro-categorie per la fornitura di servizi abitativi: l'interesse generale (ovvero lo specifico ruolo di servizio pubblico universale e solidaristico) e l'interesse generale a rilevanza economica (ovvero la previsione di una correlazione tra prestazioni e tariffe, pur inferiori rispetto ai corrispettivi del libero mercato);
- > l'esiguità delle risorse finanziarie pubbliche e la preferenza dell'impiego delle stesse per rispondere alla fornitura di servizi abitativi di interesse generale;
- > l'acquisizione di proposte a livello locale da parte di operatori privati, ritenuti maggiormente capaci nell'individuazione di soluzioni sostenibili ed innovative, con responsabilizzazione valutativa preliminare dei Comuni.

In questo contesto, una disamina dell'offerta del social housing in Italia non sembrerebbe poter es-

sere effettuata se non attraverso un esame puntuale delle singole realtà regionali allo scopo sia di valutare lo stato di avanzamento nell'implementazione del Piano Casa, sia di individuare esperienze di successo che possano rappresentare un benchmark efficace per la crescita del comparto nel corso dei prossimi anni. All'interno di questa realtà caleidoscopica, però, sono rintracciabili alcuni elementi di intersezione:

- > il social housing si sviluppa, come forma peculiare e autonoma di intervento per fronteggiare un particolare fabbisogno abitativo introducendo aspetti innovativi sulla sostenibilità ambientale e sulla riduzione della frammentazione sociale nelle città, prevalentemente a partire dal 2009;
- > la questione abitativa, per quanto coordinata formalmente a livello centrale, è prevalentemente in capo alle Amministrazioni territoriali e locali che, nelle particolari contingenze di finanza pubblica, non dispongono di risorse sufficienti per soddisfare la crescente e variegata domanda attraverso linee di intervento tradizionali;
- > il social housing rappresenta una manifestazione della tendenza all'ampliamento di un'area di confluenza tra l'operatività pubblica e privata, in chiave partenariale, ulteriore rispetto all'operatività consueta dei due settori: fermo restando l'impegno pubblico all'impiego di risorse per assicurare il bene casa alle fasce più disagiate della popolazione e la libera azione del mercato privato per soddisfare la domanda delle fasce maggiormente agiate, si compiono sforzi finanziari e gestionali congiunti per garantire sia un'abitazione decorosa a costi compatibili con le possibilità di spesa dei redditi medi, sia un ragionevole profitto imprenditoriale dall'attività.

Per omogeneizzare quanto più possibile una realtà complessa e frazionata, sono necessarie alcune semplificazioni in grado di consentire l'individuazione di linee di azione nazionali, comparabili con esperienze europee. Nel caso specifico, si è deciso di strutturare la ricognizione dell'offerta di social housing escludendo l'ERP e restringendo l'analisi ai casi che presentassero le seguenti caratteristiche:

- > obiettivo: alloggi in affitto per nuclei familiari con redditi relativamente contenuti e alloggi in proprietà differita per nuclei familiari con redditi medi;
- > classificazione: servizio di interesse economico generale, preferibilmente attuato in forma partenariale;
- > criteri di eleggibilità: requisiti reddituali simili a quelli dell'edilizia residenziale agevolata-convenzionata, residenza o domicilio per motivi di studio/lavoro;
- > soggetti attuatori: pubblici, privati (no-profit e profit).

04.2 | Il nuovo paradigma

Pur potendo cogliersi spunti in programmi nazionali varati negli anni compresi tra il 2001 e il 2008, è con il "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa" del 2009 che ha iniziato a configurarsi un approccio innovativo alle politiche abitative. Elaborato tra il 2007 e il 2008, il "Piano Casa" si innestava in un quadro economico e sociale dell'edilizia residenziale che, a partire dal 2005, presentava ormai i primi segni di rottura rispetto ai cinquant'anni precedenti:

- > la fase economica di ricorso sempre più consistente all'indebitamento per l'acquisto di un immobile aveva raggiunto un punto di svolta quando il reddito netto delle famiglie aveva iniziato a scendere al di sotto delle spese per consumi, erodendo le possibilità di risparmio per investimenti;
- > i prezzi delle case e i canoni di locazione (in incremento), stavano perdendo il collegamento con i redditi netti e la possibilità di spesa delle famiglie (in calo), riducendo anche la capacità di indebitamento;
- > superata la spinta della domanda primaria (trainante fino al 1978) e di quella per le seconde case (particolarmente rilevante durante gli anni Ottanta), si iniziava ad assistere al preludio della fase di contrazione anche della domanda di edilizia intesa come forma di investimento (significativa negli anni Novanta);

- > stavano accelerando le variazioni dei paradigmi tradizionali di lavoro e famiglia, dando origine ad una domanda urbana eterogenea e maggiormente dinamica, caratterizzata da necessità di risposta rapida e di costi contenuti;
- > si stavano progressivamente affermando nuove sensibilità in merito ad aspetti energetici ed ambientali, che spingevano verso il concetto di patrimonio edilizio “attivo” e sostenibile;
- > il consolidamento della finanza pubblica iniziava a diventare un’esigenza pressante e richiedeva un efficientamento della contribuzione pubblica, sia attraverso il coinvolgimento in progetti attrattivi per i capitali privati, sia mediante forme gestionali maggiormente integrate (con un passaggio, cioè, dal property management al facility management).

Un’offerta insufficiente e tecnologicamente non adeguatamente evoluta, una domanda variegata e tendenzialmente dinamica, la necessità di allocare risorse pubbliche scarse in modo quantomeno efficace e l’opportunità di avviare progetti integrati con significativo contributo (finanziario, organizzativo e gestionale) privato, sono gli ingredienti più comuni perché si presenti l’ipotesi di utilizzo di forme di partenariato pubblico-privato. Una tipologia contrattuale che, prestandosi agevolmente a declinazioni diverse, richiede una regia unitaria e una significativa responsabilizzazione degli operatori pubblici sul territorio.

Date le premesse, si immaginava di doversi orientare alla strutturazione di opportune operazioni finanziarie, amministrativamente centrate sugli Enti locali, in grado di coniugare la necessità di non incorrere in procedure di infrazione delle previsioni in merito ad aiuti di Stato con il rispetto dei vincoli imposti dal Patto di Stabilità Interno, oltre al significativo coinvolgimento di operatori privati.

Relativamente alla questione contabile, gli Enti locali e territoriali avrebbero dovuto implementare iniziative, nell’ambito degli strumenti privatistici a disposizione, che potessero configurarsi come investimenti finanziari, ovvero tali da prevedere una remunerazione a livelli di mercato per iniziative analoghe. I fondi pubblici costituenti il capitale di rischio, poi, non avrebbero più dovuto rappresentare la quota maggioritaria, sia per una corretta configurazione economico-finanziaria di un’operazione concepita come una partnership con il settore privato, sia per consentire il completo dispiegarsi della governance privatistica.

Quanto alle previsioni europee sugli aiuti di Stato, che tanta parte hanno avuto nell’introduzione del concetto di Edilizia Residenziale Sociale, era necessario preservare la discrezionalità amministrativa all’interno di un preciso “perimetro di sicurezza”:

- > la possibilità di erogare contributi solo all’impresa aggiudicataria di un contratto di assegnazione di ben definiti obblighi in merito all’esecuzione di specifici servizi pubblici, selezionata attraverso una procedura di gara competitiva;
- > il calcolo dei contributi, versati dall’amministrazione a titolo di compensazione, sulla base di parametri definiti in modo obiettivo e trasparente, avendo come benchmark il livello dei costi di un’impresa media gestita in modo efficiente e dotata di mezzi adeguati;
- > l’imposizione di un ammontare massimo della compensazione pari alla differenza tra costi derivanti dall’esecuzione del servizio pubblico e eventuali introiti, con una possibile maggiorazione a titolo di utile.

Di conseguenza, veniva attribuita la responsabilità alle Amministrazioni Locali di “dosare”, all’interno del bando di gara, le opzioni di intervento ammesse dalla legislazione statale e regionale per riuscire a conseguire il miglior risultato attraverso la selezione delle migliori offerte tra quelle presentate all’interno della procedura competitiva.

Operativamente, all’interno del “Piano Nazionale di Edilizia Abitativa” sono state individuate due declinazioni per un nuovo paradigma attraverso il quale alimentare l’offerta di social housing:

- > gli accordi di programma;
- > il sistema integrato di fondi immobiliari.

Figura 4 – Leve di intervento dell'Ente locale nelle diverse fasi dell'iniziativa

	Fase di avvio	Fase di gestione	Fase di dismissione
Leva economica	Canoni di aree a titolo gratuito o a basso costo. Contributi in conto capitale o in conto interessi per la costruzione delle unità abitative	Contributi a fondo perduto a gestori e inquilini. Voucher di sostegno al canone di locazione	Contributi a fondo perduto agli inquilini per l'acquisto
Leva finanziaria	Sottoscrizione del capitale. Finanziamenti agevolati per l'acquisizione dell'area o per gli investimenti iniziali. Garanzie pubbliche	Fondi di garanzia su rischi connessi ai debiti contratti (gestore o inquilini)	Finanziamenti agevolati agli inquilini per il riscatto. Opzioni di vendita. Fondi di garanzia sui mutui/gli affitti degli inquilini
Leva normativa/urbanistica	Concessione di aree/diritti di superficie. Previ volumetrici, perequazioni o compensazioni urbanistiche. Esenzione o riduzione degli oneri di costruzione		
Leva fiscale		Agevolazioni sulle imposte sul valore della proprietà degli appartamenti in locazione	

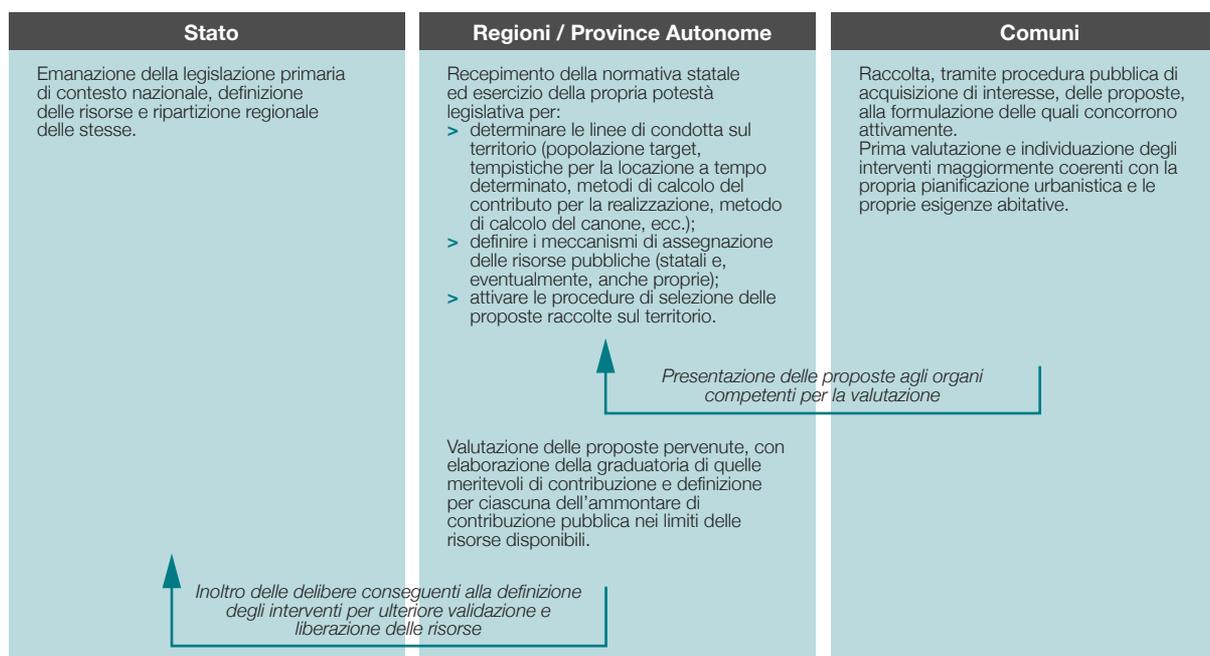
Fonte: CDP

04.3 | Gli accordi di programma

Gli accordi di programma prevedono un intervento amministrativo di tutti i livelli di governo per la determinazione delle azioni e un significativo coinvolgimento del settore privato nella loro predisposizione.

59

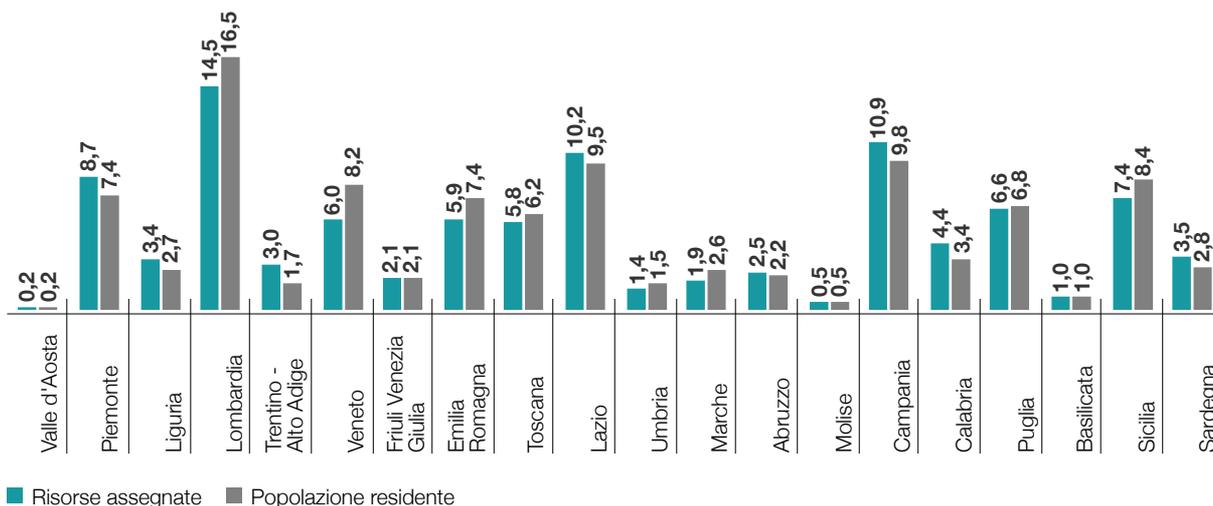
Figura 5 – Definizione degli interventi da cofinanziare all'interno degli accordi di programma



Fonte: CDP

Agli accordi di programma sono stati destinati, attraverso il D.P.C.M. n. 191 del 16 luglio 2009, circa 378 milioni di euro di provenienza statale, con la previsione di un effetto moltiplicativo indotto per contributi da parte di altri Enti pubblici e, soprattutto, del settore privato. Lo schema di riparto, stabilito con decreto interministeriale (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Ministero dell'Economia e delle Finanze) dell'8 marzo 2010, è coincidente con quello utilizzato nel programma "20.000 abitazioni in affitto" e assegna alle cinque Regioni con una popolazione residente al gennaio 2010 pari al 52,4% del totale (31,3 milioni di abitanti) risorse pari al 49% del totale (185,3 milioni di euro). Il meccanismo di riparto non segue, però, esclusivamente criteri demografici, ma anche di ricchezza dei territori e di stock immobiliare esistente: Lombardia e Veneto, ad esempio, hanno una quota della popolazione residente sul totale nazionale superiore rispetto alla percentuale di fondi nazionali destinati, mentre per Campania, Lazio e Sicilia si verifica l'opposto.

Grafico 48 – Ripartizione delle risorse statali assegnate agli accordi di programma e della popolazione residente (%)



Fonte: elaborazioni CDP su D.M. 8 marzo 2012 e ISTAT

Al 2013, a seguito della ripartizione dei fondi statali e delle procedure di selezione degli interventi effettuati da Regioni e Province Autonome, è stata completata la sottoscrizione degli accordi tra Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Enti territoriali, avvenuta in tre tranches:

- > prima tranche (Deliberazione CIPE n. 16 del 5 maggio 2011): Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto e Provincia Autonoma di Trento;
- > seconda tranche (Deliberazione CIPE n. 5 del 20 gennaio 2012): Abruzzo, Calabria, Lazio;
- > terza tranche (Deliberazione CIPE n. 77 dell'11 luglio 2012): Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta e Provincia Autonoma di Bolzano.

Nel complesso, è stata prevista la realizzazione di circa 17 mila alloggi, privilegiando la nuova costruzione (80,3%) rispetto al recupero (18,5%) e all'acquisto sul mercato (1,1%).

Non si tratta, tuttavia, né di un incremento dell'offerta di soli alloggi sociali (il 19,5% delle nuove realizzazioni saranno destinate all'edilizia libera), né di una decisa manifestazione di preferenza per la locazione rispetto alla proprietà (alla locazione permanente, infatti, è rivolto solo il 26,4% degli interventi).

Tabella 8 – Alloggi previsti dagli accordi di programma per tipologia di acquisizione (n.)

	Nuova costruzione	Recupero / Ristrutturazione	Acquisto
Valle d'Aosta	0	34	0
Piemonte	318	415	0
Liguria	597	690	0
Lombardia	728	214	26
Trentino	91	0	0
Alto Adige	54	0	0
Veneto	205	45	56
Friuli Venezia Giulia	32	30	53
Emilia Romagna	460	211	16
Toscana	384	66	0
Lazio	765	8	0
Umbria	108	23	45
Marche	104	96	0
Abruzzo	187	18	0
Molise	22	0	0
Campania	6.749	310	0
Calabria	642	69	0
Puglia	1.608	421	0
Basilicata	365	0	0
Sicilia	298	304	0
Sardegna	20	214	0
TOTALE	13.737	3.168	196

Fonte: elaborazioni CDP su Del. CIPE n. 16/2011, Del. CIPE n. 5/2012, Del. CIPE n. 77/2012

61

Tabella 9 – Alloggi previsti dagli accordi di programma per utilizzo (n.)

	Locazione permanente	Locazione temporanea per almeno 25 anni	Locazione temporanea per almeno 10 anni con riscatto	Edilizia libera	TOTALE
Valle	0	0	28	6	34
Piemonte	129	217	53	334	733
Liguria	583	210	494	0	1.287
Lombardia	413	255	300	0	968
Trentino	91	0	0	0	91
Alto Adige	54	0	0	0	54
Veneto	218	88	0	0	306
Friuli Venezia Giulia	63	42	10	0	115
Emilia Romagna	480	52	155	0	687
Toscana	179	181	0	90	450
Lazio	300	0	318	155	773
Umbria	59	17	0	100	176
Marche	137	63	0	0	200
Abruzzo	0	101	82	22	205
Molise	22	0	0	0	22
Campania	223	791	4.221	1.824	7.059
Calabria	357	259	95	0	711
Puglia	952	38	831	208	2.029
Basilicata	32	0	0	333	365
Sicilia	13	347	0	242	602
Sardegna	214	0	0	20	234
TOTALE	4.519	2.661	6.587	3.334	17.101

Fonte: elaborazioni CDP su Del. CIPE n. 16/2011, Del. CIPE n. 5/2012, Del. CIPE n. 77/2012

Quanto alle fonti di finanziamento, gli accordi di programma consentono di stimare circa 3 miliardi di euro, il 71,2% dei quali provenienti da fonti private e il restante 28,8% da varie fonti pubbliche (statali per il 44,2%, regionali per il 34,4%, e altri fondi pubblici per la restante parte). L'eterogeneità del quadro territoriale, tuttavia, emerge anche in questo caso. Considerando la provenienza delle risorse pubbliche, è possibile riscontrare che:

- > esiste un impegno prevalente da parte dello Stato nella maggior parte del territorio nazionale;
- > in cinque Regioni (Campania, Emilia Romagna, Umbria, Puglia e Basilicata) e nelle due Province Autonome, la voce prevalente di finanziamento è rappresentata dai fondi regionali o provinciali, mentre in quattro Regioni (Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Abruzzo e Molise) questi sono del tutto assenti;
- > in una Regione (Liguria) dominano le fonti di Comuni, ex IACP e altri Enti del sistema pubblico.

Tabella 10 – Ripartizione per fonti di finanziamento prevista dagli accordi di programma (€ mln)

	Fondi statali	Fondi regionali	Altri fondi pubblici	Fondi privati
Valle d'Aosta	0,68	0,25	0,00	1,76
Piemonte	32,84	15,60	8,20	111,63
Liguria	12,87	19,83	23,83	155,83
Lombardia	54,82	0,00	23,85	46,31
Trentino	5,38	14,22	0,00	0,00
Alto Adige	6,08	8,53	0,00	0,00
Veneto	22,73	1,23	10,38	23,30
Friuli Venezia Giulia	7,96	0,00	7,66	5,25
Emilia Romagna	22,44	30,00	20,16	44,20
Toscana	21,83	21,83	0,00	44,89
Lazio	38,57	6,36	2,96	63,52
Umbria	5,47	8,27	5,98	0,00
Marche	7,18	8,10	8,18	8,08
Abruzzo	9,36	0,00	6,91	10,43
Molise	2,07	0,00	0,42	0,00
Campania	41,17	100,00	40,59	1.366,48
Calabria	16,67	4,92	0,01	51,89
Puglia	24,96	28,80	14,78	28,54
Basilicata	3,61	10,25	0,00	50,70
Sicilia	27,83	13,73	6,93	99,10
Sardegna	13,35	2,00	2,27	0,00
TOTALE	377,89	293,93	183,12	2.111,91

Fonte: elaborazioni CDP su Del. CIPE n. 16/2011, Del. CIPE n. 5/2012, Del. CIPE n. 77/2012

Predilezione per nuova costruzione, proprietà, fondi privati

Nonostante la significativa eterogeneità, riscontrabile a livello regionale sulle prospettive di intervento, sono individuabili alcune evidenze nazionali:

- > una predilezione per la nuova costruzione, con la conseguente necessità di intervento, da parte dei Comuni, sugli strumenti urbanistici e sull'avvio di una sistematica ri-pianificazione del territorio (processo che, generalmente, non garantisce una rapida cantierabilità dei progetti);
- > una tendenza alla destinazione in proprietà degli alloggi, resa evidente dalla significativa quota di alloggi in locazione a tempo determinato con la previsione di riscatto;
- > una predominanza di fondi privati e, tra i fondi pubblici, la prevalenza delle risorse statali rispetto alle altre.

La prima evidenza sembrerebbe porsi in parziale contraddizione con la componente di ecosostenibilità insita nel concetto di alloggio sociale. Se è vero, infatti, che risulta più agevole rendere biocompatibile una nuova struttura, è altrettanto vero che si verifica così un ulteriore consumo di suolo e non si risolve la questione dell'innalzamento degli standard ambientali del patrimonio esistente. Per fronteggiare questa esternalità negativa, è auspicabile un allineamento dei benefici privati (del soggetto attuatore) con i benefici sociali (della collettività) che, a quanto emerge dall'analisi della legislazione regionale, sembra essere stata affidata alla previsione di punteggi più elevati al recupero e alla ristrutturazione in sede di valutazione all'ammissibilità del contributo pubblico delle proposte di intervento.

Soltanto in cinque Regioni (Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Sicilia e Sardegna), tuttavia, il recupero e la ristrutturazione presentano una percentuale di acquisizione superiore rispetto alla nuova costruzione o all'acquisto. Escludendo territori con un quantitativo di suolo disponibile ridotto per ragioni morfologiche o legali (ad esempio, la preservazione naturale) e quelli dove, oltre alle ragioni precedenti, si riscontra una predominanza del contributo pubblico, meritano una considerazione particolare i casi di Piemonte e Sicilia. In entrambe le Regioni esistono previsioni normative che non solo introducono il "minor consumo di suolo" tra gli elementi qualificanti nella selezione delle proposte e associano maggiori punteggi o contributi pubblici a interventi di ristrutturazione e recupero, ma richiedono anche una coerenza tra le proposte presentate e i piani urbanisti dei Comuni. Non è un caso che la Deliberazione CIPE n. 5 del 20 gennaio 2012 prescriva che «*le Regioni che nel piano hanno fatto un ricorso molto limitato al riutilizzo/recupero di alloggi dovranno considerare prioritaria tale modalità nell'utilizzo dei prossimi finanziamenti destinati ai relativi accordi di programma*».

Quanto alla prevalenza a livello nazionale della locazione temporanea con riscatto rispetto alle altre forme di locazione, l'opportunità di catturare con maggiore accuratezza il fenomeno dovrebbe indurre ad escludere la Campania. Una Regione che può essere considerata outlier per almeno due ragioni:

- > prevede di realizzare da sola il 41,3% degli alloggi prospettici su scala nazionale e il 64,1% di quelli da utilizzarsi per locazione temporanea con riscatto;
- > è indicata come decisamente peculiare dalla Delibera CIPE n. 16 del 5 maggio 2011, che invita il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ad una speciale vigilanza sull'attuazione dell'accordo di programma con la Regione.

Così facendo, i valori complessivi risultano più coerenti sia con le finalità del piano nazionale e le strategie regionali (dei poco più di 10 mila alloggi previsti, il 42,8% sono destinati alla locazione permanente e il 18,6% alla locazione temporanea lunga per almeno 25 anni), sia con le misure di agevolazione generalmente previste (pur con variabilità regionali):

- > contribuzione pubblica fino al 100% del costo sostenuto per alloggi a locazione permanente e a canone sociale;
- > contribuzione pubblica fino al 50% per alloggi locati per almeno 25 anni a canone concordato;
- > contribuzione pubblica fino al 30% per alloggi resi disponibili in locazione per almeno 25 anni a canone sostenibile, eventualmente trasformabile in riscatto.

Le differenziazioni regionali, tuttavia, restano consistenti, come è possibile constatare suddividendo le Regioni in cinque classi a seconda della percentuale di alloggi dedicata ad ognuno dei quattro utilizzi (locazione permanente, locazione temporanea per almeno 25 anni, locazione temporanea per almeno 10 anni con riscatto e edilizia libera).

Così facendo, emerge:

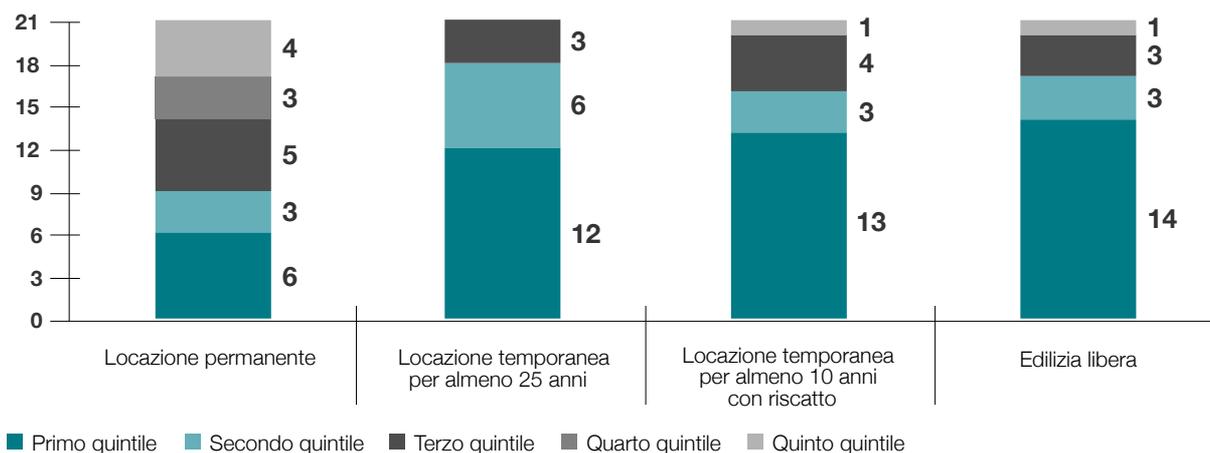
- > una forte eterogeneità riguardo alla locazione permanente: a fronte di una media del 47% di previsione per questa tipologia di utilizzo, ci sono significativi scostamenti tra i due estremi rappresentati da Regioni nella quale è del tutto assente (Valle d'Aosta e Abruzzo) e aree nella quale risulta essere la sola prevista (Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano e Molise);

**Il tema
del recupero
riutilizzato**

63

**Forte
disomogeneità
territoriale
nella modulazione
degli interventi**

Grafico 49 – Distribuzione regionale per quintile delle tipologie di utilizzo degli alloggi (n.)



Fonte: elaborazioni CDP su Del. CIPE n. 16/2011, Del. CIPE n. 5/2012, Del. CIPE n. 77/2012

- > una concentrazione nel primo quintile (da 0% a 19,9%) per le altre tipologie, pur con alcune peculiarità:
 - > nel caso della locazione temporanea per almeno 25 anni, sono notevoli le eccezioni rappresentate da Sicilia (dove questa tipologia di utilizzo è prevista per il 57,6% degli alloggi), Abruzzo (49,3%) e Toscana (40,2%);
 - > nel caso della locazione temporanea per almeno 10 anni, spicca la Valle d'Aosta con una destinazione d'uso pari all'82,4%;
 - > nel caso dell'edilizia libera, la tipologia sembra essere prediletta dalla Basilicata (con il 91,2% dell'offerta complessivamente preventivata) e costituire un buon mix per la Sicilia (che prevede un'offerta per questa destinazione d'uso del 40,2% dei nuovi alloggi).

Le tipologie di destinazione sono spesso in relazione con le fonti di finanziamento. Così avviene, ad esempio, per la Provincia Autonoma di Trento, la Provincia Autonoma di Bolzano e il Molise, dove tutti gli alloggi sono destinati alla locazione permanente perché i fondi pubblici rappresentano la totalità delle risorse a disposizione. Più complesso è il caso dell'Umbria che, a fronte di risorse finanziarie interamente pubbliche, presenta un mix edilizio notevole, con una forte componente di edilizia libera. La giustificazione può essere ricercata nell'occorrenza di due fenomeni: da un lato la significativa presenza di cooperative di costruzione sul territorio, dall'altra la strategia regionale marcatamente orientata alla proprietà. Quest'ultimo è un aspetto piuttosto comune nel panorama nazionale, intensificato dalla previsione, da parte di diverse Regioni, di fondi a sostegno dei mutui ipotecari per l'acquisto della prima casa.

04.4 | Il sistema integrato di fondi immobiliari

Menzionando la struttura dei finanziamenti, è inevitabile concentrarsi in modo particolare su uno degli aspetti più innovativi e propositivi presente nel "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa": il sistema integrato di fondi immobiliari (SIF), all'interno del quale svolge un ruolo di perno e catalizzatore il Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA), gestito da CDP Investimenti SGR.

Lo strumento strategico per il quale il Legislatore nazionale ha espresso la propria preferenza, infatti, è un fondo immobiliare chiuso, con quote riservate a investitori istituzionali di lungo periodo, partecipato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Dal D.P.C.M. 16 luglio 2009, tuttavia, è stato necessario attendere più di due anni per arrivare all'operatività del FIA, ovvero il fondo nazionale – di durata non inferiore a 25 anni – che avrebbe dovuto partecipare al capitale dei fondi immobiliari locali da costituirsi per concretizzare i diversi progetti di social housing¹⁰.

(10) Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha bandito la gara a procedura aperta per la selezione del gestore del fondo nazionale, oltre che per individuare l'assegnatario della propria quota di risorse, nel giugno 2010 e ha provveduto all'aggiudicazione definitiva a CDP Investimenti Sgr nel giugno 2011.

Nel novembre 2011, con la sottoscrizione di 280 quote di classe “B”¹¹ per un valore nominale di 140 milioni di euro da parte del MIT, è stato anche ribadito che il patrimonio del FIA – composto, oltre che dalla quota destinata dal MIT, di 888 milioni di euro provenienti da investitori privati e di 1 miliardo di euro sottoscritto da CDP – sarebbe stato destinato:

- > per il 90% a interventi diretti, ovvero alla partecipazione a strumenti affini realizzati da Amministrazioni locali fino ad un massimo del 40% dell’investimento complessivamente pianificato;
- > per il 10% a eventuali interventi diretti o indiretti in deroga alla soglia precedente.

Il tetto del 40%, originariamente concepito per stimolare la partecipazione privata – anche, e soprattutto, gestionale – si è rivelato, tuttavia, eccessivamente stringente. Il morso della crisi, infatti, non ha soltanto incrementato la domanda di Edilizia Residenziale Sociale, in un Paese caratterizzato da una dotazione ancora scarsa come il nostro, ma ha anche contratto l’offerta, limitando significativamente le disponibilità di investimento di Enti Locali e privati. Per non «*pregiudicare gravemente l’operatività del fondo nazionale e, conseguentemente, dell’intero sistema integrato di fondi, impedendo l’avvio di iniziative che, pur valide nel merito, non riescono a reperire il restante capitale di rischio nella misura del 60%*»¹², il D.P.C.M. 10 luglio 2012, ha rimosso il vincolo, senza alterare la procedura di valutazione dell’intervento e della consistenza dello stesso, e il D.P.C.M. 19 febbraio 2013 ha elevato la soglia massima di investimento del FIA nei Fondi immobiliari locali all’80%. Non si è trattato, a dispetto di una semplice e immediata ipotesi, della consueta risposta pubblica ad un fallimento del mercato: le risorse del FIA sono prevalentemente private ed è previsto che gli investimenti nei fondi locali debbano avere una remunerazione del 3% circa oltre l’indice annuale della variazione dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati prodotto dall’ISTAT. Non esiste, poi, nessun obbligo né sull’erogazione del finanziamento in sé, né sull’ammontare dello stesso: la partecipazione nei fondi locali meritevoli deve essere ritenuta conveniente e il coinvolgimento finanziario del FIA è soggetto ad un’attenta due diligence che deve tenere in considerazione, tra gli altri, i seguenti elementi:

- > convenienza dell’opzione privata – il numero di alloggi sociali previsti dal piano proposto deve essere superiore a quello che sarebbe possibile realizzare con un contributo pubblico equivalente e tendenzialmente pari al 30% del costo di realizzazione o di recupero dell’esistente;
- > value for money – deve essere realizzato il maggior numero possibile di alloggi a canoni calmierati e convenzionati, garantendo livelli elevati di efficienza energetica e sostenibilità ambientale secondo le migliori tecnologie disponibili;
- > redditività – deve essere garantito, all’interno di un piano economico-finanziario sostenibile comprensivo anche della durata dell’investimento, un ritorno dell’investimento almeno del 3% circa maggiorato dell’inflazione;
- > ruolo dell’amministrazione – deve essere presente un’integrazione con politiche abitative locali e territoriali tale da garantire una risposta al fabbisogno abitativo locale, la fattibilità urbanistica e la rapida cantierabilità;
- > piano dei rischi – deve essere predisposto un appropriato piano dei rischi che, tra le altre cose, impedisca un’eccessiva esposizione pubblica in fase di realizzazione ed esecuzione;
- > trasparenza – le regole di strutturazione del fondo locale, o dello strumento all’uopo costituito, devono consentire un efficace monitoraggio.

È necessario precisare, infine, che il FIA partecipa a fondi locali – che potrebbero anche beneficiare di conferimenti degli immobili in dismissione ma non venduti delle Aziende Casa in cambio di quote – non necessariamente costituiti a livello comunale. Il singolo Comune, interlocutore economico-finanziario e amministrativo dei livelli di governo superiore, è, infatti, libero di esercitare la propria discrezionalità amministrativa, seppur soggetta ad alcuni vincoli normativi e bilancistici, sull’opzione maggiormente confacente alla propria politica abitativa.

**Ambito
di intervento
del FIA**

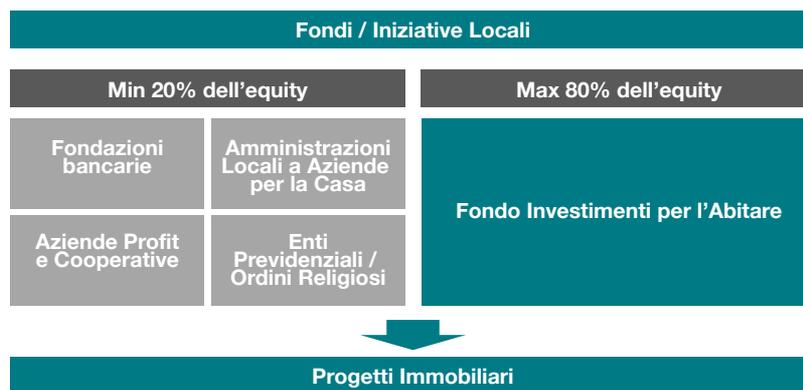
65

**Criteri
di selezione
delle iniziative**

(11) Come avviene comunemente, è stata prevista la divisione in due classi di quote: quelle di classe A, riservate a vario titolo al mercato, e quelle di classe B, destinate a investitori istituzionali o a organi amministrativi.

(12) Relazione al D.P.C.M. 10 luglio 2012, “Piano nazionale di edilizia abitativa di cui all’art. 11 del decreto legge 26 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133”, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 42, del 19 febbraio 2013.

Figura 6 – Finanziamento e gestione di Fondi Immobiliari Locali



Fonte: CDPI Sgr

Dopo un primo periodo di attività, durante il quale CDPI si è concentrata sull'attività di promozione e divulgazione del nuovo strumento nei confronti di Amministrazioni pubbliche, di operatori privati e di investitori locali, per garantire a tutti i soggetti pari opportunità, è nel corso del 2011, con l'ingresso del MIT, che inizia la piena operatività del FIA con il coinvolgimento sempre più diffuso delle SGR immobiliari nell'attività di strutturazione di fondi dedicati al social housing e la conseguente progressiva attivazione delle piattaforme locali.

Ad aprile 2014 il FIA ha assunto delibere d'investimento per circa 1.100 milioni di euro in 23 fondi locali gestiti da 13 SGR, per realizzare 183 progetti, per complessivi 11.691 alloggi sociali e 6.550 posti letto in residenze temporanee e studentesche. Sono stati sottoscritti 17 fondi locali per un ammontare complessivo di 555 milioni di euro ed erogati 191 milioni di euro.

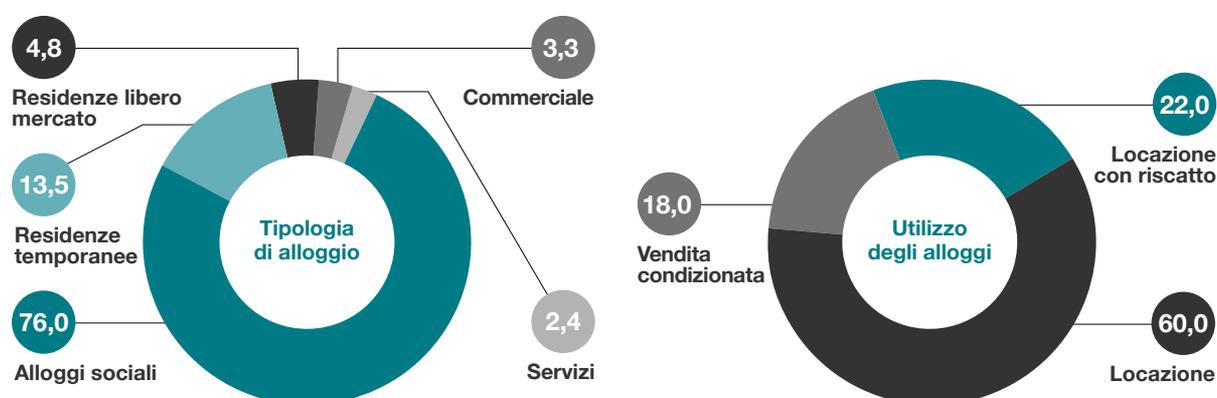
I progetti in corso o già completati dai fondi locali sono 53 e riguardano 15 dei 23 fondi deliberati in via definitiva. Complessivamente, tali iniziative prevedono la realizzazione di circa 4.030 alloggi e di circa 1.360 posti letto in residenze temporanee e studentesche. Gli alloggi già finiti sono 1.370, di cui 972 assegnati (pari al 70%): 717 in locazione a lungo termine, 124 in locazione con l'opzione di acquisto, 131 in vendita convenzionata. Gli alloggi in corso di realizzazione sono circa 1.620 e quelli in fase di avvio 1.040.

Delibere di investimenti per 1,1 miliardi di euro

66

53 progetti in corso o già completati

Grafico 50 – Mix di offerta (%)



Fonte: CDPI Sgr

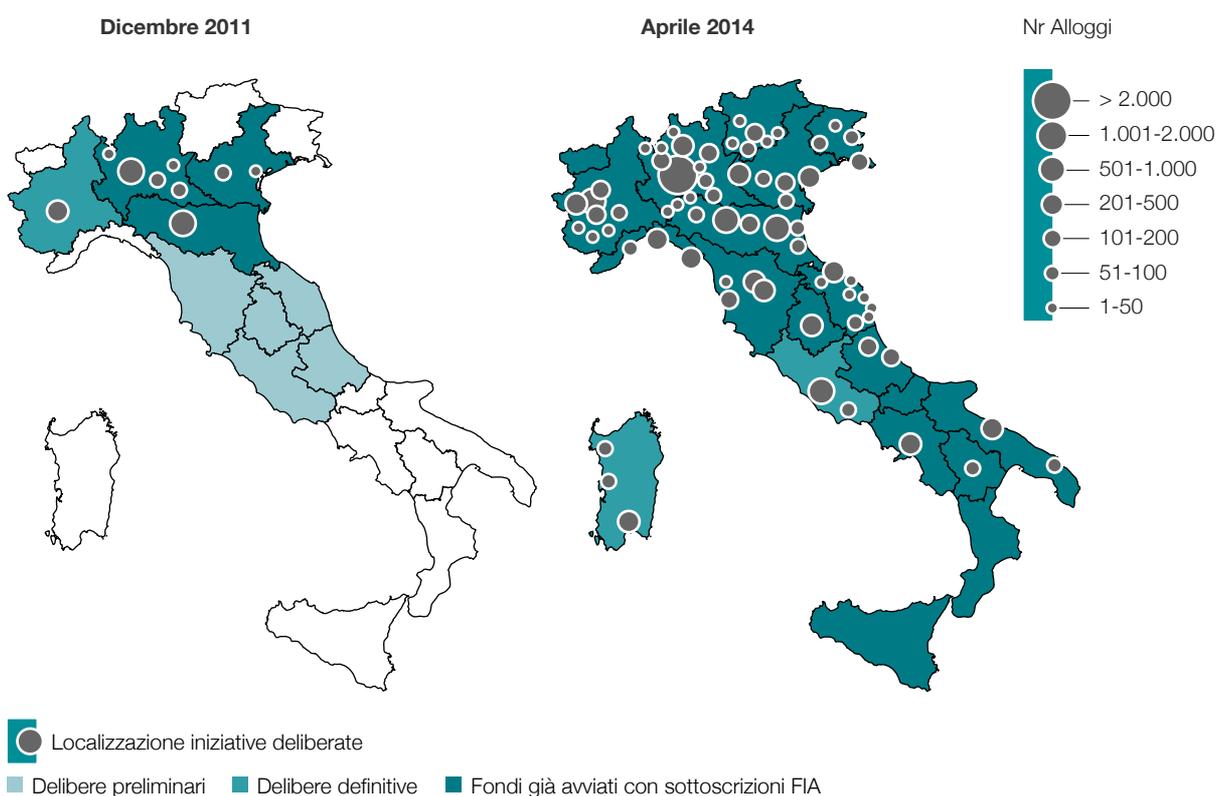
Nelle pipeline dei fondi locali oggetto di delibera di investimento da parte del FIA, gli alloggi sociali rappresentano la componente maggioritaria dei progetti (76%), pur prevedendosi ulteriori destinazioni d'uso per gli 1,4 milioni di mq di superficie impiegati: residenze temporanee e studentati

(13,5%), residenze da destinarsi al libero mercato (4,8%), spazi commerciali (3,3%) e servizi (2,4%). Il mix di offerta degli alloggi sociali, poi, presenta una predilezione per la locazione a lungo termine (7.010 alloggi sugli 11.691 previsti), pur non trascurando soluzioni maggiormente orientate verso ritorni dell'investimento più rapidi come la locazione con riscatto (2.542 alloggi) e la vendita a prezzo convenzionato (2.139 alloggi). Le tipologie d'intervento sebbene presentino caratteristiche diverse per dimensione e localizzazione sono riconducibili a quattro categorie principali:

- > progetti di riqualificazione urbana, recupero e rifunzionalizzazione del patrimonio edilizio esistente;
- > acquisizione di immobili invenduti per l'affitto a lungo termine;
- > interventi in aree di completamento delle città.

I progetti, per molti casi, si caratterizzano non solo per l'incremento della dotazione di alloggi sociali, ma contribuiscono alla riqualificazione urbana dei quartieri in cui si inseriscono, attraverso la ricucitura dei tessuti insediativi esistenti, l'offerta di servizi e la dotazione di nuovi spazi pubblici.

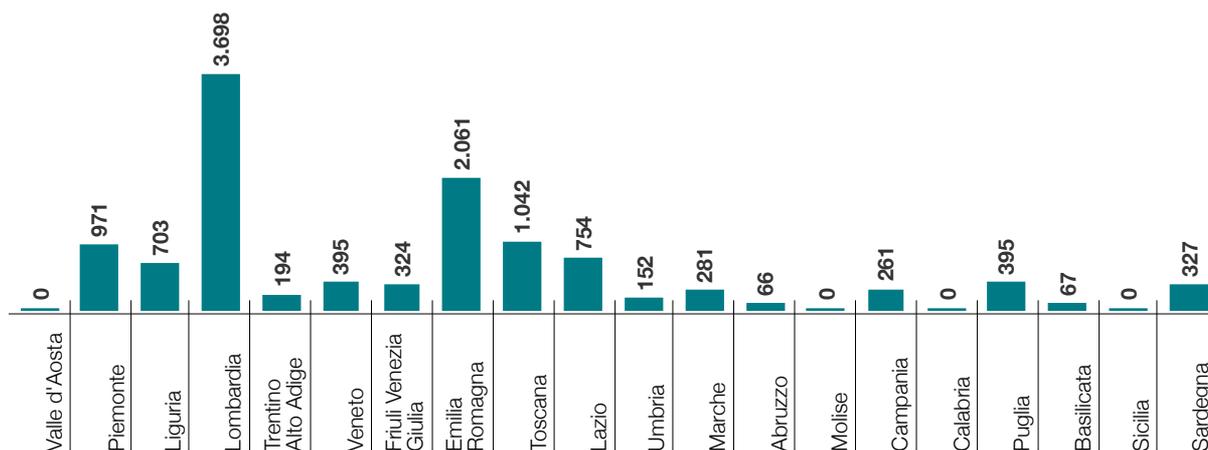
Figura 7 – Evoluzione della copertura geografica del FIA



Fonte: CDPI Sgr

Nonostante l'estensione territoriale delle iniziative, la ripartizione delle risorse mostra ancora una evidente sproporzione a vantaggio del Nord Italia (destinatario del 73% degli investimenti), rispetto al Centro (20%) e al Sud (7%). Le ragioni del fenomeno possono essere ricondotte alla natura peculiare del FIA, ovvero l'intervento in fondi locali condizionato all'esistenza di operatori sul territorio in grado, coerentemente con la legislazione regionale e le attività municipali, di presentare progetti di investimento coerenti sotto il profilo realizzativo e remunerativi sotto quello economico-finanziario. Pur avendo un mandato di interesse generale e non avendo una funzione obiettivo esclusivamente caratterizzata dal massimo rendimento ottenibile nel minor tempo possibile, infatti, il FIA non è un operatore estraneo alle logiche di mercato, essendo tenuto a riconoscere un corrispettivo ai propri azionisti.

Grafico 51 – Ripartizione degli alloggi sociali sul territorio nazionale (n.)



Fonte: CDPI Sgr

Time-to-market delle iniziative

Quanto alla fase di esecuzione e realizzazione, esiste un arco temporale non trascurabile tra le delibere definitive di investimento e i versamenti: mentre attraverso le prime è già stato allocato il 54% del patrimonio disponibile del FIA, per gli ultimi è rilevabile, all'aprile 2014, un'esposizione pari al solo 9% del patrimonio. I versamenti, infatti, seguono le esigenze di cassa dei fondi per le acquisizioni e i SAL dei cantieri e, quindi, scontano almeno due elementi:

- > la difficoltà da parte delle SGR locali di finalizzare le negoziazioni dei progetti e la promozione urbanistica necessaria per l'avvio dei cantieri;
- > Il "time-to-market" dei progetti che, in media, prevede 5 anni dalla fase di avvio a quella di consegna dell'alloggio.

68

Il regolamento del FIA prevede, ad ogni modo, un *investment period* che si concluderà il 31 dicembre 2015, con la possibilità per i fondi locali di richiamarne le sottoscrizioni fino al 31 dicembre 2017. Un arco temporale nel corso del quale si stima di realizzare circa 25 mila alloggi sociali e circa 10 mila posti letto in residenze temporanee.

Si noti, infine, che la possibilità, concessa dal D.L. n. 47/2014, di cedere o conferire immobili residenziali (ultimati o in corso d'opera) realizzati da soggetti pubblici e privati con il concorso di un contributo pubblico ai fondi immobiliari locali potrebbe incrementare ulteriormente l'offerta potenziale.

I fondi locali partecipati dal FIA

Fondo: Parma Social House

Società di gestione: Polaris Real Estate Sgr

Ammontare obiettivo: € 140 mln

Investimento FIA: Delibera di investimento per € 25 mln

Descrizione: Il Fondo, promosso e sottoscritto da imprese, cooperative di costruzione e di abitanti, nonché dal Comune e dalla Fondazione Cariparma, ha lo scopo di sviluppare 7 iniziative nel Comune di Parma per alloggi sociali in locazione e vendita. La realizzazione degli interventi è prevista in due fasi, la prima interessa 4 delle 7 aree

Progetti: 7

Alloggi sociali: 852

Fondo: Immobiliare Lombardia/Comparto Uno

Società di gestione: Polaris Real Estate Sgr

Ammontare obiettivo: € 426 mln

Investimento max FIA: Delibera di investimento per € 255.7 mln

Descrizione: Il Fondo è un'estensione del Fondo Abitare Sociale 1, operante in Lombardia dal 2006. Oltre al FIA, è sottoscritto da Fondazione Cariplo, Regione, gruppi bancari, assicurativi e immobiliari e da CDP; sta sviluppando interventi a Milano e in altre città della Regione e dispone di una pipeline di iniziative ubicate nelle aree a maggior disagio abitativo della Lombardia

Progetti: 26

Alloggi sociali: 2.450 | **Posti letto in residenze temporanee:** 1.135

Fondo: Immobiliare di Lombardia/Comparto Due

Società di gestione: Polaris Real Estate Sgr (promozione) e Beni Stabili Gestioni Sgr (gestione)

Ammontare obiettivo: € 50 mln

Investimento max FIA: Delibera di investimento per € 18 mln

Descrizione: Il Fondo è specializzato nella promozione e realizzazione di iniziative localizzate in Lombardia e incentrate nella locazione temporanea, oltre servizi e funzioni compatibili

Progetti: 3

Alloggi sociali: 244

Fondo: Real Quercia Housing Sociale

Società di gestione: EstCapital Sgr

Ammontare obiettivo: € 75 mln

Investimento max FIA: Delibera di investimento per € 14,3 mln

Descrizione: Il Fondo è in fase di promozione e opera nell'Italia centrale e nel Veneto

Progetti: 2

Alloggi sociali: 346

Fondo: Veneto Casa

Società di gestione: Beni Stabili Gestioni Sgr

Ammontare obiettivo: € 78 mln

Investimento max FIA: Delibera di investimento per € 47,2 mln

Descrizione: Il Fondo, promosso e sottoscritto da Regione Veneto, Fondazione CR Padova e Rovigo, Fondazione di Venezia e un gruppo bancario, opera nel territorio della Regione Veneto

Progetti: 8

Alloggi sociali: 395 | **Posti letto in residenze temporanee:** 120

Fondo: Piemonte C.A.S.E.

Società di gestione: Ream Sgr

Ammontare obiettivo: € 100 mln

Investimento max FIA: Delibera di investimento per € 17 mln

Descrizione: Il Fondo, promosso dalle fondazioni bancarie azioniste della stessa SGR e in particolare dalla Fondazione CRT, opera nel territorio della Regione Piemonte

Progetti: 3

Alloggi sociali: 189 | **Posti letto in residenze temporanee:** 526

Fondo: Abitare Sostenibile Piemonte

Società di gestione: Polaris Real Estate Sgr

Ammontare obiettivo: € 120 mln

Investimento max FIA: Delibera di investimento per € 72,7 mln

Descrizione: Il Fondo, promosso dalle principali Fondazioni bancarie piemontesi (Compagnia di San Paolo, Fondazione CR Torino, CR Alessandria, CR Asti, CR Biella, CR Cuneo, CR Fossano, CR Saluzzo, CR Vercelli), è specializzato nella realizzazione e promozione di iniziative etiche e di edilizia sociale localizzate nel territorio piemontese

Progetti: 9

Alloggi sociali: 785 | **Posti letto in residenze temporanee:** 300

Fondo: HS Italia Centrale**Società di gestione:** Investire Immobiliare Sgr**Ammontare obiettivo:** € 100 mln**Investimento max FIA:** Delibera di investimento per € 14,4 mln**Descrizione:** Il Fondo è promosso da Fondazione Carisap e Fondazione Tercas. Il Fondo opera nell'Italia centrale. La delibera di investimento riguarda iniziative ubicate nelle Marche e in Abruzzo**Progetti:** 3**Alloggi sociali:** 146**Fondo: Housing Toscana****Società di gestione:** Polaris Real Estate Sgr**Ammontare obiettivo:** € 180 mln**Investimento max FIA:** Delibera di investimento per € 82,04 mln**Descrizione:** Il Fondo è specializzato nella promozione e realizzazione di iniziative localizzate nella Regione Toscana. Il Fondo è promosso da cooperative locali e da imprese di costruzione**Progetti:** 22**Alloggi sociali:** 1.042**Fondo: Housing Cooperativo Roma****Società di gestione:** Polaris Real Estate Sgr**Ammontare obiettivo:** € 80 mln**Investimento max FIA:** Delibera di investimento per € 27.7 mln**Descrizione:** Il Fondo è specializzato nella promozione e realizzazione di iniziative localizzate nelle Regioni del centro Italia e, in particolare, della Provincia di Roma. Il Fondo è promosso da cooperative locali**Progetti:** 13**Alloggi sociali:** 428**Fondo: Focus - E.S.T. Edilizia Sostenibile del Territorio****Società di gestione:** Focus Gestioni Sgr**Ammontare obiettivo:** € 120 mln**Investimento max FIA:** Delibera di investimento per € 18 mln**Descrizione:** Il Fondo opera nelle Regioni Marche e Umbria**Progetti:** 2**Alloggi sociali:** 168**Fondo: Emilia Romagna Social Housing****Società di gestione:** Polaris Real Estate Sgr**Ammontare obiettivo:** € 100 mln**Investimento max FIA:** Delibera di investimento per € 38,6 mln**Descrizione:** Il Fondo è specializzato nella promozione e realizzazione di iniziative nella Regione Emilia Romagna. Il Fondo è promosso dalle Fondazioni bancarie del Monte di Bologna e Ravenna, della CR Modena, della CR Forlì, di Piacenza e Vigevano e della CR Rimini**Progetti:** 8**Alloggi sociali:** 380 | **Posti letto in residenze temporanee:** 240**Fondo: Erasmo****Società di gestione:** Fabrica Immobiliare Sgr**Ammontare obiettivo:** € 150 mln**Investimento max FIA:** Delibera di investimento per € 96,9 mln**Descrizione:** Il Fondo è specializzato nella promozione, realizzazione e gestione di residenze universitarie, localizzate nel territorio nazionale**Progetti:** 9**Posti letto in residenze temporanee:** 3.610**Fondo: Residenze Social Housing****Società di gestione:** Torre Sgr**Ammontare obiettivo:** € 50 mln**Investimento max FIA:** Delibera di investimento per € 21 mln**Descrizione:** Il Fondo opera nel Centro-Nord e ha avviato l'operatività con un primo investimento a Milano nell'area di via Voltri**Progetti:** 1**Alloggi sociali:** 319

Fondo: HS Friuli Venezia Giulia

Società di gestione: Finint Sgr

Ammontare obiettivo: € 50 mln

Investimento max FIA: Delibera di investimento per un importo di € 24 mln

Descrizione: Il Fondo opera nel Friuli Venezia Giulia ed è promosso da consorzi locali composti da imprese edili, cooperative di abitanti, società di progettazione e gestori sociali

Progetti: 8

Alloggi sociali: 327

Fondo: Affordable Housing Piemonte

Società di gestione: Prelios Sgr

Ammontare obiettivo: € 100 mln

Investimento max FIA: Delibera preliminare non vincolante per un importo massimo plafond di € 12,6 mln

Descrizione: Il Fondo opera nella Regione Piemonte

Progetti: 1

Alloggi sociali: 670

Fondo: Social Housing Cascina Merlata

Società di gestione: Beni Stabili Gestioni Sgr

Ammontare obiettivo: € 130 mln

Investimento max FIA: Delibera di investimento per € 37,6 mln

Descrizione: Il Fondo è finalizzato alla realizzazione di alloggi sociali in un'area di Milano, nell'ambito di un più ampio intervento di trasformazione urbana

Progetti: 1

Alloggi sociali: 684

Fondo: Scali Ferroviari di Milano

Società di gestione: CDPI Sgr

Ammontare obiettivo: € 160 mln

Investimento max FIA: Delibera preliminare non vincolante per un importo massimo plafond di € 85 mln

Descrizione: Il Fondo è in fase di promozione, opera per realizzare interventi di social housing, soprattutto in affitto, da realizzare a Milano, su scali ferroviari dismessi

Progetti: 3

Alloggi sociali: 1.100

Fondo: SH Roma

Società di gestione: Fabrica Immobiliare Sgr

Ammontare obiettivo: € 150 mln (importo massimo)

Investimento max FIA: Delibera di investimento per un importo di € 20,7 mln

Descrizione: Il Fondo opera per realizzare interventi di social housing nel Comune di Roma e nel Lazio

Progetti: 3

Alloggi sociali: 326

Fondo: Novello

Società di gestione: Fabrica Immobiliare Sgr

Ammontare obiettivo: € 300 mln (importo massimo)

Investimento max FIA: Delibera di investimento per un importo di € 30,8 mln

Descrizione: Il Fondo opera per realizzare alloggi sociali e residenze universitarie nella città di Cesena e si integra con il programma di riqualificazione urbana denominato PRU Novello

Progetti: 4

Alloggi sociali: 504 | **Posti letto in residenze temporanee:** 171

Fondo: SH Esperia

Società di gestione: Fabrica Immobiliare Sgr

Ammontare obiettivo: € 70,1 mln (importo massimo)

Investimento max FIA: Delibera di investimento per un importo di € 70,1 mln

Descrizione: Il Fondo opera per incrementare la dotazione di alloggi sociali nelle Regioni del Sud

Progetti: in fase d'individuazione

Alloggi sociali: 720

Fondo: HS Trentino**Società di gestione:** PensPlan/ Finint Sgr**Ammontare obiettivo:** € 110 mln**Investimento max FIA:** Delibera di investimento per un importo di € 24 mln**Descrizione:** Il Fondo opera per incrementare la dotazione di alloggi sociali nella Provincia Autonoma di Trento**Progetti:** 17**Alloggi sociali:** 194 (500 alloggi a vita intera del Fondo)**Fondo: HS Liguria****Società di gestione:** Idea Fimit Sgr**Ammontare obiettivo:** € 250 mln (importo massimo)**Investimento max FIA:** Delibera di investimento per un importo di € 60 mln**Descrizione:** Il Fondo opera per incrementare la dotazione di alloggi sociali nella Regione Liguria**Progetti:** 11**Alloggi sociali:** 703 | **Posti letto in residenze temporanee:** 112**Fondo: HS Sardegna****Società di gestione:** Torre Sgr**Ammontare obiettivo:** € 100 mln**Investimento max FIA:** Delibera di investimento per un importo di € 36,75 mln**Descrizione:** Il Fondo opera per incrementare la dotazione di alloggi sociali nella Regione Sardegna**Progetti:** 5**Alloggi sociali:** 327 | **Posti letto in residenze temporanee:** 106**Fondo: Smart Living Bologna****Società di gestione:** Polaris Real Estate Sgr**Ammontare obiettivo:** € 53,25 mln**Investimento max FIA:** Delibera di investimento per un importo di € 42,6 mln**Descrizione:** Il Fondo opera per incrementare la dotazione di alloggi sociali nel Comune di Bologna**Progetti:** 1**Alloggi sociali:** 333

04.5 | Considerazioni finali

Come si evince dall'esame dell'evoluzione delle politiche abitative, la progressiva riduzione delle risorse pubbliche, accentuatasi a partire dagli anni '90, ha determinato la sostanziale paralisi dell'offerta di alloggi sociali. Inoltre il trasferimento delle competenze attuative alle Regioni, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, ha generato disuguaglianze tra le diverse aree del Paese in termini di prestazioni sociali e risposte al disagio abitativo, nonché una difficoltà strutturale nel presidio dell'efficienza nella gestione del patrimonio esistente e nel dare linfa alle nuove realizzazioni – per cui sono state approntate azioni non organiche per garantire abitazioni a prezzi sostenibili per le diverse fasce della popolazione interessate dalla difficoltà di misurarsi con il mercato immobiliare – ponendo oggi il legislatore di fronte alla necessità di predisporre una risposta a un fenomeno che, emerso sotto forma di disagio abitativo, si è trasformato in un'autentica emergenza con la crisi economica.

In questo contesto, dal 2008-2009, con l'emanazione del primo Piano Casa, il quadro dell'edilizia residenziale nazionale ha subito almeno a livello normativo un mutamento rispetto al precedente periodo di staticità. Stanziamenti a livello centrale e un nuovo paradigma per la selezione degli interventi hanno incentivato il coinvolgimento di investitori privati e la mobilitazione dei diversi livelli di governo, in un'ottica di partenariato pubblico-privato volta alla realizzazione di alloggi sociali. Contemporaneamente, si è iniziato a formare il pilastro del social housing.

L'evoluzione normativa, pertanto, ha determinato l'ampliamento degli strumenti d'intervento, graduandone l'intensità in base all'obiettivo d'inclusione sociale di differenti categorie di utenti finali.

La ridefinizione complessiva dell'assetto del settore, tuttavia, ha segnato il passo per effetto sia della farraginosità dei processi amministrativi, sia per l'estrema eterogeneità territoriale nel recepimento della normativa nazionale e nell'effettiva realizzazione degli interventi.

Solo nel corso degli ultimi anni sono emersi segnali positivi, in particolare nell'ambito del social housing, con il decollo dell'operatività del FIA in termini di impegni di investimento, individuazione dei progetti e, almeno in parte, realizzazione degli alloggi.

A tale proposito, tuttavia, appare opportuno sottolineare come il successo di queste iniziative non possa rappresentare una risposta esaustiva alla questione abitativa in Italia. Giova ricordare, infatti, che l'housing sociale si differenzia dall'Edilizia Residenziale Pubblica:

- > sia perché si rivolge ad uno specifico target di destinatari, caratterizzato da determinate condizioni reddituali (la più volte richiamata "area grigia");
- > sia per il meccanismo di calcolo dei canoni (inferiori rispetto a quelli di mercato, ma determinati in considerazione della sostenibilità economico-finanziaria delle iniziative);

lasciando scoperta un'ampia fascia della popolazione, la cui domanda può essere soddisfatta solo con sovvenzioni da parte delle Amministrazioni centrali e locali.

In questo ambito, permane un ampio ventaglio di criticità, la cui risoluzione è alla base di un autentico rilancio del settore. In particolare:

- > il un raccordo più efficace tra il ruolo di Stato, Regioni ed Enti locali per dare risposte tempestive ed efficienti;
- > l'individuazione di un budget di sovvenzioni e compensazioni in linea con quello riservato al settore dai principali Paesi europei;
- > l'effettivo sviluppo di progetti di ristrutturazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare esistente rispetto alle nuove costruzioni;
- > la maggiore attenzione verso il mercato degli affitti, vero nodo per ridare liquidità al mercato.

Una prima risposta ad alcuni di questi temi sembra provenire dalle nuove misure appena varate dal Governo (L. n. 80/2014) finalizzate a sostenere gli affitti a canone concordato, favorire il recupero e la razionalizzazione degli alloggi pubblici esistenti e sostenere l'offerta di alloggi di edilizia residenziale sociale.

Con queste premesse, l'esperienza dei fondi immobiliari può rappresentare un efficace strumento per individuare le best practice sul territorio in termini sia di processo – le strutture finanziarie per la realizzazione delle opere, anche attraverso una maggior ricorso alle forme partenariali - sia di prodotto – i migliori progetti dal punto di vista della qualità della produzione edilizia con una particolare attenzione agli aspetti, ambientali, energetici e sociali.

A1.1 | La dimensione europea del social housing

L'Unione Europea non è competente a legiferare in materia di edilizia abitativa, perciò il settore del social housing non è disciplinato da norme europee specifiche e sistematiche contenute in appositi regolamenti e/o direttive europee. Tuttavia, il fenomeno ha una dimensione europea, non solo perché i cittadini comunitari che occupano un alloggio sociale sono circa 25 milioni, ma soprattutto perché la UE riconosce il diritto fondamentale all'assistenza abitativa con l'obiettivo di garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti¹³.

In conformità al principio di sussidiarietà, spetta alle competenti Autorità pubbliche degli Stati membri il compito di rendere efficace e dare attuazione a tale diritto fondamentale, stabilendo le politiche e la programmazione territoriale, le condizioni di accesso e di prezzo dell'alloggio, soprattutto per le persone svantaggiate, in modo tale da garantire una sufficiente offerta di alloggi adeguati, sicuri, dignitosi, salubri ed economicamente accessibili.

Ai sensi dell'articolo 14 del TFUE e del protocollo n. 26 ad esso allegato, le Autorità pubbliche nazionali competenti sono libere di stabilire le modalità di organizzazione e di finanziamento del settore dell'edilizia abitativa sociale, nonché di decidere le categorie di famiglie ammissibili, al fine di rispondere alle esigenze della popolazione locale e garantire un alto livello di qualità, sicurezza, accessibilità, parità di trattamento e promozione dei diritti degli utenti. Gli Stati membri godono dunque di una significativa discrezionalità nel definire cosa è social housing, nell'offrire, commissionare e organizzare la fornitura di alloggi sociali in parallelo e/o ad integrazione dell'offerta del mercato, potendo contribuire a contrastare i fenomeni delle bolle immobiliari.

Il settore del social housing ha, inoltre, una valenza importante in relazione alla Strategia "Europa 2020", che persegue l'obiettivo generale di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. In tale contesto, la UE ha lo specifico target di ridurre di 20 milioni il numero di persone che si trovino in condizioni di povertà e di esclusione sociale entro il 2020, considerando che, secondo la Commissione Europea, l'housing exclusion, ovvero l'essere privi di una casa dignitosa, è una delle manifestazioni più serie della povertà e dell'esclusione sociale nella nostra società.

Lo sviluppo del settore dell'edilizia sociale può svolgere, dunque, un ruolo fondamentale per realizzare gli obiettivi europei, poiché contribuisce anzitutto a dare una casa a chi non può averla a condizioni di mercato, ma permette anche di garantire livelli elevati di occupazione, inclusione e coesione sociale. In tale contesto, la Commissione europea ha incluso il sostegno all'housing sociale nel pacchetto di investimenti sociali per la crescita e la coesione, presentato a febbraio 2013.

Peraltro, gli interventi di social housing hanno uno stretto legame con le politiche e le regole europee in materia di efficienza e riqualificazione energetica: infatti, la realizzazione di alloggi nuovi o la manutenzione di quelli già esistenti secondo tali regole può contribuire ad un migliore impatto ambientale e alla lotta contro i cambiamenti climatici¹⁴.

Le azioni europee e nazionali da intraprendere per un efficace sviluppo nazionale del social housing sono contenute nella Risoluzione (2013) del Parlamento europeo che ha fornito il quadro di policy sull'edilizia popolare nell'Unione Europea. Si tratta in particolare di:

⁽¹³⁾ Art. 34, comma 3, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Nello stesso senso anche gli artt. 30 e 31 della Carta sociale (riveduta) del Consiglio d'Europa, e l'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Il medesimo diritto figura peraltro in numerose costituzioni o tradizioni costituzionali degli Stati membri.

⁽¹⁴⁾ In materia di efficienza energetica, si veda la Direttiva 2012/27/UE.

- > **promuovere il ruolo sociale ed economico dell'edilizia abitativa sociale** a fronte di misure di austerità nel contesto dell'attuale crisi sociale ed economica (come i tagli agli aiuti per la casa e ai servizi sociali, la tassazione delle imprese di edilizia popolare, la cancellazione di nuovi progetti edilizi e la messa in vendita di parti del patrimonio nazionale di alloggi sociali) e a seguito dei cambiamenti sociali e demografici delle strutture familiari e dell'aumento di posti di lavoro instabili e precari. In conseguenza della maggiore necessità di abitazioni a costi accessibili, anche da parte di fasce della popolazione socialmente integrate, il Parlamento ritiene necessario un intervento pubblico applicando la disciplina dei Servizi d'interesse economico generale (SIEG), tramite cui le Autorità pubbliche possono rispondere alle carenze del mercato per garantire un accesso universale ad un alloggio dignitoso ad un costo accessibile.
- > **Convergere verso un'agenda europea per l'edilizia abitativa sociale.** La Commissione Europea dovrebbe definire un quadro d'azione per gli alloggi sociali, in modo da garantire la coerenza tra i vari strumenti strategici utilizzati dalla UE per affrontare la questione (aiuti di Stato, fondi strutturali, politica in materia di energia, lotta alla povertà e all'esclusione sociale, politica sanitaria), sulla base di uno scambio di esperienze e prassi di eccellenza tra gli Stati membri e tenendo conto del fatto che l'edilizia popolare è concepita e gestita in modi diversi a livello nazionale, regionale e locale.
- > **Monitorare gli investimenti sociali nel quadro di un «patto di investimento sociale»**, sul modello del patto Euro Plus, al fine di rafforzare la governance economica e di bilancio dell'Unione, che comprenda anche investimenti nel settore dell'edilizia sociale abitativa, che gli Stati membri sarebbero tenuti a rispettare al fine di raggiungere gli obiettivi in materia sociale, di occupazione e d'istruzione menzionati nella strategia Europa 2020.
- > **Incoraggiare gli investimenti per l'occupazione locale e l'economia verde**, accelerando la riassegnazione dei fondi strutturali non utilizzati nel periodo 2007-2013 e l'utilizzo dei fondi 2014-2020 per progetti in materia di edilizia abitativa e/o che promuovano l'efficienza energetica e le energie rinnovabili nelle abitazioni sociali ed economicamente accessibili, contribuendo all'inclusione sociale e alla lotta contro la povertà. Si invitano peraltro gli Stati membri ad utilizzare maggiormente gli strumenti di diritto privato – come il ricorso alla locazione enfiteutica – per facilitare la costruzione di alloggi sociali, per costruire senza acquistare il terreno, o l'utilizzo dell'usufrutto per i fornitori di alloggi sociali che permetta al privato di rimanere proprietario.
- > **Garantire la piena applicazione del principio di partenariato e del principio della governance multilivello** nell'impiego dei fondi strutturali e di coesione e incoraggiare gli Stati membri a cooperare con gli Enti locali e regionali per fissare le priorità e stabilire le modalità di utilizzo delle risorse disponibili a titolo di tali fondi.
- > **Rafforzare o sviluppare strumenti di finanziamento specifici** nonché incoraggiare, in modo coordinato, il ricorso alle sovvenzioni del programma Horizon 2020 e l'uso di strumenti finanziari e tecnici e di programmi di sostegno offerti dai fondi strutturali, dalla Banca europea per gli investimenti (BEI), dalla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, dalla Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa e dal Fondo europeo per l'efficienza energetica (EEEF). Gli Stati membri devono altresì individuare modalità di applicazione del regolamento FESR al fine di fornire alloggi alle comunità emarginate.
- > **Accordare maggiore importanza al settore degli alloggi sociali ed economicamente accessibili nelle priorità d'investimento della BEI**, in stretta consultazione con le Autorità locali e regionali, in particolare negli Stati membri in cui non esistono stock di alloggi statali, migliorando nel contempo le condizioni dei mutui accordati. La BEI dovrebbe peraltro stabilire in che misura le obbligazioni per il finanziamento di progetti possano costituire uno strumento finanziario per le infrastrutture sociali come gli alloggi, tenendo conto della valutazione della fase di sperimentazione del progetto.
- > **Contrastare la povertà e promuovere l'inclusione e la coesione sociale.** Gli Stati membri, comprese le Autorità locali e regionali, devono elaborare politiche integrate per la promozione dell'inclusione sociale per garantire un accesso universale ad alloggi dignitosi, salubri ed economicamente accessibili. Tali politiche dovrebbero includere:
 - > un sostegno specifico a favore di alloggi sociali per persone in situazione di emergenza, prevedendo quote minime nelle zone ad alta densità abitativa;
 - > norme minime e chiare sulla qualità degli alloggi sociali;
 - > programmi di ampliamento dell'offerta di alloggi sociali da associare ad una politica di accesso

ad altri servizi pubblici essenziali e servizi di interesse generale, come la costruzione di strutture sociali e sanitarie pubbliche e di spazi sportivi e culturali (nel quadro di una strategia locale integrata) e per contenere la proliferazione urbana in linea con gli orientamenti della Commissione per conseguire l'obiettivo di un'occupazione netta di terreno pari a zero entro il 2050;

- > un rimedio alle frequenti difficoltà di accesso a un alloggio dignitoso per le popolazioni più vulnerabili come i migranti e i giovani;
 - > programmi intesi a rafforzare la sicurezza abitativa;
 - > programmi specifici per i senzatetto sulla base di valutazioni territoriali a livello locale;
 - > promozione e finanziamento di programmi di autocostruzione.
- > **Superare la precarietà energetica.** Il settore residenziale offre uno dei maggiori potenziali di risparmio energetico e in tale campo si può raggiungere un duplice obiettivo sociale e ambientale, qualora gli Stati membri, le Autorità locali e regionali e l'insieme delle parti associate ricorressero effettivamente al FESR e ai fondi europei per finanziare misure volte al miglioramento delle prestazioni energetiche negli alloggi sociali.

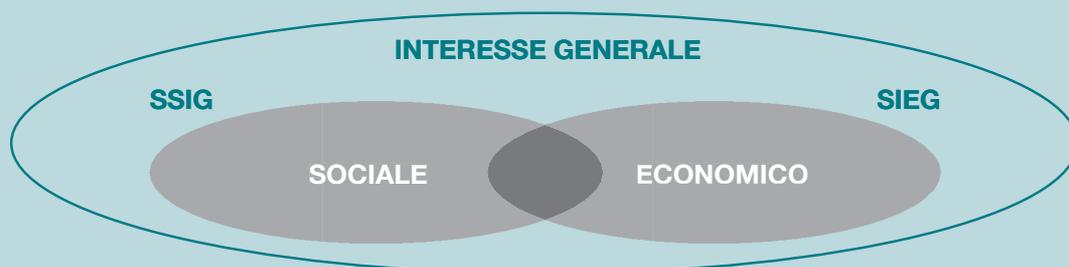
Il Social housing come Servizio di Interesse Economico Generale

Il Parlamento europeo ritiene che l'intervento pubblico in tema di social housing costituisca il mezzo con cui le Autorità pubbliche possono remediare alle carenze del mercato per garantire un accesso universale ad un alloggio dignitoso ad un costo accessibile, in conformità alla Carta sociale europea. Tuttavia, le misure statali, regionali e locali in tema di social housing, soprattutto quelle a carattere finanziario, devono rispettare le regole europee a tutela della concorrenza, in particolare le norme in materia di aiuti di Stato.

Infatti, il riconoscimento di contributi a fondo perduto, gli sgravi fiscali o la cessione gratuita di aree edificabili e altre misure, soprattutto adottate a livello locale per favorire la soddisfazione del fabbisogno di alloggi, costituiscono esempi di aiuti potenzialmente distorsivi della libera concorrenza e sono legittimi solo se compatibili con la disciplina europea sugli aiuti di Stato, stabilita nei Trattati e negli atti della Commissione europea.

Il social housing è peraltro un settore di mercato sempre più aperto a nuovi operatori privati ed è ricompreso tra i servizi d'interesse economico generale (SIEG), a prescindere dal carattere "sociale" del servizio o che questo sia svolto da un soggetto senza scopo di lucro. Il carattere economico del servizio è stato già riconosciuto dalle istituzioni europee in tema di fornitura di alloggi ad affitti agevolati, assegnazione di fondi per prestiti immobiliari, regimi di edilizia a prezzi accessibili intesi a fornire alloggi a costi ridotti, regimi di sovvenzioni per gli affitti e sistemi di sovvenzioni per le persone anziane e disabili e i nuclei familiari socialmente svantaggiati.

Il Social housing e l'interesse generale



Fonte: Commissione europea 2011

Ne consegue che alle misure pubbliche in tema di social housing si applicano le regole europee in materia di SIEG, per cui, ai sensi dell'art. 106 TFUE, par. 2, «*le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale sono sottoposte alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata*».

Ciò vuole dire che è possibile una deroga alle norme sugli aiuti di Stato in caso le misure di social housing intendano compensare l'adempimento di specifici obblighi di servizio pubblico (c.d. OSP). In particolare, la Decisione n. 2012/21/UE della Commissione Europea, di applicazione delle disposizioni dell'art. 106, par. 2, TFUE, stabilisce le condizioni alle quali gli aiuti di Stato, sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi ad imprese incaricate della gestione di SIEG, siano considerati compatibili con il mercato interno ed esentati dall'obbligo di notifica alla Commissione Europea da parte dell'Autorità pubblica nazionale competente.

La decisione si applica anche alle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico per la prestazione di SIEG in materia di edilizia sociale, assistenza e inclusione di gruppi vulnerabili, a prescindere dall'importo delle misure di sostegno. Di conseguenza, anche le imprese che devono svolgere incarichi di edilizia sociale per fornire alloggi a cittadini svantaggiati o a gruppi più svantaggiati che non sono in grado di trovare un alloggio a condizioni di mercato a causa di limiti a livello di solvibilità, godono dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, anche se l'importo della compensazione che ricevono supera la soglia generale di compensazione stabilita dalla Commissione Europea nella stessa decisione.

La Decisione, peraltro, richiama nelle premesse le condizioni essenziali individuate dalla Corte di Giustizia della Comunità Europea (24 luglio 2003, Altmark, causa C-280/00) affinché le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscano aiuti di Stato:

- > l'impresa beneficiaria deve essere stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro ed espresso;
- > i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;
- > la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti, nonché di un margine di utile ragionevole;
- > qualora la scelta dell'impresa da incaricare dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico non sia effettuata mediante una procedura di appalto pubblico, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che dovrebbe sostenere un'impresa media, gestita in modo efficiente e dotata di adeguati mezzi.

Nell'ordinamento italiano, il **Decreto ministeriale 22 aprile 2008 fornisce la definizione di alloggio sociale** ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, purché siano rispettate le quattro condizioni essenziali (c.d. condizioni Altmark) sopra richiamate.

In particolare, alloggio sociale è 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. Rientrano in tale definizione 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 ai canoni concordati e anche alla proprietà a prezzi convenzionati. L'alloggio sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, costituisce standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali.

Gli aiuti concessi in sede locale, qualora erogati a fronte di un ritorno non remunerativo, sono esentati dall'obbligo di notifica se svolgono la funzione di compensazione dei costi del servizio pubblico e se i relativi progetti di sviluppo immobiliare rispettano le predette condizioni.

In particolare, a titolo esemplificativo, le leve a disposizione dell'Ente territoriale possono essere distinte in:

- > **economica:** nella fase di avvio dell'iniziativa (cessione di aree a titolo gratuito o a basso costo; contributi in conto capitale o in conto interessi per la costruzione delle unità abitative); in quella di gestione (contributi a fondo perduto a gestori e inquilini; voucher di sostegno al canone di locazione) e in quella di dismissione del pacchetto immobiliare (contributi a fondo perduto agli inquilini per l'acquisto);
- > **finanziaria:** nella fase di avvio (sottoscrizione del capitale; finanziamenti agevolati per l'acquisto dell'area e/o sui costi di costruzione; garanzie pubbliche connesse alla costruzione); in quella di gestione (fondi di garanzia sulla morosità e sul rimborso del debito; garanzie pubbliche agli inquilini) e in quella di dismissione (finanziamenti agevolati agli inquilini per il riscatto; opzioni di vendita; fondi di garanzia sui mutui agli inquilini);
- > **normativa e urbanistica** relativa alla fase di avvio dell'iniziativa: concessioni di aree e di diritti di superficie; premi volumetrici; compensazioni o perequazioni urbanistiche; esenzioni o riduzioni degli oneri di costruzione;
- > **fiscale** inerente la fase di gestione, con agevolazioni sulle imposizioni locali sul valore della proprietà degli appartamenti in locazione.

A1.2 | Il Piano nazionale di edilizia abitativa

Le principali misure nazionali in materia di social housing sono attualmente contenute nel **Piano nazionale di edilizia abitativa** (il Piano casa) previsto e disciplinato dall'art. 11 del D.L. 25 giugno 2008 n. 112, approvato e attuato con il D.P.C.M. 16 luglio 2009, con una dotazione complessiva di **oltre 800 milioni di euro**.

Con il fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana, il Piano stabilisce misure innovative per incrementare il patrimonio immobiliare ad uso abitativo, attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale, da realizzare con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, tramite la costruzione di nuove abitazioni o il recupero del patrimonio abitativo esistente.

I beneficiari delle misure sono definiti direttamente dal legislatore che individua alcune categorie sociali particolarmente svantaggiate nell'accesso agli alloggi a condizioni di mercato:

- > nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito;
- > giovani coppie a basso reddito;
- > anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate;
- > studenti fuori sede;
- > soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio;
- > altri soggetti, quali particolari categorie sociali, soggette a procedure esecutive di rilascio per finita locazione degli immobili adibiti ad uso di abitazioni e residenti nei Comuni capoluoghi di Provincia, nei Comuni con essi confinanti con popolazione superiore a 10 mila abitanti e nei Comuni ad alta tensione abitativa;
- > immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione.

Il Piano è articolato in sei linee di intervento:

- > costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale ovvero promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi, con la partecipazione di soggetti pubblici e/o privati, per la valorizzazione e l'incremento dell'offerta abitativa in locazione;
- > incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica con risorse dello Stato, delle Regioni, delle Province autonome, degli Enti locali e di altri Enti pubblici, comprese quelle derivanti anche dall'alienazione degli alloggi di edilizia pubblica in favore degli occupanti muniti di titolo legittimo;
- > promozione finanziaria anche ad iniziativa di privati, di interventi ai sensi del codice degli appalti;
- > agevolazioni a cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi, eventualmente prevedendo agevolazioni amministrative nonché termini di durata predeterminati per la partecipazione di ciascun socio, in considerazione del carattere solo transitorio dell'esigenza abitativa;
- > programmi integrati di promozione di edilizia residenziale sociale;
- > interventi di competenza degli ex IACP comunque denominati o dei Comuni, già ricompresi nel Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, caratterizzati da immediata fattibilità, ubicati nei Comuni ove la domanda di alloggi sociali, che risulta dalle graduatorie, è più alta.

Oltre allo strumento dell'Accordo di programma tra Stato e Regioni per attuare in modo coordinato il Piano nazionale, di cui si dirà in fondo all'Appendice, è stata particolarmente innovativa la previsione del **Sistema integrato di fondi immobiliari chiusi (SIF)** per il finanziamento di progetti di social housing, con la partecipazione di operatori pubblici e privati.

Attualmente, il fondo nazionale del SIF è un fondo comune di investimento immobiliare di tipo chiuso denominato **Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA)**, gestito da Cassa Depositi e Prestiti Investimenti SGR (CDPI SGR) che ha vinto una selezione ad evidenza pubblica, con aggiudicazione definitiva dell'8 giugno 2011¹⁵. Il FIA investe principalmente in quote di fondi comuni d'investimento immobiliari che operano a livello locale, gestiti da apposite società di gestione del risparmio.

Il Fondo Investimenti per l'Abitare

Il Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA), gestito da CDPI SGR, è **un fondo comune di investimento immobiliare chiuso, riservato a investitori qualificati**.

La missione è effettuare investimenti nel settore dell'edilizia privata sociale per incrementare sul territorio italiano l'offerta di alloggi sociali per la locazione a canone calmierato, l'affitto con previsione di riscatto e la vendita a prezzi convenzionati, a supporto e integrazione delle politiche di settore dello Stato e degli Enti locali.

L'obiettivo è realizzare case a costi accessibili, destinate alle famiglie non in grado di soddisfare sul mercato le proprie esigenze abitative, ma con redditi superiori a quelli che danno diritto alle assegnazioni dell'edilizia residenziale pubblica. Le principali caratteristiche del Fondo sono:

- > **Investitori:** CDP, MIT, banche, assicurazioni, casse di previdenza.
- > **Provista:** iniziata a Luglio 2010 e conclusa a Marzo 2012.

(15) Il Fondo è operativo a seguito dell'approvazione del relativo regolamento di gestione da parte della Banca d'Italia con delibera n. 167 dell'11 marzo 2010.

> **Risorse:** € 2,028 miliardi (di cui € 1 miliardo sottoscritto da CDP; € 140 mln dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e € 888 mln da parte dei gruppi bancari e assicurativi e delle casse di previdenza privata).

> **Durata:** 35 anni.

Gli interventi di Edilizia Privata Sociale avvengono attraverso l'investimento in una rete di fondi immobiliari locali, ai sensi dell'art. 11 del D.P.C.M. del 16 luglio 2009 (c.d. «Sistema Integrato dei Fondi» o «SIF»).

Il FIA investe il proprio patrimonio principalmente in quote di fondi comuni d'investimento immobiliari operanti a livello locale e gestiti da altre società di gestione del risparmio, attraverso partecipazioni nel limite massimo dell' 80%¹⁶. Tale limite è volto a sollecitare sul territorio l'investimento di risorse da parte di soggetti terzi rispetto al Fondo.

Anche la realizzazione di residenze universitarie, convenzionate con gli Enti locali, rappresenta un segmento in forte sviluppo tra gli investimenti FIA.

I rendimenti obiettivo del FIA sono minimi: circa il 3% oltre inflazione (generato da un flusso cedolare riveniente dalla locazione degli immobili e dalla rivalutazione a scadenza in corrispondenza della loro cessione) proprio per facilitare l'offerta di alloggi a canoni calmierati.

CDPI valuta le iniziative e seleziona quelle più valide sulla base dei seguenti criteri principali:

- > sostenibilità economico-finanziaria, sociale, urbanistica, ambientale dei progetti;
- > integrazione delle iniziative con le politiche locali per la casa;
- > requisiti di governance dei fondi locali;
- > validità delle proposte di gestione immobiliare e sociale delle iniziative.

Le iniziative immobiliari dovranno fornire una risposta efficace al fabbisogno abitativo locale, dando rilevanza non solo alla sostenibilità economica e sociale, ma anche a quella ambientale ed energetica.

A1.3 | L'emergenza abitativa e il Piano casa 2014

Il decreto legge n. 47/2014 *Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per l'Expo 2015* prevede un Piano casa dal valore di circa **1,8 miliardi di euro**.

La prima novità consiste nell'introduzione a livello normativo di una **nuova definizione di alloggio sociale**, che vale per tutto il territorio nazionale ed è diversa da quella contenuta nel D.M. del 22 aprile 2008, funzionale all'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato. In particolare, per alloggio sociale si deve intendere l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale quando sia realizzata o recuperata da soggetti pubblici e privati, nonché dall'ente gestore comunque denominato, e da concedere in locazione, per ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi alle condizioni di mercato.

Le misure contenute nel decreto sono eterogenee e prevedono interventi che rispondono a **tre distinti obiettivi**:

- > sostegno all'affitto, soprattutto a canone concordato;
- > miglioramento dell'edilizia popolare e l'ampliamento dell'offerta di alloggi popolari;
- > sviluppo dell'edilizia residenziale sociale, con un incremento dell'offerta di alloggi sociali.

(16) Il limite massimo del 40% dell'investimento del FIA è stato soppresso con il D.P.C.M. 10 luglio 2012, pubblicato sulla G.U. 19 febbraio 2013, n. 42.

Al fine di realizzare il primo obiettivo, il legislatore ha previsto alcune misure specifiche:

> **il finanziamento dei fondi dedicati alle locazioni.** Al fine di sostenere le categorie sociali meno abbienti a pagare l'affitto si è deciso di incrementare gli stanziamenti di bilancio di due fondi già esistenti:

> il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, la cui dotazione già incrementata di 100 milioni di euro (50 per il 2014 e altri 50 per il 2015) con il c.d. Decreto IMU¹⁷, è raddoppiata di ulteriori 100 milioni di euro (50 per il 2014 e 50 per il 2015). Tali risorse sono destinate all'erogazione di contributi integrativi a favore dei conduttori appartenenti alle fasce di reddito più basse che si trovano in difficoltà a pagare i canoni di affitto;

> il Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli, istituito con il Decreto IMU con una dotazione di 40 milioni di euro (20 per il 2014 e 20 per il 2015)¹⁸, è stato incrementato di 226 milioni di euro, distribuiti dal 2014 al 2020. Le risorse possono essere utilizzate nei Comuni ad alta tensione abitativa dove siano stati già attivati i bandi per l'erogazione di contributi in favore di inquilini morosi incolpevoli. I contributi devono essere erogati dai Comuni in forme tali da assicurare la sanatoria della morosità.

> **La modifica della disciplina del Fondo per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione.** Per attenuare le tensioni sul mercato delle locazioni (2,5 milioni di famiglie in affitto pagano un canone superiore al 40% del loro reddito), il Legislatore prevede che le risorse del Fondo siano destinate anche:

> a iniziative delle Regioni, oltre che dei Comuni;

> alla costituzione di fondi di garanzia.

Al fine di attuare le iniziative regionali o comunali, il Legislatore introduce la possibilità della stipula delle convenzioni non solo con le cooperative edilizie per la locazione, ma anche con imprese di costruzione ed altri soggetti imprenditoriali.

In generale, la norma prevede che gli alloggi da concedere in locazione debbano essere affittati a canoni concordati, ma si può procedere anche alla rinegoziazione delle locazioni esistenti per consentire alle parti, con il supporto delle organizzazioni di rappresentanza della proprietà e degli inquilini, la stipula di un nuovo contratto a canone inferiore.

Si prevedono, inoltre, due criteri prioritari di riparto delle risorse (sia regionali, sia del Fondo nazionale) che le Regioni destinano ai Comuni in relazione alla costituzione di agenzie o istituti per la locazione o di fondi di garanzia o alle attività di promozione di convenzioni con cooperative per la locazione, imprese di costruzione o altri imprenditori:

> il numero di abbinamenti tra alloggi a canone concordato e nuclei familiari provenienti da alloggi di ERP sovvenzionata o sottoposti a procedure di sfratto esecutivo;

> il numero di contratti di locazione a canone concordato complessivamente intermediati nel biennio precedente.

Si prevedono, infine, agevolazioni, in termini di preferenza per l'assegnazione di contributi pubblici, per i Comuni che acquisiscono in locazione immobili da privati al fine di contrastare l'emergenza abitativa.

> **La riduzione dell'aliquota della cedolare secca.** Per il quadriennio 2014-2017, viene ridotta l'aliquota della cedolare secca dal 15% al 10% per incentivare i proprietari di alloggi sfitti a metterli sul mercato a canone concordato¹⁹. La riduzione della cedolare secca si applica per i contratti di locazione a canone concordato, stipulati nei maggiori Comuni italiani, negli altri capoluoghi di Provincia, nei Comuni ad alta tensione abitativa, nonché nei Comuni per i quali sia stato deliberato, negli ultimi cinque anni dall'entrata in vigore della legge di

(17) Art. 6, comma 4, D.L. n. 102/2013, Disposizioni urgenti in materia di IMU, altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale.

(18) Art. 6, co. 5, D.L. 102/2013. Le risorse del Fondo sono destinate agli inquilini morosi incolpevoli, ovvero le persone che hanno sempre pagato l'affitto, ma non riescono più a farvi fronte perché hanno perso il lavoro e per difficoltà economiche familiari dovute, ad esempio, a una grave malattia.

(19) L'aliquota era già stata ridotta dal 19% al 15% con il D.L. n. 102/2013, c.d. Decreto IMU.

conversione del decreto, lo stato di emergenza a seguito di eventi calamitosi. Il regime della cedolare secca è, inoltre, esteso alle abitazioni locate a cooperative edilizie per la locazione o a enti senza scopo di lucro, purché sublocate a studenti universitari.

In tema di edilizia residenziale pubblica, il Legislatore prevede una serie di interventi con due intenti distinti:

- > **alienare il patrimonio residenziale pubblico.** Il Legislatore intende accelerare e innovare il processo per la definizione delle nuove regole di alienazione degli immobili di proprietà degli IACP o degli Enti che li hanno sostituiti, nonché dei Comuni e degli Enti pubblici anche territoriali.

A tale fine si prevede, in sostituzione degli accordi con Regioni ed Enti locali, l'adozione di un decreto interministeriale, previa intesa con la Conferenza unificata, entro il 30 giugno 2014 per disciplinare le procedure di alienazione degli alloggi popolari agli attuali conduttori.

Le risorse derivanti dall'alienazione sono destinate in via esclusiva ad un programma straordinario di realizzazione e manutenzione straordinaria di alloggi di ERP oppure all'acquisto di tali alloggi.

Al fine di agevolare l'acquisto degli alloggi "popolari" da parte dei conduttori, il Legislatore prevede nello stato di previsione del MIT un nuovo Fondo per la concessione di contributi in conto interessi sui finanziamenti per l'acquisto degli alloggi di proprietà degli IACP, comunque denominati, alla cui vendita si applicheranno le nuove regole sull'alienazione. Tale fondo ha una dotazione massima pari a 18,9 milioni di euro per ciascuno degli esercizi dal 2015 al 2020.

Inoltre, gli inquilini delle case popolari sono stati inclusi tra i beneficiari del Fondo del MEF di garanzia statale per la prima casa, volto alla concessione di garanzie, a prima richiesta, su singoli mutui ipotecari o su portafogli di mutui ipotecari.

- > **recuperare immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica.** Il Legislatore prevede l'emanazione di un decreto interministeriale in cui saranno disciplinati i criteri per la formulazione di un **Programma di recupero e razionalizzazione** degli immobili e degli alloggi di ERP, che beneficerà del finanziamento, nel limite di **500 milioni di euro**, a valere sulle risorse in precedenza destinate alle infrastrutture strategiche. Si stima che con il Programma si finanzierà la ristrutturazione con adeguamento energetico, impiantistico e antisismico di 12.000 alloggi.

Le risorse destinate al Programma sono utilizzate anche per il finanziamento degli **interventi di housing sociale** previsti nell'art. 10 del medesimo Decreto, con un limite di utilizzo pari a **100 milioni di euro**.

Inoltre, viene previsto una sorta di "sottoprogramma" con un ulteriore stanziamento di 67,9 milioni di euro per recuperare, nel quadriennio 2014-2017, circa 2.300 alloggi da assegnare, con priorità, ai conduttori appartenenti alle categorie sociali disagiate che beneficiano della sospensione degli sfratti²⁰.

Il Piano casa 2014 mira a rafforzare lo sviluppo dell'edilizia residenziale sociale, attraverso numerose ed eterogenee misure, quali:

- > **detrazioni Irpef per il conduttore di alloggi sociali.** Si prevede che per il triennio 2014-2016, i soggetti titolari di contratti di locazione di alloggi sociali adibiti a propria abitazione principale beneficiano di una detrazione pari a:
 - > 900 euro, se il reddito complessivo non supera i 15.493,71 euro;
 - > 450 euro, se il reddito complessivo supera i 15.493,71 euro, ma non supera i 30.987,41 euro.

(20) Conduttori con reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27 mila euro, che siano o abbiano nel proprio nucleo familiare persone ultrasessantacinquenni, malati terminali o portatori di handicap con invalidità superiore al 66% o figli fiscalmente a carico e che risultino soggetti a procedure esecutive di rilascio per finita locazione. Non possono risultare titolari di altra abitazione adeguata al nucleo familiare nella regione di residenza e l'immobile che occupano deve essere ad uso abitativo e situato nei Comuni capoluoghi di Provincia o nei Comuni confinanti con popolazione superiore a 10 mila abitanti e Comuni ad alta tensione abitativa. Per tale categoria di soggetti, il D.L. n. 150/2013 ha prorogato al 31 dicembre 2014 il termine di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio per finita locazione di immobili ad uso abitativo.

- > **Agevolazioni fiscali per l'investitore sui redditi da locazione di alloggi sociali.** I redditi derivanti dalla locazione di alloggi di nuova costruzione o per i quali sono stati realizzati interventi di manutenzione straordinaria o di recupero non concorrono alla formazione del reddito d'impresa ai fini IRPEF/IRES e IRAP nella misura del 40 % per un periodo non superiore a dieci anni dalla data di ultimazione dei lavori. Tale previsione è valida fino all'eventuale riscatto dell'unità immobiliare da parte del conduttore e, comunque, per un periodo non superiore a dieci anni. La previsione normativa si applica agli alloggi sociali come definiti dal decreto ministeriale 22 aprile 2008 nazionale, in quanto la misura nazionale deve essere valutata dalla Commissione Europea in relazione alla normativa sugli aiuti di Stato.
- > **Riscatto a termine dell'alloggio sociale.** È possibile inserire nelle convenzioni che disciplinano le locazioni degli alloggi sociali una clausola in base alla quale l'inquilino può riscattare l'unità immobiliare. L'esercizio del diritto di riscatto vale per i contratti di locazione stipulati a partire dal 29 marzo 2014 ed è consentito se vi è il rispetto di tre condizioni:
 - > siano trascorsi sette anni dalla stipula del contratto di locazione;
 - > i conduttori siano privi di altra abitazione di proprietà adeguata alle esigenze del nucleo familiare;
 - > l'immobile non sia rivenduto prima dello scadere di 5 anni.

Fino alla data del riscatto, il conduttore può imputare i corrispettivi pagati al locatore, in parte in conto del prezzo del futuro acquisto dell'alloggio e in parte in conto affitto. In entrambe le fattispecie, i corrispettivi si considerano canoni da locazione e hanno il medesimo trattamento fiscale sia ai fini delle imposte sui redditi, sia dell'IRAP.

Il riscatto è vantaggioso fiscalmente anche per chi vende, in quanto in caso di esercizio del diritto di riscatto dell'unità immobiliare, l'esercizio di competenza in cui si considerano conseguiti i corrispettivi derivanti dalla cessione è quello in cui avviene l'effetto traslativo della proprietà del bene. Inoltre, le imposte relative alle somme percepite in conto del prezzo di acquisto futuro dell'alloggio costituiscono un credito d'imposta.

Il legislatore intende inoltre favorire **l'aumento dell'offerta di alloggi di edilizia residenziale sociale in locazione** nei Comuni ad alta intensità abitativa (di cui alla delibera CIPE 13 novembre 2003), senza consumo di nuovo suolo, valorizzando il risparmio energetico, accelerando l'utilizzo delle risorse dei Fondi immobiliari per il social housing (come il FIA).

Lo stesso Legislatore stabilisce che la disposizione sull'edilizia residenziale sociale (art. 10) costituisca determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in base all'art. 117, secondo comma, lett. m della Costituzione.

In modo funzionale all'applicazione della disciplina sull'edilizia residenziale sociale, il Legislatore definisce alloggio sociale l'unità abitativa destinata:

- > alla locazione, con vincolo di destinazione d'uso, comunque non inferiore a 15 anni;
- > all'edilizia universitaria convenzionata;
- > alla locazione con patto di futura vendita, per un periodo non inferiore ad 8 anni. Il patto può anche riguardare la futura assegnazione.

In tale contesto, si prevedono specifici interventi urbanistico-edilizi per la realizzazione di alloggi sociali, da realizzare anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti:

- > ristrutturazione edilizia, restauro o risanamento conservativo, manutenzione straordinaria, rafforzamento locale, miglioramento o adeguamento sismico;
- > sostituzione edilizia mediante anche la totale demolizione dell'edificio e la sua ricostruzione con modifica di sagoma e diverso sedime nel lotto di riferimento;
- > variazione della destinazione d'uso di edifici, anche senza opere;
- > creazione di servizi e funzioni connesse e complementari alla residenza, al commercio, con esclusione delle grandi strutture di vendita, necessarie a garantire l'integrazione sociale degli inquilini degli alloggi sociali;
- > edilizia abitativa con gestione collettiva dei servizi di pertinenza e di edilizia abitativa e dei relativi servizi finalizzati ad utenti di età maggiore di sessantacinque anni;
- > recupero di immobili fatiscenti o da dismettere esistenti nei centri storici e nelle periferie.

Gli interventi sono regolati da apposite convenzioni che i Comuni stipulano con gli operatori privati, con la previsione di clausole sanzionatorie per il mancato rispetto del vincolo di destinazione d'uso.

Una parte degli alloggi di edilizia residenziale sociale deve anche essere destinata alla locazione temporanea a favore dei residenti di immobili di edilizia residenziale pubblica che sono in corso di ristrutturazione o dei soggetti sottoposti a procedure di sfratto. Il legislatore destina fino a **100 milioni di euro**, al finanziamento di specifici interventi:

- > la creazione di servizi e funzioni connesse e complementari alla residenza, al commercio con esclusione delle grandi strutture di vendita;
- > la realizzazione di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi;
- > il raggiungimento dell'obiettivo di creare quote di alloggi da destinare alla locazione temporanea dei residenti di immobili ERP in corso di ristrutturazione o a soggetti sottoposti a procedure di sfratto.

Con decreto del MIT, previa intesa della Conferenza unificata, tali risorse sono ripartite tra:

- > le Regioni, che devono definire:
 - > i requisiti di accesso e di permanenza nell'alloggio sociale;
 - > i criteri per la fissazione dei canoni di locazione;
 - > i prezzi di cessione per gli alloggi concessi in locazione con patto di futura vendita;
 - > la durata del vincolo di destinazione d'uso, ferma restando la durata minima di 15 anni per gli alloggi concessi in locazione e di 8 anni per gli alloggi concessi in locazione con patto di futura vendita o con patto di riscatto;
 - > eventuali norme di semplificazione per il rilascio del titolo abilitativo edilizio e riduzioni degli oneri di urbanizzazione per gli interventi relativi agli alloggi sociali.
- > I Comuni devono recepire le norme regionali di semplificazione e approvare:
 - > i criteri di valutazione urbanistica, economica e funzionale degli interventi di recupero, riuso o sostituzione edilizia;
 - > le superfici complessive che possono essere cedute ad altri operatori ovvero trasferite su altre aree di proprietà pubblica o privata.

84

Al fine di assicurare i mezzi finanziari per la completa e rapida realizzazione di programmi di alloggi sociali finanziati con fondi nazionali e regionali, il Legislatore consente, anche in deroga alle relative norme di finanziamento, **la cessione o il conferimento ai fondi immobiliari** o agli altri soggetti contemplati dal comma 3, lettera a) dell'art. 11 del D.L. 112/2008, di immobili residenziali (ultimati o in corso d'opera) realizzati da soggetti pubblici e privati con il concorso di un contributo pubblico e destinati a concorrere all'aumento dell'offerta di alloggi sociali. La condizione da rispettare è che vengano mantenuti i vincoli di destinazione previsti per tali immobili dalle norme di finanziamento.

Il soggetto subentrante deve comunicare all'ente erogatore il finanziamento pubblico, trasmettendo preventivamente lo schema dell'atto di cessione o conferimento, affinché l'ente si esprima in merito alla conformità dell'impegno del subentrante a mantenere i vincoli di destinazione.

L'aumento dell'offerta di alloggi sociali si intende realizzata anche quando, al fine di mantenere l'originale destinazione ad alloggio sociale e mitigare il disagio dei locatari, vengano ceduti o conferiti, con le medesime modalità, anche immobili privati realizzati con il concorso di contributi pubblici e destinati originariamente alla locazione, se, a seguito di procedure concorsuali, di cui al R.D. 267/1942, debbano essere destinati alla alienazione.

Le misure CDP per il supporto al settore residenziale

CDP, oltre a gestire il FIA tramite CDPI Sgr, ha approntato nuovi strumenti per sostenere il settore residenziale, a vantaggio delle famiglie che hanno difficoltà ad accedere al sistema bancario e al settore immobiliare a condizioni di mercato.

In particolare, su impulso del Legislatore (art. 6, comma 1 del D.L. 102/2013, c.d. decreto IMU) e nell'ambito dei nuovi programmi a sostegno dell'economia, CDP interviene con specifici strumenti, per complessivi **5 miliardi di euro a supporto del settore immobiliare residenziale**:

- > **Acquisto OBG/ABS: 3 miliardi di euro** per l'acquisto da parte di CDP di Obbligazioni Bancarie Garantite emesse a fronte di mutui ipotecari aventi ad oggetto immobili residenziali (OBG) o altri titoli emessi a fronte di operazioni di cartolarizzazione di crediti aventi ad oggetto mutui ipotecari relativi a immobili residenziali (ABS). Il fine è quello di favorire la concessione, da parte del sistema bancario, di nuovo credito alle famiglie. Infatti, sulla base di accordi bilaterali siglati con CDP, le Banche emittenti si impegnano a destinare il ricavo netto degli acquisti di titoli effettuati da CDP alla **concessione di nuovi mutui ipotecari**. Inoltre, l'intervento di CDP tende a favorire la partecipazione al mercato OBG/ABS da parte di **nuovi investitori istituzionali** (assicurazioni, fondi pensione, casse di previdenza, etc.), nonché una maggiore liquidità e **l'allungamento delle durate dei titoli** stessi.
- > **Plafond casa:** CDP mette a disposizione **2 miliardi di euro di provvista** agli istituti di credito per favorire l'accesso ai mutui da parte di soggetti privati. La provvista serve a:
 - > finanziare **l'acquisto di un immobile residenziale**, con priorità per le abitazioni principali – preferibilmente appartenenti alle classi energetiche A, B o C, ai sensi della normativa vigente in materia di certificazione energetica degli edifici – con o senza interventi di ristrutturazione con accrescimento dell'efficienza energetica;
 - > finanziare **interventi di ristrutturazione con accrescimento dell'efficienza energetica** relativi ad immobili residenziali.

I beneficiari sono persone fisiche e la priorità è data alle giovani coppie, ai nuclei familiari, di cui fa parte almeno un soggetto disabile, e alle famiglie numerose. Nella fase di avvio, per evitare assorbimenti concentrati nei maggiori gruppi bancari, una quota del 30% del Plafond è riservata alle Banche del Sistema del Credito Cooperativo ed alle Banche Piccole e Minori. Al 17 marzo 2014, risultano 17 le banche aderenti alla Convenzione CDP-ABI. L'utilizzo della provvista CDP mira ad un miglioramento delle condizioni finanziarie offerte ai beneficiari rispetto a quelle normalmente praticate dalla Banca nell'erogazione di finanziamenti della medesima specie, ma erogati con diversa provvista. La provvista di CDP è erogata alle Banche su scadenze (fino a 30 anni) che dovrebbero favorire l'allungamento della durata dei mutui e, dunque, una maggiore sostenibilità della rata in rapporto al reddito dei beneficiari. I mutui ai beneficiari possono coprire fino al 100% del valore dell'immobile sul quale è iscritta l'ipoteca. I valori massimi di riferimento dei mutui sono i seguenti:

- > 100 mila euro per gli interventi di ristrutturazione con accrescimento dell'efficienza energetica;
- > 250 mila euro per gli interventi di acquisto di abitazioni principali;
- > 350 mila euro per gli interventi misti (acquisto e ristrutturazione).

A1.4 | La programmazione nazionale dei fondi strutturali europei 2014-2020

Nel 2012, risulta che in Italia circa il 30,4% della popolazione, oltre 18 milioni di persone, si trovi a rischio povertà o esclusione sociale, superando la media europea, pari al 24,9%²¹. Si tratta di un fenomeno in costante crescita sin dal 2005 che riguarda trasversalmente tutte le aree del Paese, sebbene si concentri nelle Regioni del Mezzogiorno.

(21) L'indicatore definito da EUROSTAT "People at risk of poverty or social exclusion" si riferisce alle persone che vivono in famiglie che si trovano in una delle tre seguenti condizioni: rischio di povertà (reddito equivalente netto inferiore al 60 per cento di quello mediano nazionale); grave deprivazione materiale (almeno 4 dei seguenti 9 sintomi di deprivazione: mancanza di telefono, tv a colori, lavatrice, automobile, impedimenti nel consumare un pasto a base di carne o pesce ogni due giorni, svolgere una vacanza di almeno una settimana fuori casa nell'anno di riferimento, pagare regolarmente rate di mutui o affitto, mantenere l'appartamento riscaldato, fronteggiare spese inaspettate) o bassa intensità di lavoro (i componenti in età da lavoro hanno lavorato, nell'anno precedente la rilevazione, meno del 20 per cento del loro potenziale, misurato in termini di mesi lavorati in rapporto ai mesi complessivi dell'anno).

Allo scopo di arrestare tale dinamica nazionale e allo stesso tempo di concorrere agli obiettivi europei, l'Italia si è impegnata nei Piani Nazionali di Riforma (2011, 2012, 2013) a ridurre di 2,2 milioni le persone che vivono o rischiano condizioni di povertà o esclusione sociale entro il 2020, utilizzando anche i fondi strutturali europei.

Nel periodo di programmazione 2007-2013, una parte delle risorse dei fondi strutturali europei (prevalentemente il FESR - Fondo europeo di sviluppo regionale e il FSE - Fondo sociale europeo) è stata destinata all'obiettivo dell'«inclusione sociale» (circa 4 miliardi di euro), in cui rientrano sia interventi per migliorare l'integrazione e il rientro nel mondo del lavoro delle persone svantaggiate, sia investimenti in infrastrutture sociali (sanità e alloggi)²².

La programmazione 2014-2020 interviene in un periodo eccezionale, caratterizzato da un forte aumento delle disuguaglianze sociali e territoriali in tutte le aree del Paese che ostacolano la coesione nazionale e la crescita socio-economica.

I fondi strutturali europei 2014-2020 (FESR, FSE e FEASR) che interessano complessivamente l'Italia ammontano a circa 41,5 miliardi di euro e sono differenziati per categorie di Regioni:

- > **Regioni meno sviluppate:** Calabria, Campania, Sicilia, Puglia e Basilicata;
- > **Regioni in transizione:** Abruzzo, Molise e Sardegna;
- > **Regioni più sviluppate:** Val d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Lazio;

Il governo di tali fondi, che coinvolge il livello europeo, nazionale, regionale e locale trova il punto di riferimento nel recente **Accordo di partenariato**²³, in cui si definisce la strategia nazionale (risultati attesi, priorità, metodi di intervento) di impiego dei fondi strutturali europei 2014-2020, con una prima ripartizione degli stessi per obiettivi tematici.

Per quel che qui maggiormente interessa, l' Obiettivo tematico n. 9 (OT9) prescrive la necessità di **«promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione»** e per la realizzazione di tale obiettivo sono dedicate risorse complessivamente pari a **3.727 milioni di euro**, di cui:

- > FESR: 1.042 milioni di euro;
- > FSE: 2.070 milioni di euro;
- > FEASR: 615 milioni di euro.

Considerando i Fondi FESR e FSE (2014-2020), il finanziamento è diversamente ripartito a seconda della categoria regionale:

- > Regioni più sviluppate: 800 milioni di euro;
- > Regioni in transizione: 217 milioni di euro;
- > Regioni meno sviluppate: 2.187 milioni di euro.

Nell'ambito dell' OT9, rientrano interventi infrastrutturali cofinanziati dal FESR, con particolare riferimento alle realtà metropolitane, di potenziamento del patrimonio pubblico e privato esistente per incrementare la disponibilità di alloggi sociali e servizi abitativi per categorie con particolari fragilità sociali ed economiche. In questo contesto, il FSE potrà sostenere interventi di supporto all'abitare assistito, rivolti a categorie particolarmente fragili nell'ottica del pieno reinserimento sociale di tali persone, anche mediante il reinserimento lavorativo laddove opportuno.

A differenza dei periodi di programmazione precedenti, nel lasso temporale 2014-2020, si prevede di valorizzare le risorse europee nell'ottica di realizzare uno specifico risultato: la **«riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo»**²⁴.

(22) A testimonianza dell'importanza delle risorse europee, oltre ai fondi strutturali, è particolarmente interessante il primo finanziamento della BEI (16 milioni di euro) in Italia registrato nel 2013 in tema di social housing. Si tratta di un prestito destinato alla concessione di un finanziamento ad un Fondo comune di investimento immobiliare di tipo chiuso (Fondo Polaris Parma Social House), riservato a investitori qualificati, che ha in corso di realizzazione la costruzione di 408 unità abitative di edilizia residenziale sociale situate nel Comune di Parma.

(23) Accordo di partenariato 2014-2020 (versione 7 aprile 2014).

(24) Gli indicatori di risultato sono: il numero di famiglie in affitto in alloggi ex IACP o Comuni/Numero di famiglie in condizione di deprivazione materiale. Tale indicatore però non è attualmente disponibile con la necessaria disaggregazione territoriale. Tra gli indicatori CE comuni di risultato dei diversi Programmi vi è il numero di alloggi di edilizia sociale riqualificati (con servizi o interventi infrastrutturali) per categorie fragili.

In relazione a tale risultato atteso sul disagio abitativo, il peso indicativo del FSE e del FESR è diversamente ripartito a seconda della categoria regionale:

- > Regioni più sviluppate: 8 milioni di euro;
- > Regioni in transizione: 6 milioni di euro;
- > Regioni meno sviluppate: 219 milioni di euro.

Tabella 11 – Azioni finanziate per la riduzione del disagio abitativo

Azione finanziata	Azione PON Programma operativo nazionale	Azione PON/PSR Programma operativo regionale	Fondo
Interventi di potenziamento del patrimonio pubblico e privato esistente e di recupero di alloggi di proprietà dei Comuni e ex IACP per incrementare la disponibilità di alloggi sociali e servizi abitativi per categorie fragili per ragioni economiche e sociali. Interventi infrastrutturali finalizzati alla sperimentazione di modelli innovativi sociali e abitativi [a titolo esemplificativo, co-housing, borgo assistito, altre tipologie di abitare assistito].	PON Città metropolitane	POR	FESR
Servizi di promozione e accompagnamento all'abitare assistito nell'ambito della sperimentazione di modelli innovativi sociali e abitativi, finalizzati a soddisfare i bisogni di specifici soggetti-target. [ad esempio, residenzialità delle persone anziane con limitazioni dell'autonomia, l'inclusione per gli immigrati, la prima residenzialità di soggetti in uscita dai servizi sociali, donne vittime di violenza].	PON Città metropolitane	POR	FSE
Misure a sostegno dei costi dell'abitare (fuelpoverty, morosità incolpevole).	PON Città metropolitane	POR	FSE
Sostegno all'adeguamento infrastrutturale per il miglioramento dell'abitare a favore di persone con disabilità e gravi limitazioni nell'autonomia (ad esempio, residenzialità delle persone anziane con tecnologie di Ambient Assisted Living).	-	POR	FESR
Potenziamento dell'anagrafe degli assegnatari dell'edilizia residenziale per contrastare le frodi, migliorare i processi di gestione e favorire l'accesso agli alloggi sociali da parte delle categorie deboli.	PON Governance (limitatamente all'azione di sistema)	POR	FESR

Fonte: CDP su D. P. C. M. 16 luglio 2009

A1.5 | Il riparto di competenze tra i livelli territoriali

Lo Stato ha competenza legislativa esclusiva nella «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» ex art. 117, comma secondo, lett. m) della Costituzione. Ne consegue che spetta allo Stato stabilire i livelli minimi di offerta abitativa per le categorie di soggetti particolarmente disagiate, da garantire su tutto il territorio nazionale, in modo tale da assicurare agli stessi il soddisfacimento del diritto sociale alla casa, compatibilmente con la effettiva disponibilità di alloggi e la programmazione territoriale. Con l'elaborazione dei Piani casa e la definizione delle politiche abitative nazionali, lo Stato esercita concretamente tale competenza esclusiva, fissando al tempo stesso i principi generali che devono conformare la programmazione dell'edilizia sociale.

Così come l'edilizia residenziale pubblica, anche l'edilizia residenziale sociale non è contemplata né come materia di competenza esclusiva statale, né regionale, ma si tratta in entrambi i casi di settori che rientrano nella materia «governo del territorio», che ai sensi dell'art. 117 della Costituzione è di competenza concorrente tra lo Stato, che deve dettare i principi generali, e la Regione che deve stabilire la normativa di dettaglio, nel rispetto della legislazione statale di principio, del Piano casa

nazionale e dei principi fondamentali contenuti nel Testo unico in materia di edilizia (D.P.R. n. 380/2011) e urbanistica (l. n. 1150/1942).

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 121/2010, si è espressa in tema di competenza in materia di edilizia residenziale pubblica, stabilendo che questa si estende su tre livelli normativi:

- > la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti che rientra nella competenza esclusiva dello Stato, compresa la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486 del 1995.
- > Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia "governo del territorio", di competenza concorrente tra Stato e Regioni.
- > Il terzo livello riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri Enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale.

Per quanto riguarda le funzioni amministrative, con il D.P.R. n. 616/1977 sono state trasferite dallo Stato alle Regioni le competenze di programmazione, localizzazione, attività di costruzione e gestione di interventi di edilizia residenziale e abitativa pubblica, di edilizia convenzionata, di edilizia agevolata, di edilizia sociale e le funzioni connesse alle relative procedure di finanziamento. Inoltre, le Regioni hanno acquisito le funzioni originariamente statali in tema di IACP, per cui tali istituti sono divenuti Enti regionali che in molti casi hanno assunto moduli organizzativi e denominazioni diverse in ciascuna realtà territoriale, come ad esempio le Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale (ATER).

Alcune competenze chiave in materia di edilizia residenziale sociale spettano anche al Comune soprattutto in materia di governo del territorio e pianificazione urbanistica, tanto che, in mancanza di specifiche disposizioni legislative, gli interventi edilizi di housing sociale non possono essere localizzati sul territorio di un Comune o su un terreno di sua proprietà, senza che quest'ultimo si sia espresso positivamente o abbia destinato ad housing sociale specifiche aree nel Piano regolatore generale. È il Comune che deve provvedere alla modifica delle destinazioni d'uso di terreni e/o fabbricati, talvolta dovendo procedere agli espropri di aree private.

Un'analisi della normativa regionale in materia di edilizia sociale, dettagliatamente approfondita nell'Appendice 2, mette in luce la complessa e frammentata realtà territoriale, a partire dalle profonde differenze nelle definizioni di social housing, che abbinata a ritardi e inadempienze normative e/o amministrative ha comportato una scarsa efficacia del processo devolutivo delle funzioni dal centro alla periferia secondo il principio di sussidiarietà stabilito nell'art. 118 della Cost.

A1.5.1 Gli Accordi di programma tra il MIT e le Regioni

Gli accordi di programma sono uno strumento di diritto amministrativo che consente alle amministrazioni pubbliche, parti dell'accordo, di semplificare l'azione amministrativa e di realizzare un miglior coordinamento soprattutto quando la competenza è ripartita tra amministrazioni appartenenti a diversi livelli di governo. **In materia di social housing, agli accordi di programma è affidato un ruolo fondamentale per la realizzazione del piano nazionale di edilizia abitativa**, ai sensi del comma 4 dell'art. 11 D.L. n. 112/2008, mediante un necessario raccordo tra lo Stato e le Regioni.

In particolare, il D.P.C.M. 16 luglio 2009 (art. 4) prevede la stipula di specifici accordi di programma promossi dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) con le Regioni e i Comuni «*al fine di concentrare gli interventi sull'effettiva richiesta abitativa nei singoli contesti, rapportati alla dimensione fisica e demografica del territorio di riferimento attraverso la realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale e di riqualificazione urbana, caratterizzati da elevati livelli di vivibilità, salubrità, sicurezza e sostenibilità ambientale ed energetica, anche attraverso la risoluzione di problemi di mobilità, promuovendo e valorizzando la partecipazione di soggetti pubblici e privati*».

Gli accordi di programma sono elaborati in modo coerente con la programmazione regionale relativa alle politiche abitative e allo sviluppo del territorio ed approvati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa delibera del CIPE, d'intesa con la Conferenza unificata. Eventuali modulazioni degli interventi contenuti negli accordi di programma devono essere approvate con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, mentre eventuali atti aggiuntivi agli accordi

di programma, da sottoscrivere per l'utilizzo di economie ovvero di nuove risorse finanziarie che si rendessero disponibili, sono approvati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

La stipula di tali accordi di programma avviene sulla base di specifiche procedure attuative per consentire alle Regioni di partecipare al Piano nazionale di edilizia abitativa:

- > le Regioni, d'intesa con gli Enti locali, propongono al Ministero un programma coordinato di interventi volti a incrementare, in risposta alle diverse tipologie di fabbisogno abitativo, il patrimonio di edilizia residenziale, anche sociale;
- > il proponente, attraverso procedure di evidenza pubblica, promuove e valuta, ai fini dell'ammissibilità, le proposte di intervento candidate all'inserimento nel programma di edilizia abitativa che pervengono dai soggetti pubblici, dagli ex IACP comunque denominati, e dai privati interessati;
- > qualora, ai fini del coordinamento delle azioni previste nelle proposte di intervento, sia necessaria la contestuale definizione o variazione di più atti di programmazione economico-finanziaria e di pianificazione territoriale di competenza di amministrazioni diverse, è indetta un'apposita conferenza di servizi, a cui partecipano tutti i soggetti interessati al rilascio di atti di assenso.

Le risorse del Piano nazionale di edilizia abitativa sono state ripartite tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano con decreto 8 marzo 2010 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sulla base di predeterminati coefficienti, a cui ha fatto seguito il Decreto interministeriale del 19 dicembre 2011 che ha destinato ulteriori 112 milioni di euro circa per la sottoscrizione di ulteriori accordi.

In base alle delibere del CIPE (n. 16/2011; n. 5/2012; n. 77/2012) risulta che le risorse per i finanziamenti sono complessivamente pari a **circa 3 miliardi di euro**, di cui:

- > 337,9 milioni di euro derivano da risorse statali;
- > 293,9 milioni di euro da fondi regionali;
- > 2.111,9 milioni di euro da risorse private.

Grazie allo strumento dell'accordo di programma si renderanno complessivamente disponibili **17.101 alloggi**, di cui oltre 7 mila sono destinati al mercato dell'affitto permanente, o dell'affitto a 25 anni; 6.587 a riscatto dopo 10 anni, mentre 3.334 saranno destinati al libero mercato.

A2.1 | Valle d'Aosta

Le politiche abitative della Valle d'Aosta presentano un'ampia articolazione: dalla concessione di mutui agevolati a favore della prima casa a valere sul fondo di rotazione regionale (istituito presso la società finanziaria regionale, FINAOSTA S.p.A.), fino all'incremento del patrimonio dell'Edilizia Residenziale Pubblica. D'altra parte, la Regione, coerentemente con le proprie funzioni, ha definito, a partire dal 2013, un preciso ed ambizioso quadro d'azione: il riconoscimento del diritto ad un'abitazione dignitosa, l'interesse prevalente al recupero del patrimonio esistente, l'attenzione alla sostenibilità ambientale, l'impegno diretto pubblico e il sostegno ai privati (tanto per la realizzazione, quanto per il mantenimento dell'abitazione).

Non risulta immediatamente identificabile, tuttavia, un'esplicita menzione del social housing che, stando alla legislazione regionale in materia di politiche abitative²⁵, potrebbe ricadere, a seconda dei casi, nel perimetro dell'Edilizia Residenziale Pubblica o in quello dell'Edilizia Convenzionata:

- > nel primo caso qualora, su iniziativa principalmente pubblica, vi fosse la concorrenza di investimenti pubblici o privati per la realizzazione di «abitazioni destinate a ridurre il disagio abitativo dei nuclei familiari che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato²⁶»;
- > nel secondo caso, invece, qualora venissero realizzati interventi edilizi tali da prevedere una superficie utile abitabile almeno pari al 75% del totale da destinare a locazione a canone convenzionato per un arco temporale concordato²⁷.

Un esame maggiormente approfondito, condotto basandosi anche su analogie con i programmi delle altre Regioni, suggerisce, tuttavia, che il social housing rappresenti, per una porzione significativa, un sottoinsieme dell'Edilizia Convenzionata sotto la denominazione di Edilizia Residenziale Sociale. Seguendo questa linea, la Valle d'Aosta avrebbe previsto uno stanziamento di quasi 2 milioni di euro²⁸ finalizzato alla realizzazione delle seguenti linee di intervento:

- > realizzazione di alloggi di edilizia residenziale sociale da offrire in locazione a canone sostenibile per un minimo di 25 anni;
- > realizzazione di alloggi di edilizia convenzionata da destinare per un minimo di 10 anni alla locazione a canone convenzionato a soggetti aventi particolari caratteristiche di debolezza sociale.

Se per la seconda linea di intervento è ipotizzata la realizzazione di 12 alloggi, per la prima è stato pubblicato un bando di gara regionale per l'acquisizione di proposte di intervento riferite a realizzazioni che comprendano almeno il 75% della superficie utile da destinarsi a locazione venticinquennale a canoni convenzioni e il 50% degli alloggi da destinarsi a nuclei familiari in possesso dei requisiti per l'accesso all'Edilizia Residenziale Pubblica e/o a nuclei familiari in possesso dei requisiti per l'accesso agli alloggi di Edilizia Convenzionata²⁹. A fronte dell'impegno pubblico, complessivamente pari a 750 mila euro, viene richiesto un cofinanziamento privato pari almeno al 20% del costo complessivo degli interventi, il cui incremento rappresenta un requisito premiale di valutazione in fase di selezione delle proposte.

(25) Ci si riferisce, in modo particolare, alla L. R. 13 febbraio 2013, n. 3.

(26) Art. 8 della L. R. 3/2013.

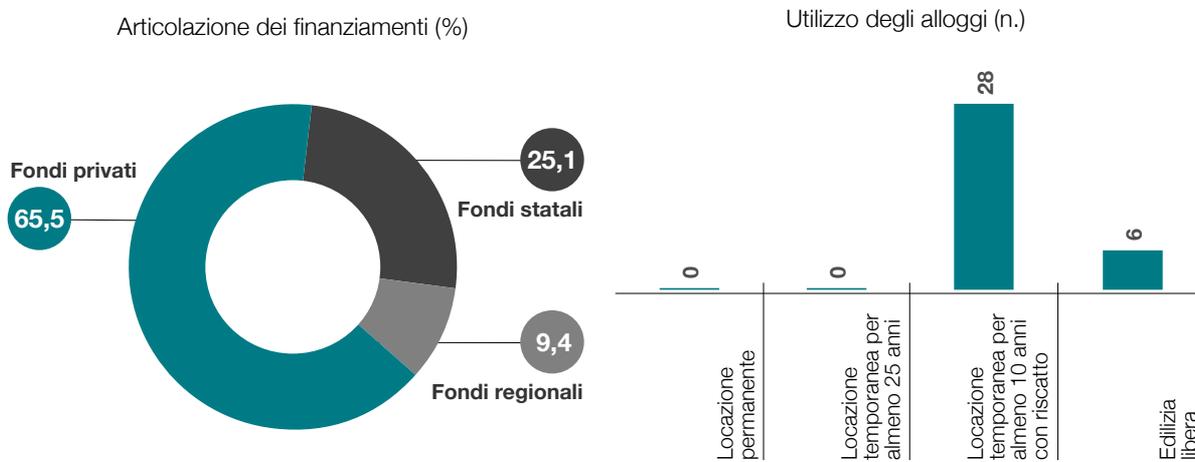
(27) Artt. 9, 56 e 57 della L. R. 3/2013.

(28) Somma derivante da due programmi: il primo per 750 mila euro, dei quali 500 mila messi a disposizione dallo Stato con D. M. 26 marzo 2008, prot. 2295; il secondo che somma 675 mila euro, messi a disposizione dallo Stato nell'ambito del "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa" con D. M. 8 marzo 2010, n. 263, e 552 mila euro messi a disposizione dalla Regione con P. D. 28 gennaio 2011, n. 368.

(29) Il bando è stato pubblicato con D. G. R. del 17 giugno 2011, n. 1432.

La Delibera CIPE n. 77 dell'11 luglio 2012, relativa agli accordi di programma tra la Regione e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nell'alveo del "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa", evidenzia un impiego dei 2,7 milioni di euro per un'offerta di 34 alloggi, l'82% dei quali in locazione temporanea con patto di futura vendita.

Grafico 52 – Interventi ricompresi nel "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa"



Fonte: elaborazioni CDP su Del. CIPE n. 77 dell'11 luglio 2012

A2.2 | Piemonte

Il “Programma casa: 10.000 alloggi entro il 2012”, varato con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 93-43238 del 20 dicembre 2006 e destinatario di risorse pari a circa 750 milioni di euro, rappresenta il più rilevante intervento organico in materia di politica abitativa intrapreso dal Piemonte dopo l’acquisizione regionale delle competenze in merito. La consistenza e la variabilità del fabbisogno abitativo nel territorio hanno spinto il Legislatore regionale – tradizionalmente diviso tra la consapevolezza delle decrescenti risorse finanziarie disponibili e l’opportunità di mantenere la centralità del ruolo pubblico in un settore dal cruciale impatto sociale – ad articolare un ampio spettro di misure, comprensive della «*possibilità di coinvolgere e mobilitare, per la realizzazione degli alloggi destinati prioritariamente all’affitto a canoni calmierati, capitali e risorse private attraverso la diffusione del partenariato pubblico-privato*».

Tabella 12 – Linee di intervento, fabbisogni stimati e previsione di alloggi

Linea di intervento	Fabbisogno stimato (€ mln)	Alloggi previsti (n.)
Edilizia sovvenzionata	592,3	6.063
Edilizia agevolata sperimentale	21	300
Edilizia agevolata	78,6	1.937
Programma Giovani	21,5	1.400
Programma Anziani	25,5	300
Studi di fattibilità	8	
Sostegno ad agenzie per la locazione	2	
TOTALE	748,9	10.000

Fonte: elaborazioni CDP su D.C.R. 20 dicembre 2006

92

Il programma, articolato in tre bienni di intervento e tuttora in corso, ha consentito di assegnare contributi per 520 milioni di euro e di realizzare oltre 7 mila alloggi. A questi si aggiungono 2.130 contratti di locazione a canone concordato, sottoscritti per il tramite del finanziamento erogato dalla Regione alle Agenzie sociali per la locazione, che hanno permesso ad altrettante famiglie vulnerabili di trovare una casa sul mercato privato della locazione.

Con la fine del 2007, sia per la constatazione che, anche a programma casa concluso, il fabbisogno abitativo non avrebbe potuto essere completamente soddisfatto (la rilevazione svolta dalla regione aveva messo in evidenza un fabbisogno di circa 40.000 alloggi), sia per lo stimolo proveniente da nuovi interventi nazionali, il Consiglio Regionale ha affiancato a quanto già intrapreso programmi esplicitamente di social housing³⁰.

Collocandosi tra il segmento di edilizia sovvenzionata, a totale carico pubblico e destinata a locazione permanente, e quello di edilizia agevolata, attuata con il concorso pubblico e generalmente destinata alla vendita, l’edilizia sociale, prevalentemente definita “per differenza” rispetto ai filoni tradizionali, risponde all’esigenza di offrire «*alloggi e servizi con forte connotazione sociale, per coloro che non riescono a soddisfare il proprio bisogno abitativo sul mercato (per ragioni economiche o per assenza di un’offerta adeguata) cercando di rafforzare la loro condizione*»³¹. Nella programmazione regionale gli interventi di social housing assumono, quale caratteristica pregnante, l’attivazione di forme di gestione da affiancare a quelle tradizionali per tenere in considerazione le necessità della persona e, a seconda del caso, si sviluppano con programmi individuali di accompagnamento, integrazione, reinserimento dei beneficiari nelle reti sociali. Oltre al soggetto attuatore dell’intervento, beneficiario del contributo pubblico (ATC, Comune, Imprese di costruzione, Cooperative edilizie), sono, quindi, presenti dei soggetti gestori che possono essere pubblici o privati del settore no-profit con competenza e comprovata esperienza.

In questo modello d’intervento il ruolo pubblico assume un più forte connotato di regolatore e catalizzatore di risorse private e il programma si declina, in abitazioni destinate alla locazione temporanea (max 18 mesi) o in abitazioni destinate alla locazione permanente (RP).

(30) Le “Linee Guida per il social housing in Piemonte” ad integrazione del Programma Casa 10.000 alloggi entro il 2012 sono state approvate con D. G. R. n. 27-7346 del 5 novembre 2007 e sono state precisate e parzialmente rimodellate con D.G.R. n 55-9151 del 7 luglio 2008 che ha dato avvio ad una prima fase attuativa del programma avente carattere sperimentale.

(31) Definizione CECODHAS richiamata dalla D. G. R. n. 27-7346 del 5 novembre 2007 – “Linee Guida per il social housing in Piemonte” ad integrazione del Programma Casa 10.000 alloggi entro il 2012.

Tabella 13 – Interventi di social housing previsti

	Residenze temporanee Alloggi individuali e residenze collettive	Residenze temporanee Alloggi per l'inclusione sociale	Alloggi individuali in locazione permanente
Categorie di beneficiari	Soggetti con necessità abitative temporanee legate a contratti o rapporti di lavoro o formazione, ragioni di studio o cura o assistenza, perdita dell'abitazione, perdita di lavoro e conseguente impossibilità di affrontare affitti a libero mercato, motivi turistici; altri definiti dal Comune.	Soggetti senza fissa dimora, con progetti di reiserimento sociale, con progetti di ricerca di autonomia e ricostruzione di autostima, con gravi problemi di salute; vittime di violenza; altri definiti dal Comune.	Soggetti in possesso dei requisiti per accedere ad un alloggio di edilizia agevolata in proprietà, altri definiti dal Comune.
Requisiti soggetti beneficiari (di natura reddituale)	Determinati dal Comune ma: reddito nucleo familiare ≤ reddito richiesto per l'accesso all'edilizia agevolata in locazione + 20% (metodo di calcolo ISEE, ≈ 2,3 mila euro al mese); distanza tra Comune di residenza e il Comune di interesse ≥ 60 minuti (tempi di percorrenza come da orario mezzi pubblici).	Nessun requisito.	Non titolarità, da parte di tutti i componenti del nucleo familiare di diritti su un alloggio adeguato alle esigenze del nucleo familiare, di altra abitazione o assegnazione di alloggio realizzato con contributi pubblici o con finanziamenti agevolati; reddito del nucleo familiare non inferiore a quello di permanenza nell'edilizia sovvenzionata e non superiore a quello di accesso per l'edilizia agevolata in proprietà (1,8 mila euro ≤ reddito ISEE/mese ≤ 2,8 mila euro al mese).
Modalità di intervento	Nell'ordine: acquisto di edifici liberi o porzioni definite degli stessi, recupero, ristrutturazione urbanistica, nuova costruzione.		
Tipologie edilizie (preferibilmente compresenti)	Mini-alloggi (max 2 persone, tra 28mq e 38mq di SU), appartamenti (tra 38,01mq e 95mq di SU), appartamenti idonei ad ospitare gruppi in coabitazione (pluricamere con servizi e spazi comuni). In tutti i casi: possibile previsione di spazi comuni, necessaria adesione a criteri di compatibilità ambientale	Camere (con servizi), mini-alloggi (tra 28mq e 38mq di SU), servizi di pertinenza. In tutti i casi: necessaria adesione a criteri di compatibilità ambientale.	Mini-alloggi (max 2 persone, tra 28mq e 38mq di SU), appartamenti (tra 38,01mq e 95mq di SU). Previsione di unità immobiliari non residenziali da destinare alla vendita immediata. In tutti i casi: necessaria adesione a criteri di compatibilità ambientale.
Localizzazione degli interventi	Preferibilmente all'interno di interventi o progetti integrati effettuati da Comuni capoluogo di Provincia, Comuni singoli o associati con popolazione > 10.000 ab.		Comuni singoli o associati con popolazione > 8.000 ab.
Soggetti attuatori	Comuni, ATC, Cooperative edilizie, Imprese, Fondazioni Bancarie, Terzo settore con consolidata esperienza nell'edilizia sociale.		
Enti gestori	Soggetto attuatore o soggetto convenzionato con il soggetto attuatore (scelto tra organizzazioni/enti/istituzioni del terzo settore no profit). Per le categorie sociali deboli, la gestione è svolta in collaborazione con servizi sociali territoriali o altri enti preposti.	Soggetto attuatore o soggetto convenzionato con il soggetto attuatore (scelto tra organizzazioni/enti/istituzioni del terzo settore no profit). La gestione è svolta in collaborazione con servizi sociali territoriali o altri enti preposti.	Soggetto attuatore o soggetto convenzionato con il soggetto attuatore.
Finanziamento regionale	Previsti un contributo pubblico in conto capitale tra il 20% e il 30% del costo, il concorso di più soggetti, sia pubblici sia privati e gli interventi convenzionati. Possibilità per i Comuni di partecipare alla selezione regionale per l'acquisizione di aree edificabili ad uso residenziale o l'acquisto di aree edificate da recuperare.	Previsto un contributo pubblico in conto capitale: fino all'80% del costo, se l'intervento è realizzato da Comuni, ATC o ASL; al massimo pari al 50%, se l'intervento è realizzato da Fondazioni bancarie o soggetti del terzo settore. Si considerano il concorso di più soggetti, pubblici e privati, e l'attuazione di interventi convenzionati. Possibilità per i Comuni di partecipare alla selezione regionale per l'acquisizione di aree edificabili ad uso residenziale o l'acquisto di aree edificate da recuperare.	Previsti: un contributo pubblico in conto capitale, limitato all'acquisto dell'area o dell'immobile, non superiore al 15% del costo totale, riduzioni sulle imposte e fondi di garanzia per il pagamento degli affitti. Si considerano il concorso di più soggetti, pubblici e privati, e l'attuazione di interventi convenzionati. Possibilità per i Comuni di partecipare alla selezione regionale per l'acquisizione di aree edificabili ad uso residenziale o l'acquisto di aree edificate da recuperare.

Durata, natura e corrispettivo della locazione temporanea	Durata massima 18 mesi. Canone di locazione non superiore a quelli concordati e compreso tra 200 e 400 euro al mese in relazione alla dimensione dell'alloggio.	Durata massima 18 mesi, rinnovabili. Canone di locazione riscosso dal soggetto attuatore/gestore e calcolato sulla capacità reddituale del locatario.	Canone di equilibrio dell'intervento. Possibilità di riscatto dell'immobile (canone di locazione come anticipo del corrispettivo finale, senza necessità di garanzie ed acconti da parte del beneficiario, possibile voltura ad altri familiari).
Durata della destinazione vincolata	30 anni. Successivamente la struttura diviene di proprietà del soggetto attuatore.	Perenne. Proprietà pubblica.	15-30 anni. Successivamente la struttura diviene proprietà del soggetto attuatore. È possibile la riscattabilità da parte dell'affittuario o del Comune.

Fonte: elaborazioni CDP su Linee Guida per il Social Housing in Piemonte

La tipologia delle abitazioni varia in relazione alla destinazione, se per la locazione permanente permane la forma classica dell'alloggio, per la locazione temporanea è prevista soprattutto la realizzazione di residenze collettive, micro comunità, camere con servizi, mini alloggi e servizi di pertinenza quali servizi residenziali collettivi, spazi per la socializzazione, locali adibiti a servizi comuni. Il contributo concesso varia a seconda della destinazione: si parte da un minimo del 15% del costo di realizzazione per alloggi destinati alla locazione permanente, per arrivare fino ad un massimo dell'80% per le residenze temporanee realizzate da soggetti pubblici che rimangono di proprietà pubblica. La gradualità del contributo è in relazione inversa con la natura del beneficiario: più è alto il contributo, più bassi saranno i canoni praticati e più vulnerabili saranno le famiglie che vi accedono. Anche i requisiti dei beneficiari variano a seconda della tipologia di locazione e, nuovamente, per le locazioni permanenti il riferimento è costituito dalla normativa vigente per gli interventi più tradizionali di edilizia agevolata (principalmente criteri reddituali e di non possesso di un'altra abitazione adeguata), mentre per le locazioni temporanee il riferimento è costituito dall'art. 4 della L. n. 179/1992, in particolare si tratta di soggetti in uscita dai percorsi di reinserimento curati dai servizi sociali (ma non ancora autonomi sotto il profilo abitativo), oppure di soggetti che hanno necessità abitative temporanee per motivi di lavoro, assistenza, cura o studio o per frattura del nucleo familiare o per la perdita della casa dovuta a sfratto.

La sperimentazione tramite casi pilota ha inizio nel luglio 2008 con un avviso pubblico per la raccolta di manifestazioni di interesse, contenuto nella Deliberazione della Giunta Regionale n. 55-9151 del 7 luglio 2008. Viene previsto uno schema procedurale piuttosto semplice, sintetizzabile nei seguenti passaggi:

- > avviso regionale per la presentazione di "manifestazioni d'interesse" (dossier) da parte dei soggetti interessati;
- > presentazione da parte dei proponenti del dossier al comune sede di intervento
- > valutazione dell'interesse comunale alla realizzazione dell'iniziativa in rapporto al fabbisogno rilevato sul territorio di competenza e loro composizione all'interno di un programma comunale di social housing; invio alla Regione
- > valutazione e selezione dei programmi comunali e delle proposte da parte della Regione;
- > ammissione a finanziamento degli interventi selezionati
- > sottoscrizione protocollo d'intesa Regione/Comune sede di intervento/Soggetto attuatore beneficiario del finanziamento/Soggetto gestore, per la definizione dei rispetti obblighi e impegni;
- > erogazione dei contributi da parte della Regione ai soggetti attuatori a stato avanzamento lavori;
- > consuntivazione e saldo erogato dalla Regione ai soggetti beneficiari a intervento concluso e famiglie insediate;
- > monitoraggio regionale annuale sull'andamento dei lavori di costruzione e, successivamente, sulla gestione per tutto il periodo di vigenza dell'obbligo di servizio pubblico (OSP).

Il programma di Social Housing della Regione, finanziato con risorse regionali (in misura prevalente) e con risorse del Fondo FSC (ex FAS) sull'asse IV Valorizzazione delle risorse umane, prevede, ad ulteriore incentivo del settore privato, la possibilità di ottenere sostegno finanziario dai Comuni tramite conferimento di immobili da recuperare, riduzione o esonero dal contributo di costruzione e riduzione delle imposte comunali.

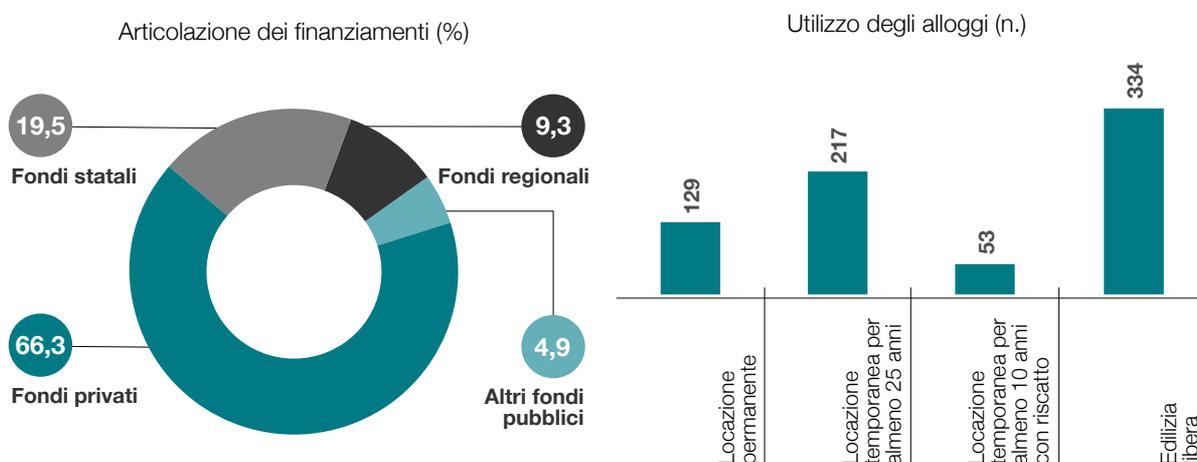
Dal punto di vista operativo, ogni intervento, localizzabile in tutti i Comuni del Piemonte, singoli o associati, con popolazione pari o superiore a 8 mila abitanti e inserito in una qualsiasi tipologia edilizia, doveva prevedere non meno di 6 alloggi e non più di 12 alloggi o superfici equivalenti. Le pro-

poste selezionate, sulla base di criteri quali qualità e organicità del progetto gestionale solidale e partnership finanziaria e capacità di convogliare risorse private, hanno ottenuto il finanziamento regionale.

Il contributo concesso comprende un contributo aggiuntivo di 5 mila euro per alloggio o superficie equivalente a copertura dei maggiori oneri derivanti dall'obbligo di raggiungere un determinato livello di sostenibilità ambientale superiore a quello previsto dalla normativa nazionale vigente.

La valutazione sui 27 casi pilota presentati, approvata attraverso la Determinazione Dirigenziale n. 1 del 7 gennaio 2009, ha portato al finanziamento di 20 interventi per 12,9 milioni di euro. Attualmente gli interventi in corso sono 13 (6 interventi ammessi, infatti, sono stati successivamente revocati per mancanza del consolidamento degli impegni assunti al momento della manifestazione d'interesse e per 1 intervento è pervenuta la rinuncia al finanziamento) e, complessivamente, prevedono la realizzazione di 60 alloggi e 157 posti letto in residenze collettive. L'impegno finanziario a carico della Regione è di poco superiore ad 8 milioni di euro (compresi i fondi FSC) e i contributi finora erogati ammontano a 3,1 milioni di euro. Tutti gli interventi in essere, salvo uno, sono di recupero o ristrutturazione urbanistica e riguardano residenze temporanee. Raffrontata con il complesso delle attività previste dal "Programma Casa", infine, la sperimentazione sembra procedere a maggior rilento probabilmente proprio in ragione della ricerca di una *governance* orizzontale più marcata. Quanto agli accordi di programma sottoscritti con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nell'ambito del "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa", dalla Delibera CIPE n. 16 del 5 maggio 2011 emerge che i 168,2 milioni di euro di finanziamenti previsti, dei quali oltre il 66% di provenienza privata, siano destinati alla realizzazione di 733 alloggi, con un utilizzo a favore della componente sociale (55%) rispetto a forme di edilizia libera (45%).

Grafico 53 – Interventi ricompresi nel "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa"



Fonte: elaborazioni CDP su Del. CIPE n. 16 del 5 maggio 2011

Accanto ai precedenti interventi è stata intrapresa, su promozione delle principali fondazioni bancarie del territorio, la strada della costituzione di fondi immobiliari. In particolare:

- > "Abitare Sostenibile Piemonte" (fondo chiuso della durata di 25 anni), avviato nel 2011 con un ammontare obiettivo pari a 120 milioni di euro, che si propone la realizzazione di 785 alloggi sociali e 300 posti letto in residenze temporanee;
- > "Piemonte C.A.S.E." (fondo chiuso della durata di 25 anni), istituito nel 2012 con un ammontare obiettivo pari a 100 milioni di euro, che si propone la realizzazione di 189 alloggi sociali e 526 posti letto in residenze temporanee.

Il Fondo "Abitare Sostenibile Piemonte", gestito da Polaris Real Estate Sgr e attualmente forte della proprietà di un immobile del valore di mercato di 6,8 milioni di euro, renderà disponibili in Via Milano 20 a Torino 50 alloggi, il 70% dei quali a canone calmierato, entro il 2014. Il Fondo "Piemonte C.A.S.E.", gestito da Ream Sgr con la partecipazione del FIA per 12 milioni di euro, ha acquisito la Residenza Turistico Alberghiera in Via Ivrea 24 a Torino, composta di 180 unità abitative per complessivi 526 posti letto.

A2.3 | Liguria

La Liguria, tra le prime ad acquisire la consapevolezza di dover sviluppare sinergie tra risorse pubbliche e private, ha elaborato un primo “Piano Regionale per il Social Housing” già nel giugno 2006 con lo scopo dichiarato di mutare l’approccio alle politiche abitative sia sotto il profilo della responsabilizzazione degli organi di governo del territorio – riservando alla competenza regionale soltanto la determinazione delle caratteristiche dei livelli di servizio dei vari interventi e spostando sugli Enti Locali la definizione dei programmi specifici –, sia sotto quello del meccanismo di intervento pubblico – che tende ad assumere la forma di cofinanziamento modulato sulla rilevanza sociale del progetto (progressivamente crescente dagli alloggi destinati alla locazione a termine ai centri per l’inclusione sociale)³².

Il Programma, rivolto a Comuni ad elevata densità abitativa e non comprendente la città di Genova, mostrava, tuttavia, profili di sovrapposizione rispetto ad altri interventi edilizi, principalmente a causa di una caratterizzazione del social housing limitata alla modalità di intervento pubblico e non anche alla definizione di caratteristiche omogenee di natura reddituale per i destinatari degli alloggi. Al novembre 2007, l’ambito dell’Edilizia Residenziale Pubblica assorbiva oltre il 24% dell’offerta abitativa complessivamente generata dal Piano (349 alloggi e 89 posti letto) e oltre il 30% dell’offerta abitativa in termini di alloggi, mentre il finanziamento da parte di privati ammontava ad oltre il 37% sul totale degli interventi (19,4 milioni di euro su 52,1 milioni di euro)³³.

La sistematizzazione legislativa della politica abitativa regionale del 2007, avvenuta con la Legge Regionale n. 38 del 3 dicembre, ha individuato quattro aree all’interno delle quali prevedere un intervento pubblico di consistenza decrescente:

- > marginalità sociale - comprendente «*soggetti in precarie condizioni economiche e sociali, caratterizzati da instabilità alloggiativa e che necessitano altresì di particolari forme di accompagnamento sociale*»;
- > disagio grave - all’interno del quale insistono «*soggetti radicati sul territorio la cui situazione economica è modesta e incompatibile con un canone di affitto di mercato*»;
- > disagio diffuso - riguardante «*soggetti la cui situazione economica è meno disagiata rispetto ai soggetti di cui [al caso precedente] ed è compatibile con un canone di affitto o una rata di rimborso del mutuo moderato rispetto a quello di mercato*»;
- > difficoltà - «*rappresentata da soggetti la cui situazione economica di disagio è di breve o medio periodo, per cui è prevedibile la compatibilità con un canone di affitto o una rata di rimborso del mutuo moderato rispetto a quello di mercato*».

Secondo una definizione stringente, il social housing dovrebbe riguardare le ultime due, ma non viene predeterminato alcuno strumento specifico associato alle diverse aree. Si stabilisce, inoltre, che la Regione possa partecipare ad un “Fondo per lo sviluppo dell’abitare sociale ‘social housing’”, finalizzato alla «*realizzazione di interventi edilizi di particolare rilevanza, caratterizzati da alloggi prevalentemente destinati all’assegnazione in locazione permanente e temporanea, a canone moderato o comunque inferiore a quello di mercato, coerenti con gli obiettivi della programmazione regionale per la concessione di incentivi*», utilizzabile dagli istituti di credito come provvista allo scopo di ridurre gli oneri degli interessi sui mutui concessi ai soggetti attuatori degli interventi edilizi. Nel complesso, considerando le categorie di intervento nel settore abitativo, non si rinviene una specificazione del *social housing*, ma l’insieme più ampio dell’Edilizia Sociale Residenziale, all’interno del quale coesistono l’Edilizia Residenziale Pubblica, la locazione a canone moderato e gli interventi per categorie speciali (rivolti alla realizzazione di strutture alloggiative di natura temporanea e di strutture per l’inclusione sociale)³⁴.

Il “Programma Quadriennale Regionale 2008-2011”³⁵ viene chiaramente caratterizzato come «*strumento della transizione verso un nuovo modello delle politiche abitative*» che, in considerazione di:

- > necessità di dare un seguito operativo alle legislazioni regionali;

(32) Cfr. D.G.R. n. 653 del 23 giugno 2006.

(33) Cfr. Programma Quadriennale Regionale 2008-2011.

(34) L.R. 38/2007, artt. 14 – 16.

(35) Approvato con D. C. R. n. 9 del 28 aprile 2009.

- > esaurimento progressivo delle risorse pubbliche disponibili;
- > incremento (dal punto di vista quantitativo) e frammentazione (dal punto di vista qualitativo) della domanda e riduzione del reddito disponibile delle famiglie;

veda nella strutturazione di un nuovo e più ampio welfare abitativo partecipativo (nel quale operino, cioè, settore pubblico, settore privato profit e settore privato no profit) la soluzione al crescente disagio. Nonostante la Regione abbia previsto un insieme strutturato di interventi (dal Fondo di Sostegno per l'utenza ERP e il Fondo Sociale Affitti, a programmi per l'accesso e il mantenimento della proprietà della prima casa), il Programma ribadisce la centralità dei Comuni, chiamati a:

- > orientarsi maggiormente sull'offerta di alloggi in affitto;
- > ridefinire il confine tra Edilizia Residenziale Pubblica, definita come servizio pubblico di interesse generale basato sulla solidarietà e l'universalità, e Edilizia Residenziale Sociale, rientrante nel novero dei servizi di interesse generale a rilevanza economica e basata sull'equivalenza – a livello individuale – tra versamenti e prestazioni sociali;
- > investire sulla redditività complessiva del patrimonio pubblico, anche attraverso il recupero e l'adeguamento dell'esistente;
- > operare da catalizzatori per iniziative pubbliche e private sul territorio.

Nonostante le indicazioni generali, le disposizioni relative al cofinanziamento regionale sembrano indicare che l'Edilizia Residenziale Pubblica sia divenuta un sottoinsieme dell'Edilizia Residenziale Sociale. Riferendosi a quest'ultima, infatti, la Regione prevede diverse opzioni, che solo in piccola parte possono effettivamente rientrare nell'alveo del social housing in senso stretto (nella fattispecie, canone moderato di proprietà del soggetto attuatore al termine del periodo di destinazione vincolata ed eventualmente con patto di futura vendita).

Tabella 14 – Tipologie di interventi di Edilizia Residenziale Sociale

	Alloggi ERP	Canone moderato				Strutture alloggiative temporanee		Centri per l'inclusione sociale
		Convenzione con immobile di proprietà o diritto di superficie per 90 anni		Concessione di lavori pubblici				
Validità vincolo di destinazione d'uso a edilizia sociale	Perenne	> 15 anni + periodo di cantiere	> 25 anni + periodo di cantiere	Perenne	> 30 anni	> 15 anni + periodo di cantiere	> 25 anni + periodo di cantiere	Perenne
Percentuale di cofinanziamento riconoscibile sul costo	80	30	37,50	45	< 40	25	40	80
Stato di proprietà alla fine del periodo di vincolo	Patrimonio ERP	Soggetto attuatore	Soggetto attuatore	Soggetto attuatore	Patrimonio ERP	Soggetto attuatore	Soggetto attuatore	Proprietà pubblica

Fonte: elaborazioni CDP su Programma Quadriennale Regionale 2008-2011 e D.G.R. n. 1082 del 31 luglio 2009

Ai programmi di Edilizia Residenziale Sociale, che avrebbero dovuto consentire la disponibilità nel quadriennio di 1.511 alloggi (comprensivi di nuove realizzazioni e di recupero dell'esistente) a canone sociale o moderato, è stata destinata la quota maggiore delle risorse: 51 milioni di euro (31,8% del totale pianificato). Veniva ricordato, inoltre, che sarebbe stata data priorità a progetti che avessero:

- > affrontato il problema abitativo in una logica comprensoriale (ovvero, che siano presentati da un Comune capofila per bacino d'utenza in unione ad altri Comuni, oppure da un'unione di Comuni la cui popolazione residente complessiva sia superiore a 30 mila abitanti);
- > presentato un maggior grado di organicità e complessità nella risposta al fabbisogno di casa (prevedano, cioè, di coprire più del 25% del fabbisogno abitativo stimato per l'area di riferimento)

- > previsto più opzioni di offerta (dagli alloggi ERP ad alloggi a canone moderato);
- > garantito la cantierabilità in tempi certi;
- > realizzato alloggi, privilegiando il recupero dell'esistente, con un vincolo ERS possibilmente superiore a 25 anni e pari almeno a 20 (oppure 35 posti letto).

La Giunta Regionale, tuttavia, nel primo avviso per la presentazione dei programmi locali di social housing seguente al Piano Quadriennale (luglio 2009)³⁶, ha definito un piano di riparto per bacino d'utenza, fondato sul fabbisogno abitativo, prevedendo così un tetto massimo ai possibili cofinanziamenti (e, quindi, ai relativi progetti) all'interno di ogni singola macro-area.

Tabella 15 – Fabbisogno e risorse destinate per bacino d'utenza

Bacino d'utenza	Fabbisogno alloggi alta e media tensione abitativa	Riparto (€ '000)
Albenganese (capofila: Albenga)	943	747,4
Bormida (capofila: Cairo Montenotte)	474	375,7
Finalese (capofila: Finale Ligure)	775	614,3
Fontanabuona (capofila: Moconesi)	165	130,8
Genovese (capofila: Genova)	10.761	6.727,0
Golfo (capofila: Rapallo)	798	632,5
Imperiese (capofila: Imperia)	1.075	852,0
La Spezia – Magra (capofila: La Spezia)	3.695	2.928,7
Paradiso (capofila: Recco)	531	420,9
Riviera spezzina (capofila: Levanto)	82	65,0
Sanremese (capofila: Sanremo)	1.476	1.169,9
Savonese (capofila: Savona)	2.529	2.004,5
Tigullio Orientale (capofila: Chiavari)	1.529	1.211,9
Ventimigliese (capofila: Ventimiglia)	842	667,4
TOTALE	25.675	18.548,0

Fonte: elaborazioni CDP su D.G.R. n. 1082 del 31 luglio 2009

Il Fondo regionale per il finanziamento degli interventi a programma, infine, viene istituito presso la Finanziaria Ligure per lo Sviluppo Economico (Fi.L.S.E. S.p.A.), con funzioni di vero e proprio braccio operativo della Regione per il Programma.

Nel corso del 2010 sono stati individuati e ammessi a finanziamento interventi per 31,7 milioni di euro (dei quali il 45,8% coperti dal cofinanziamento regionale), in grado di provvedere alla realizzazione di 420 alloggi o posti letto, un quarto dei quali a canone moderato e il 74% dei quali frutto di recuperi edilizi.

Quanto agli accordi di programma sottoscritti con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nell'ambito del "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa", dalla Delibera CIPE n. 16 del 5 maggio 2011 emerge che i 212,4 milioni di euro di finanziamenti previsti siano destinati alla realizzazione di 1.287 alloggi.

Nel corso del 2012, infine, la Regione ha stanziato circa 5 milioni di euro per l'attuazione di un piano per la riqualificazione urbana e l'Edilizia Residenziale Sociale nei piccoli Comuni (con popolazione residente inferiore ai 5 mila abitanti).

Ogni intervento proposto dovrà prevedere almeno il 70% di alloggi afferenti alle seguenti categorie:

- > Edilizia Residenziale Pubblica,
- > canone moderato nella forma di locazione permanente o a termine,

(36) D.G.R. n. 1082 del 31 luglio 2009.

Tabella 16 – Interventi autorizzati

Bacino d'utenza	Numero alloggi o posti letto	Tipologia edilizia		Tipologia ERS			Costo ammissibile a contributo (€ '000)
		% nuova costruzione	% recupero	% ERP	% canone moderato	% Inclusione sociale	
Savonese	110	9,1	90,9	90,9	9,1	0	1.394,40
Genovese	90	17,8	82,2	76,7	23,3	0	5.233,00
La Spezia - Magra	81	18,5	81,5	77,8	22,2	0	2.793,50
Tigullio Orientale	42	23,8	76,2	54,8	45,2	0	621,00
Golfo	12	50,0	50,0	0,0	0,0	100	632,50
Imperiese	25	80,0	20,0	100,0	0,0	0	852,00
Albenganese	14	71,4	28,6	28,6	71,4	0	747,40
Sanremese	25	64,0	36,0	28,0	72,0	0	967,40
Finalese	8	100,0	0,0	0,0	100,0	0	614,30
Ventimigliese	13	0,0	100,0	100,0	0,0	0	667,40
TOTALE	420						14.522,90

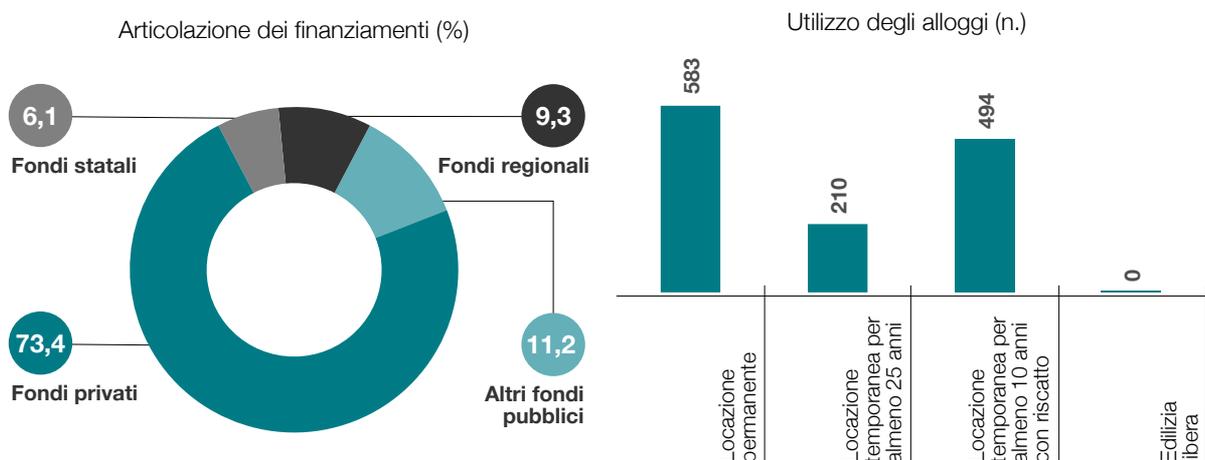
Fonte: elaborazioni CDP su D.G.R. n. 314 del 9 febbraio 2010 e D.G.R. n. 156 del 4 maggio 2010

- > canone moderato con patto di riscatto dopo almeno 10 anni,
- > strutture alloggiative temporanee,
- > centri per l'inclusione sociale.

E un impegno finanziario minimo:

- > Comuni con meno di mille abitanti – almeno 80 mila euro;
- > Comuni tra i mille e i duemila abitanti – almeno 100 mila euro;
- > Comuni tra i duemila e i cinquemila abitanti – almeno 120 mila euro.

Grafico 54 – Interventi ricompresi nel “Piano Nazionale di Edilizia Abitativa”



Fonte: elaborazioni CDP su Del. CIPE n. 16 del 5 maggio 2011

Per quanto tradizionalmente la Regione si sia appoggiata alla propria finanziaria regionale e alle risposte spontanee provenienti dal territorio, la Deliberazione della Giunta Regionale n. 1606 del 21 dicembre 2012 ha aperto la strada alla partecipazione al meccanismo del “fondo di fondi” che, ad oggi, ha condotto alla costituzione del Fondo Housing Sociale Liguria, gestito da Idea Fimit Sgr e partecipato dal FIA al 60%, che si propone la realizzazione di 703 alloggi sociali e 112 posti letto in residenze temporanee.

A2.4 | Lombardia

A partire dal Programma Regionale per l'Edilizia Residenziale Pubblica (P.R.E.R.P.) 2002–2004³⁷ le politiche abitative di Regione Lombardia sono state attuate tramite misure volte a sperimentare l'efficacia di strumenti negoziali, quali Accordi di Programma, Contratti di Quartiere e Accordi Quadro di Sviluppo Territoriale, che cercavano di superare i limiti dei bandi tradizionali.

Caratteristica comune a queste misure è un approccio di tipo collaborativo con gli Enti locali finalizzato a dare una risposta insieme quantitativa e qualitativa alle diverse domande sociali di casa: per le persone più povere alloggi a canone sociale, e per quelle del ceto medio in difficoltà alloggi a canoni inferiori a quelli di mercato.

Con la programmazione 2002-2004, unitamente all'anno di transizione 2006, sono stati complessivamente previsti circa 19.300 alloggi, di cui circa 14.700 ultimati.

Con il P.R.E.R.P. 2007-2009³⁸ Regione Lombardia ha promosso ulteriori Accordi di Programma, una nuova generazione di Contratti di Quartiere e di Accordi Quadro di Sviluppo Territoriale, ha avviato il Programma Regionale per l'Emergenza Casa e, grazie a nuovi finanziamenti statali, ha avviato i Programmi di Riqualificazione Urbana per Alloggi a Canone Sostenibile ed il Piano Nazionale per l'Edilizia Abitativa; con riferimento esclusivamente agli alloggi incrementali, con la programmazione 2007-2009 sono stati finanziati interventi per la creazione di circa 5.600 unità abitative, di cui circa 3.600 ultimati.

In particolare, il Programma Regionale Emergenza Casa³⁹, oltre che ai Comuni, alle Aziende Lombarde per l'Edilizia Residenziale (ALER) ed alle imprese di costruzione, è stato rivolto alle cooperative edilizie di costruzione, alle fondazioni ed alle associazioni aventi fra gli scopi statutari la realizzazione di interventi di housing sociale, con lo scopo di soddisfare in tempi brevi il bisogno abitativo sia dei nuclei familiari con condizione economica riferibile al regime di edilizia residenziale pubblica (alloggi a canone sociale e moderato), sia della fascia di popolazione in disagio non acuto che può accedere ad un mercato immobiliare calmierato (alloggi con patto di futura vendita).

A pochi mesi dall'emanazione del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa, la Legge Regionale n. 27 del 4 dicembre 2009⁴⁰ ha reso evidente che la strategia della Lombardia sarebbe stata orientata a un significativo coinvolgimento degli operatori privati, specialmente attraverso lo strumento dei fondi immobiliari⁴¹, e a un efficientamento delle Agenzie Lombarde per l'Edilizia Residenziale. Pur non rintracciandosi ancora la previsione esplicita del social housing, la determinazione di diverse tipologie di canoni per l'utenza dell'Edilizia Residenziale Pubblica consente la strutturazione di un'offerta articolata e la possibilità di conseguire l'equilibrio economico-finanziario delle iniziative con risorse solo marginalmente pubbliche. A prescindere dalle specifiche declinazioni di corrispettivo a carico degli inquilini, viene poi stabilito, come principio generale, che «*i criteri per la determinazione dei canoni di locazione del patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica sono fissati nel rispetto del principio di sopportabilità per l'inquilino e di sostenibilità economica del sistema di Edilizia Residenziale Pubblica*».

Nell'agosto 2010, a pochi mesi dalla pubblicazione del Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti con il quale erano state ripartite alle Regioni le risorse statali per il "Piano Casa"⁴², la Giunta Regionale ha approvato l'avviso pubblico per l'acquisizione di proposte da parte di soggetti pubblici e privati interessati alle quattro linee di intervento previste dal Legislatore nazionale⁴³:

- > incremento del patrimonio dell'Edilizia Residenziale Pubblica;
- > promozione finanziaria, anche ad iniziativa di privati, di interventi di edilizia abitativa;

(37) D.C.R. n. VII-605 dell'8 ottobre 2002.

(38) D.C.R. N. VIII-272 del 5 dicembre 2006.

(39) D.G.R. n. VIII-9279 dell'8 aprile 2009.

(40) La L.R. 4 dicembre 2009, n. 27 s. m. i. costituisce il Testo Unico delle leggi regionali in materia di Edilizia Residenziale Pubblica attualmente vigente.

(41) È utile richiamare, a questo proposito, l'articolo 4 che prevede la promozione, da parte della Regione, della costituzione e della gestione di fondi immobiliari attraverso Finlombarda Gestioni SGR Spa, nonché la possibilità di sottoscrivere quote di fondi immobiliari promossi da quest'ultima e da altri soggetti.

(42) Il Decreto 8 marzo 2010 prevedeva, per la Regione Lombardia, la somma complessiva di 54.820.949,77 euro, che sarebbero stati iscrिवibili nel bilancio 2011.

(43) D.G.R. n. IX-000439 del 5 agosto 2010.

Tabella 17 – Tipologia di canoni previsti per l'Edilizia Residenziale Pubblica

Tipologia	Destinatari	Ammontare	Durata contrattuale
Canone di locazione sopportabile	Area della protezione (ISEE-ERP fino a 9 mila euro)	Sulla base del valore locativo dell'immobile, ma da un minimo di 20 euro al mese ad un massimo del 16% dell'ISEE-ERP.	Fino alla sussistenza dei requisiti.
	Area dell'accesso (ISEE-ERP tra i 9 mila e i 14 mila euro)	Sulla base del valore locativo dell'immobile, ma da un minimo di 70 euro al mese ad un massimo del 20% dell'ISEE-ERP.	
	Area della permanenza (ISEE-ERP tra i 14 mila euro e i 35 mila euro)	Sulla base del valore locativo dell'immobile, ma da un minimo di 120 euro ad un massimo del 24% dell'ISEE-ERP.	
Canone moderato	Nuclei familiari con ISEE-ERP non superiore a 40 mila euro	Tale da garantire, congiuntamente con il contributo pubblico, l'equilibrio del piano economico-finanziario presentato dal soggetto attuatore. Non superiore al 5% del costo di realizzazione al metro quadrato desumibile sulla base dei costi standard definiti dalla Giunta Regionale. Adeguato annualmente nella misura del 75% dell'incremento STAT dei prezzi al consumo.	4 anni rinnovabili per 4 anni; se l'esito delle procedure per l'individuazione dei destinatari fosse negativo, è ammessa la possibilità di richiedere un canone commisurato alle condizioni economiche dell'inquilino.
Canone convenzionato	Cittadini non in grado di sostenere i canoni di libero mercato o con esigenze abitative di tipo temporaneo	Inferiore ai livelli di mercato e stabilito da una convenzione stipulata tra soggetto attuatore, Comune dell'intervento e Regione (l'esposizione finanziaria pubblica è limitata a cessione di aree, finanziamenti agevolati, concessione di titoli sociali per il pagamento del canone);	Durata della convenzione pari a 30 anni, con possibilità di rinnovo; possibili tempi ridotti (non inferiori a 10 anni) in caso di previsione di patto di futura vendita.
	Nuclei familiari con ISEE-ERP non superiore a 40 mila euro	in grado di coprire gli oneri di realizzazione/recupero/acquisizione e i costi di gestione;	
	Per non oltre il 50% degli alloggi, nuclei familiari con ISEE-ERP non superiore a 60 mila euro	annualmente non superiore al 5% del prezzo di cessione degli alloggi di edilizia residenziale convenzionata.	

Fonte: elaborazioni CDP su L.R. n.27 del 4 dicembre 2009

- > agevolazioni a cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi;
- > programmi integrati di Edilizia Residenziale Sociale.

Entro fine anno è stato approvato l'elenco delle proposte⁴⁴ e l'ipotesi di accordo di programma da sottoscrivere con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti⁴⁵, dal quale si può evincere l'esistenza di due categorie di interventi:

- > i prioritari e immediatamente finanziabili, tra i quali le proposte delle ALER spiccano per numero (38,5% sul totale) e per contribuzione richiesta (46,5% sul totale);
- > gli idonei e ammissibili al finanziamento, tra i quali, pur essendo maggioritaria l'incidenza delle cooperative (25,7% sul numero e 35,5% sul valore rispetto al totale degli interventi), assumono un'interessante rilevanza anche gli operatori privati (17,4% sul numero e 25,8% sul valore rispetto al totale degli interventi).

L'accordo di programma sottoscritto tra la Regione e il Ministero dei Trasporti il 19 ottobre 2011 ha definitivamente inquadrato gli interventi e il concorso finanziario per la realizzazione degli stessi, pari a circa 125 milioni di euro.

(44) D.G.R. n. IX – 000760 del 10 novembre 2010.

(45) D.G.R. n. IX-000922 del 1 dicembre 2010.

Grafico 55 – Articolazione dei finanziamenti per gli interventi ricompresi nel “Piano Nazionale di Edilizia Abitativa” (%)



Fonte: elaborazioni CDP su Del. CIPE n. 16 del 5 maggio 2011

Nel dicembre 2011 sono state incrementate le risorse disponibili, attraverso uno stanziamento aggiuntivo da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti pari a 16,9 milioni di euro⁴⁶, ed è stato definito lo schema di convenzione da sottoscrivere tra Regione, Comuni e soggetti attuatori⁴⁷ per consentire l'effettiva attuazione del “Piano Casa”. All'interno di quest'ultimo, non soltanto viene stabilito che il cofinanziamento Stato/Regione non possa essere superiore al costo standard di 1.390 euro per metro quadro di superficie commerciale; ma viene anche categorizzata l'Edilizia Residenziale Sociale come servizio di interesse economico generale. In breve, un servizio la cui compensazione da parte del settore pubblico non possa eccedere quanto necessario per coprire i costi determinati dall'adempimento degli obblighi di servizio, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi e di un margine di utile ragionevole (ovvero, del tasso di remunerazione del capitale, fissato, in fase di prima applicazione, al 6%). L'affluire di nuove risorse e il ritiro di alcune proposte hanno reso necessaria, inoltre, l'apertura di un nuovo bando per la raccolta di manifestazioni d'interesse e una rimodulazione degli interventi esistenti, il cui elenco definitivo è stato approvato nel maggio 2012⁴⁸. Considerando l'insieme delle informazioni disponibili sui nuovi stanziamenti, possiamo rilevare che:

- > poiché gli interventi previsti in alcune Province hanno subito un ridimensionamento non sempre compensato dall'inserimento di proposte dall'elenco delle idonee e ammissibili o dall'ampliamento di alloggi sociali all'interno delle iniziative originariamente ammesse, l'importo complessivo della contribuzione si è ridotto del 9% circa;
- > il 64,7% dell'ammontare del cofinanziamento è stato destinato a interventi proposti da Comuni e ALER, pari a 23 sui 35 totali;
- > i restanti interventi sono esattamente divisi tra società o enti privati e cooperative edilizie (6 per parte), mentre lieve è la differenza sul cofinanziamento destinato: il 19,7% ai primi e il 15,6% alle seconde.

La riapertura della manifestazione di interesse⁴⁹ ha consentito il finanziamento di 12 nuove proposte a fronte delle 44 presentate, selezionate tenendo conto dell'esigenza di assicurare un'adeguata ripartizione delle risorse sul territorio in base alla richiesta abitativa e al maggior ricorso al recupero/ristrutturazione rispetto alla nuova costruzione di alloggi⁵⁰.

L'Atto aggiuntivo all'Accordo di programma dell'ottobre 2011, sottoscritto tra la Regione e il Ministero dei Trasporti nel settembre 2013, infine ha inquadrato gli interventi e il concorso finanziario per la realizzazione degli stessi, pari a 35,2 milioni di euro, dei quali:

(46) Decreto Ministeriale del 19 dicembre 2011.

(47) Lo schema di convenzione, originariamente approvato con D.G.R. n. IX – 002756 del 22 dicembre 2011, è stato in parte modificato con D.G.R. n. IX – 003150 del 20 marzo 2012.

(48) D.G.R. n. IX – 003511 del 23 maggio 2012.

(49) D.G.R. n. IX – 3511 del 23 maggio 2012.

(50) D.G.R. n. IX – 3942 del 6 agosto 2012.

- > il 61% di provenienza statale,
- > il 29% provvisto da altri Enti pubblici,
- > il 10% di derivazione privata.

L'83% sul numero degli interventi considerati prioritari ed inseriti nell'Atto aggiuntivo ed il 96,7% delle risorse disponibili riguardano interventi di ALER. I restanti interventi riguardano una Cooperativa ed un operatore privato.

La preferenza all'incentivazione dell'Edilizia Sociale Residenziale – destinata alla «*realizzazione di alloggi sociali (...), di alloggi destinati alla locazione temporanea a fini sociali e all'edilizia universitaria convenzionata*»⁵¹ – con strumenti normativi, limitando quanto più possibile l'impiego di risorse finanziarie regionali proprie (non provenienti, cioè, da trasferimenti statali) viene ulteriormente evidenziata dall'articolo 6 della Legge Regionale n. 4 del 12 marzo 2012, che consente:

- > ampliamenti volumetrici sugli edifici sociali esistenti (in via ordinaria, fino al 40% se di proprietà pubblica e fino al 20% se di proprietà privata; in Comuni con fabbisogno abitativo acuto, critico o elevato, fino al 40% a prescindere dal titolare della proprietà);
- > sostituzioni del patrimonio edilizio, anche con ampliamento volumetrici;
- > variazioni delle destinazioni d'uso (da mantenersi, una volta acquisite, per un periodo di almeno 12 anni);
- > cessioni di porzioni d'ambito di aree dismesse alle ALER, a prezzi commisurati al valore delle aree destinate all'edilizia convenzionata presenti sul territorio comunale.

Nell'attesa che le precedenti iniziative vengano portate a compimento, la Regione ha potuto beneficiare di numerosi progetti di iniziativa privata che hanno consentito una formulazione della declinazione di *social housing* di derivazione esperienziale, attraverso la sintesi tra quanto disposto normativamente in merito all'Edilizia Residenziale Sociale e quanto rinvenibile nei piani economico-finanziari degli operatori. Si è arrivati, così:

- > all'attuale definizione fornita dalla Direzione Generale Casa, Housing Sociale e Pari Opportunità della Regione: «*l'housing sociale consiste nell'offerta di alloggi e servizi abitativi a prezzi contenuti destinati ai cittadini con reddito medio basso che non riescono a pagare un affitto o un mutuo sul mercato privato ma non possono accedere ad un alloggio popolare. L'housing sociale garantisce integrazione sociale e benessere abitativo*»;
- > alle tre proposte di contratto che vengono tipicamente offerte agli utenti:
 - a) *affitto* - alloggi in affitto a canone calmierato (moderato, convenzionato, agevolato, ecc.) con contratto di locazione a uso abitativo, di durata 4 anni rinnovabili (4 + 4);
 - b) *acquisto a prezzo convenzionato* - rivolto a coloro che sono interessati all'acquisto immediato di una casa in proprietà (piena ovvero proprietà superficiaria a seconda dei casi e delle modalità di reperimento delle aree) a prezzi contenuti, secondo modalità e criteri stabiliti in una convenzione con il Comune dove è situato l'alloggio;
 - c) *affitto con patto di futura vendita* - contratto in cui il locatore e il conduttore stabiliscono che al termine della locazione (massimo 8 anni) l'alloggio passi di proprietà al conduttore ad un costo già determinato, coperto in parte dall'affitto pagato e in parte dal saldo dell'importo residuo;
- > alla pianificazione di oltre 630 alloggi sociali.

(51) L.R. n. 4 del 12 marzo 2012, art. 6, c. 1.

Tabella 18 – Interventi regionali rientranti nel “Piano Nazionale di Edilizia Abitativa”

Provincia di localizzazione dell'intervento	Soggetto Proponente	Importo di cofinanziamento originario (€ '000)	Nuovo importo di cofinanziamento originario (€ '000)	Note
Bergamo	Comune di Bergamo M. R. M. srl	514,0 n.d.	514,0 275,3	Inserito ex novo dall'elenco degli interventi ammissibili - intervento di housing sociale.
Brescia	Cons. Coop. Gruppo 10	1.500,0	778,0	Ridimensionamento dell'intervento per sopravvenute valutazioni economiche del soggetto proponente - intervento di housing sociale.
	ALER	1.000,0	1.000,0	-
	ALER	849,0	849,0	-
	ALER	1.998,0	1.998,0	-
	ALER	751,0	500,0	Importo rideterminato in base a sviluppo progettuale - intervento di housing sociale.
	Comune di Brescia	695,0	500,0	Importo rideterminato in base a sviluppo progettuale - intervento di housing sociale.
	Comune di Brescia	1.200,0	1.000,0	Importo rideterminato in base a sviluppo progettuale
	ALER	3.529,0		intervento rientrante nell'atto aggiuntivo dell'Accordo di Programma (settembre 2013).
	ALER	859,4		Intervento rientrante nell'atto aggiuntivo dell'Accordo di Programma (settembre 2013).
Como	Soc. Coop. Edificatrice di Abitazioni per gli operai	434,0	434,0	-
	ALER	1.731,0	1.731,0	-
	Cogliate2000 srl	514,0		Intervento rientrante nell'atto aggiuntivo dell'Accordo di Programma (settembre 2013) - intervento di housing sociale.
Cremona	Polaris	1.500,0	1.500,0	Intervento di housing sociale.
	Comune di Cremona	770,0	770,0	-
	ALER	600,0		Intervento rientrante nell'atto aggiuntivo dell'Accordo di Programma (settembre 2013).
Lecco	ALER	1.650,0	1.650,0	-
	Comune di Malgrate	536,0	536,0	-
Lodi	ALER	1.000,0	3.098,0	Destinazione a canone sociale di tutti gli alloggi previsti.
	Comune di Lodi	850,0	850,0	-
	ALER	517,4		Intervento rientrante nell'atto aggiuntivo dell'Accordo di Programma (settembre 2013).
Monza e Brianza	Comune di Cesano Maderno Lucerna 79	1.000,0 n.d.	1.000,0 1.946,0	Inserito ex novo dall'elenco degli interventi ammissibili - intervento di housing sociale-
	ALER	3.000,0	3.000,0	-
Milano	Coop. Auprema / Camagni Olmini	3.255,0	3.255,0	-
	Coop. Edificatrice Ferruccio Degradi	500,0	500,0	-
	ALER	2.513,0	2.513,0	-
	ANCE Lombardia	493,0	304,4	Il soggetto proponente ha venduto/locato parte degli alloggi - intervento di housing sociale
	Polaris	2.350,0	2.350,0	Intervento di housing sociale.
	ANCE Lombardia	800,0	513,0	Il soggetto proponente ha venduto/locato parte degli alloggi - intervento di housing sociale.
	Comune di Legnano	795,0	795,0	-
	Est Ticino Soc. Coop.	n.d.	953,0	Inserito ex novo dall'elenco degli interventi ammissibili - intervento di housing sociale.
	Coop Edilizia ACLI i Papa Giovanni	189,4		Intervento rientrante nell'atto aggiuntivo dell'Accordo di Programma (settembre 2013) - intervento di housing sociale.
	ALER	713,3		Intervento rientrante nell'atto aggiuntivo dell'Accordo di Programma (settembre 2013).
	ALER	10.169,0		Intervento rientrante nell'atto aggiuntivo dell'Accordo di Programma (settembre 2013).
Mantova	ALER	1.700,0	1.700,0	-
	ALER	1.056,0		Intervento rientrante nell'atto aggiuntivo dell'Accordo di Programma (settembre 2013).
Pavia	ALER	1.458,2	1.778,2	Maggiorazione del numero di alloggi convezionati da parte del soggetto proponente.
	ALER	1.344,0		Intervento rientrante nell'atto aggiuntivo dell'Accordo di Programma (settembre 2013).

Sondrio	ALER	1.120,0	1.120,0	-
	ALER	1.912,0	1.912,0	-
	ALER	1.700,0	1.700,0	-
	ALER (Busto Arsizio)	2.000,0	2.000,0	-
Varese	ALER/Comune	738,0		Intervento rientrante nell'atto aggiuntivo dell'Accordo di Programma (settembre 2013). Intervento rientrante nell'atto aggiuntivo dell'Accordo di Programma (settembre 2013).
	ALER	1.294,0		

Fonte: elaborazioni CDP su dati regionali

Tabella 19 – Esempi di interventi di social housing in Lombardia

Interventi	Realizzatori	Destinatari e caratteristiche	Numero alloggi e tipologia residenziale
Progetto Cenni di Cambiamento (Milano)	Fondo Immobiliare di Lombardia comparto Uno, gestito da Polaris RE Sgr	Giovani single (età non superiore ai 35 anni), giovani coppie (almeno uno di età non superiore a 35 anni), famiglie giovani (almeno unodi età non superiore a 35 anni), anziani (età superiore ai 65 anni). Alloggi in classe energetica A, realizzati con massiccio impiego di legno e inseriti in un contesto di servizi collettivi.	124 alloggi, proposti in affitto a canone calmierato e in affitto con patto di futuro acquisto.
Progetto CasaCrema+ (Cremona)	Fondo Immobiliare di Lombardia comparto Uno, gestito da Polaris RE Sgr	Complesso di nuova realizzazione, collocato in un'area di espansione residenziale della città. Alloggi (trilocali e quadrilocali) di classe energetica A+, 4 esercizi commerciali e 1 scuola per l'infanzia.	90 alloggi, proposti in affitto a canone calmierato (€ 417/576 mensili).
Via della Vecchia Dogana (Cremona)	Fondo Immobiliare di Lombardia comparto Uno, gestito da Polaris RE Sgr	Riqualificazione dell'ex consorzio agrario (superficie di 4.866 m ²) a nord del centro di Cremona attraverso la realizzazione di alloggi residenziali tradizionali, di funzioni commerciali e di spazi sociali. Alloggi, 105 box al piano interrato e spazi sociali per complessivi 160,8 mq.	100 alloggi, suddivisi tra monolocali/open space (SLP 40/60 mq circa), bilocali (SLP 50/60 mq circa), trilocali (SLP 80/100 mq circa) e quadrilocali (SLP 110 mq circa).
Progetto Maisondumonde36 (Milano)	Fondo Immobiliare di Lombardia comparto Uno, con un contributo straordinario di Regione Lombardia e di Fondazione Cariplo	Recupero e valorizzazione del complesso immobiliare situato a Milano, in Via Padova 36. Alloggi di classe B, 1 ufficio, 3 unità commerciali e spazi sociali.	50 alloggi offerti in locazione calmierata, alcuni destinati all'housing sociale per giovani coppie e famiglie italiane e straniere e altri da adibirsi a residenza temporanea.
Figino Borgo Sostenibile (Milano)	Fondo Immobiliare di Lombardia comparto Uno, gestito da Polaris RE Sgr	Realizzazione di un mix funzionale di residenze, spazi destinati a esercizi commerciali (1.325 mq di SLP), servizi integrativi per l'abitare (255 mq) e servizi locali e urbani (2.650 mq). Gli alloggi sono destinati a famiglie numerose, giovani coppie, anziani, professionisti che lavorano da casa, famiglie aperte all'accoglienza e persone con disabilità.	363 alloggi, di cui il 65% offerti in locazione a canoni calmierati e il 35% in affitto con l'opzione di riscatto.
Abit@giovani: 1000 alloggi per 1000 giovani (Milano)	Fondo Immobiliare di Lombardia comparto Uno, gestito da Polaris RE Sgr	Assegnazione di alloggi localizzati in quartieri diversi del Comune di Milano a giovani di età non superiore a 35 anni.	La prima fase del progetto è costituita da circa 207 alloggi di proprietà di ALER che, una volta apportati al fondo, verranno ristrutturati e riassegnati in locazione con patto di futura vendita.
Via Voltri (Milano)	Fondo Residenze Social Housing gestito da Torre SGR	Sviluppo di un'area del Comune di Milano concessa in diritto di superficie per la realizzazione di alloggi sociali da destinare a famiglie che rientrano nei limiti reddituali definiti dalla Convenzione.	319 alloggi, da destinare il 60% in vendita convenzionata (ca 2.200 €/mq), il restante 40% in locazione a lungo termine, di cui il 4% a canone convenzionato, il 18% a canone moderato e a canone sociale.
Cascina Merlata (Milano)	Fondo SH Cascina Merlata gestito da Beni Stabili Gestioni SGR	Sviluppo di un'area a nord di Milano per realizzare edifici a torre che ospiteranno temporaneamente il Villaggio EXPO 2015 e che verranno successivamente destinati alla locazione e alla vendita in edilizia agevolata a famiglie che rientrano nei limiti reddituali definiti dalla Convenzione.	684 alloggi, da destinare il 40% in vendita convenzionata (ca 2.160 €/mq), il 20% in affitto con patto di futura vendita e il restante 20% locazione a lungo termine.

Fonte: elaborazioni CDP su dati Dir. Gen. Casa, Housing Sociale e Pari Opportunità della Regione Lombardia

Rilevante, inoltre, è il coinvolgimento del FIA nei progetti avviati nel territorio regionale che, una volta realizzati, dovrebbero consentire di disporre di un'offerta di quasi 4.800 alloggi sociali e oltre 1.100 posti letto in residenze temporanee, per un investimento massimo pari a 417,3 milioni su 816 milioni di euro complessivi.

Tabella 20 – Fondi immobiliari operanti in Lombardia

Fondo immobiliare	Società di gestione	Ammontare obiettivo (€/mln.)	Investimento massimo FIA (%)	Alloggi sociali previsti	Posti letto in residenze temporanee previsti
Immobiliare Lombardia/ Comparto Uno	Polaris Real Estate Sgr	426	60	2.450	1.135
Immobiliare di Lombardia/ Comparto Due	Polaris Real Estate Sgr (promozione) e Beni Stabili Gestioni Sgr (gestione)	50	60	244	
Residenze Social Housing	Torre Sgr	50	260	319	
Social Housing Cascina Merlata	Beni Stabili Gestioni Sgr	130	60	684	

Fonte: elaborazioni CDP su dati CDPI Sgr

Si ricorda, infine, che la legge regionale 13 luglio 2007, n. 14 ha introdotto i Servizi Abitativi a Canone Convenzionato (SACC), ovvero alloggi/posti letto per la cui realizzazione sono previste agevolazioni diverse da sovvenzioni pubbliche (tipicamente, la cessione di aree o l'accesso a finanziamenti agevolati), per sostenere gli operatori capaci di offrire alloggi in affitto a canoni inferiori al mercato. A tal fine è stato costituito uno specifico fondo presso Finlombarda. Il programma, che nella sua versione iniziale si configurava come un contributo finalizzato all'abbattimento di 2 punti percentuali del mutuo acceso per l'investimento (SACC ordinaria), attualmente prevede:

- > un incremento della percentuale di contribuzione prevista, con relativa semplificazione delle modalità di calcolo (abbattimento degli interessi sul mutuo acceso per l'investimento fino al 35% del costo convenzionale dell'intervento nel caso di locazione per almeno 30 anni e fino al 15% del costo convenzionale dell'intervento nel caso di locazione per almeno 8 anni collegata a un patto di futura vendita);
- > modalità di erogazione del cofinanziamento nel caso di convenzionamento dell' "invenduto" e nel caso di locazione collegata a un patto di futura vendita;
- > semplificazione e dematerializzazione della procedura di accesso al fondo e modifica dei limiti cui devono attenersi i piani economici finanziari degli interventi.

Con D.G.R. n. 3755 del 11/07/2012 è stata attivata, sempre utilizzando il fondo costituito presso Finlombarda, una linea di "SACC strategica" per l'attuazione di interventi che consentano in tempi brevi la realizzazione di alloggi da destinare ad housing sociale per giovani coppie, forze dell'ordine, famiglie monoparentali, anziani e studenti.

Dalla sua istituzione nel 2008 con una consistenza complessiva di oltre 27 milioni di euro, il Fondo SACC, che ha visto investimenti destinati ed erogati alla SACC Ordinaria per oltre 8,6 milioni di euro e investimenti destinati ed erogati alla SACC Strategica per oltre 15,3 milioni di euro, ha permesso la realizzazione di 15 interventi edilizi, per circa 200 alloggi.

A2.5 | Trento e Bolzano

Il riferimento fondamentale per la politica abitativa trentina è costituito dalla Legge Provinciale n. 15 del 7 novembre 2005, principalmente rivolta ai «*nuclei familiari con condizione economico-patrimoniale insufficiente per acquistare, risanare o ristrutturare con i soli mezzi propri la prima abitazione o per partecipare a una cooperativa edilizia*».

Pur sostenendo la proprietà come declinazione principale della fruizione del bene casa, la Provincia Autonoma prevede, tuttavia, un'ampia articolazione di interventi, la cui operatività è affidata pressoché per intero a una società appositamente costituita: l'Istituto Trentino per l'Edilizia Abitativa (ITEA s.p.a). Fatti salvi gli eventuali fondi agevolativi o di garanzia, infatti, l'ITEA:

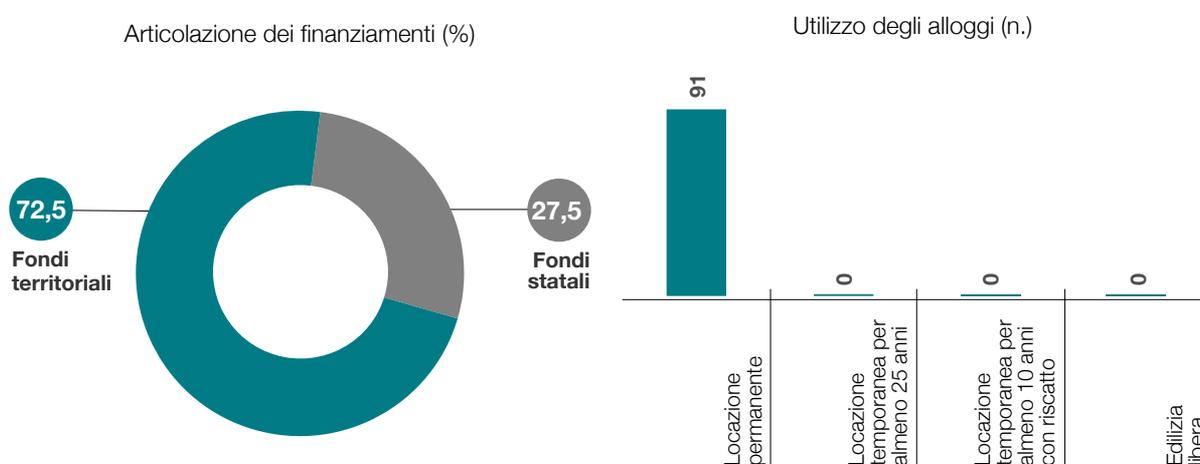
- > sigla convenzioni con gli Enti locali per l'attuazione della politica abitativa territoriale, comprendente anche la fissazione di eventuali contributi integrativi da parte dell'ente in caso di condizioni economico-patrimoniali insufficienti alla corresponsione del canone ordinario di locazione⁵²;
- > mette a disposizione alloggi ai nuclei familiari idonei, anche attraverso l'acquisizione di nuove unità abitative;
- > gestisce gli alloggi eventualmente conferiti dagli Enti, provvedendo anche al preventivo risanamento.

Destinataria di un nuovo piano straordinario di incremento patrimoniale e di ampi poteri per la massimizzazione dello stock residenziale disponibile, l'ITEA ha concluso i primi sei anni del ciclo di pianificazione 2007 – 2016 con la gestione di 10.760 unità abitative, delle quali l'87,5% di proprietà, allocate tramite 10.575 contratti di locazione (comprensivi di canone sociale, moderato e concordato) e 185 contratti con patto di futura vendita. Nel solo 2012, sempre secondo i dati dell'ultimo Bilancio Sociale disponibile (31 dicembre 2012), sono stati consegnati 439 alloggi e 1.131 risultano in fase di lavorazione.

Questo tipo di strutturazione della politica abitativa della Provincia Autonoma di Trento si riflette anche nella declinazione territoriale del "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa":

- > i 19,6 milioni di euro previsti per il finanziamento degli interventi sono interamente di provenienza pubblica;
- > i 91 alloggi previsti, tutti di nuova costruzione, sono destinati alla locazione permanente.

Grafico 56 – Interventi ricompresi nel "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa"



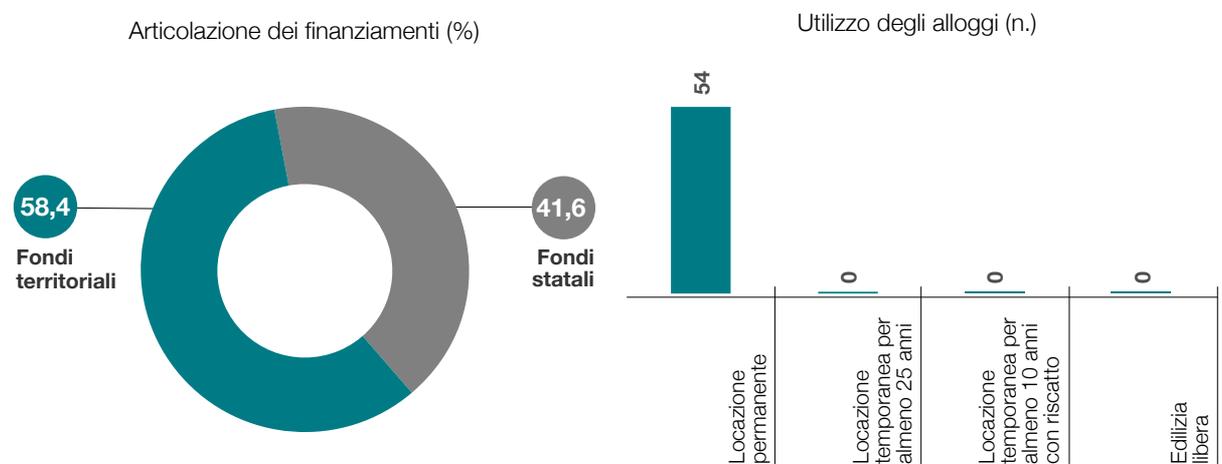
Fonte: elaborazioni CDP su Del. CIPE n. 16 del 5 maggio 2011

(52) Si considera sempre come riferimenti il "canone sostenibile", inteso come quota della capacità economica del singolo nucleo familiare destinabile al soddisfacimento del bisogno abitativo senza arrecare pregiudizio al soddisfacimento di altri bisogni fondamentali. L'eventuale contributo integrativo, derivante dalla differenza tra il canone oggettivo e il canone sostenibile, è calcolato in proporzione inversa alla condizione economico-patrimoniale del nucleo familiare e in relazione all'entità del canone desunta da tipologie standard.

L'attività pervasiva dell'ITEA, tuttavia, non esclude altre possibilità di ampliamento dell'offerta potenziale. Non solo, infatti, la Provincia Autonoma incentiva l'intervento di privati tramite la realizzazione di alloggi di edilizia convenzionata (con contributo pubblico fino al 40% del costo di realizzazione e di ammortamento) o l'opportunità di locare immobili (con contributi definiti dalla Giunta Provinciale ai proprietari che accettino il vincolo del canone sociale per almeno 15 anni), ma ha anche previsto l'opzione del fondo immobiliare chiuso⁵³. Con l'intento di affiancare le iniziative pubbliche e private per realizzare l'obiettivo complessivo di 3 mila nuovi alloggi entro il 2016, infatti, la Delibera della Giunta Provinciale n. 400 del 2 marzo 2012 autorizza la costituzione del Fondo di Housing Sociale Trentino. Il Fondo, per cui viene prevista una dotazione di 110 milioni di euro e al quale il FIA partecipa per il 60%, è sperimentalmente finalizzato a contribuire all'obiettivo generale con 500 alloggi. Questi ultimi, che rientrano nei servizi di interesse economico generale, sono prevalentemente da concedersi in locazione (a canone moderato), residualmente alienabili solo ai nuclei familiari eleggibili per gli alloggi a canone moderato. Il Fondo, nato per affrontare il problema del disagio abitativo a favore di soggetti che non possono accedere né all'edilizia sociale, né al bene casa a condizioni di mercato, ad oggi si trova nella fase iniziale di operatività e sono state avviate le procedure per le prime acquisizioni immobiliari.

Per quel che concerne l'Alto Adige, l'unico esplicito riferimento al "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa" si trova nella Delibera CIPE n. 77 dell'11 luglio 2012 e si possono constatare le medesime tendenze emerse per il Trentino.

Grafico 57 – Interventi ricompresi nel "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa"



Fonte: elaborazioni CDP su Del. CIPE n.77 dell'11 luglio 2012

Relativamente alla questione residenziale, oltre alla disponibilità di agevolazioni da parte della Provincia Autonoma di Bolzano, un ruolo chiave è svolto dall'Istituto per l'Edilizia Sociale (IPES). Già Istituto per le case economiche e popolari di Bolzano (dal 1934 al 1972) e Istituto per l'edilizia abitativa agevolata (dal 1972 al 1998), l'IPES ha la disponibilità di circa 13 mila alloggi e si occupa tanto dell'estensione (tramite acquisizione e/o costruzione), quanto della manutenzione e della gestione degli alloggi da destinarsi principalmente all'edilizia residenziale a canone sociale⁵⁴.

(53) Particolarmente attraverso la Legge Provinciale n. 19 del 28 dicembre 2009 e la Legge Provinciale n. 18 del 27 dicembre 2011.

(54) Secondo statuto, gli inquilini IPES sono tenuti al pagamento di un canone sociale che varia tra il 10% e il 25% della capacità economica del nucleo familiare e non deve comunque superare il canone provinciale. In casi particolari quest'ultimo può essere maggiorato del 20%.

Il D.P.R. n. 616 del 24 luglio 1977, che ha formalizzato le prime competenze regionali e comunali in materia di Edilizia Residenziale Pubblica, la Legge n. 457 del 5 agosto 1978, che ha aperto all'edilizia convenzionata, e la Legge n. 179 del 17 febbraio 1992, che ha introdotto l'edilizia agevolata per la proprietà differita e la locazione a canone convenzionato, hanno costituito il fondamento per l'articolazione degli interventi tradizionali di politica abitativa anche a seguito del passaggio delle funzioni e dei compiti amministrativi in merito dallo Stato alle Regioni, sancito con il Decreto Legislativo n. 112 del 31 marzo 1998. All'inizio degli anni Duemila, dopo la promulgazione della Legge Regionale n. 11 del 13 aprile 2001, il Veneto non ha, tuttavia, soltanto replicato a livello territoriale la declinazione di una struttura definita in precedenza per il quadro nazionale, ma ha anche in parte anticipato delle strategie di predilezione per il settore privato che soltanto la recente attuazione del "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa" del 2009 ha ampiamente delineato.

Tra il 2001 e il 2006 sono stati attivati finanziamenti per oltre 293 milioni di euro destinati all'offerta di 10.770 alloggi. Oltre agli interventi di matrice pubblica tesi alla valorizzazione del patrimonio (dalla cessione in proprietà a prezzo convenzionato di 2.100 alloggi, alla locazione a canone convenzionato di 1.150 alloggi, passando allo stanziamento di 28,5 milioni di euro per l'acquisto e la manutenzione da parte di ATER e ESU di 3.800 alloggi), sono stati avviati programmi con un significativo coinvolgimento di operatori privati, sia dal lato della domanda (ovvero, l'erogazione di incentivi diretti al cittadino per l'acquisto, la costruzione o il recupero della prima casa – il cosiddetto "buono casa" – per complessivi 28 milioni di euro), sia da quello dell'offerta, tra i quali:

- > il fondo di rotazione e di garanzia, finalizzato alla concessione di un prestito agevolato a imprese e cooperative per la realizzazione o il recupero di almeno 650 alloggi da cedere in proprietà a prezzo convenzionato, con una capienza di oltre 26,7 milioni di euro;
- > il programma sperimentale "20.000 abitazioni in affitto", attivato con Delibera della Giunta Regionale n. 2049 del 26 luglio 2002 per un impegno finanziario (comprensivo di contributo regionale e statale) di oltre 26 milioni di euro, finalizzato all'ampliamento del parco alloggi riservato alla locazione a canone convenzionato di 850 unità;
- > il programma sperimentale "alloggi in affitto per gli anziani degli anni 2000", avviato con Delibera della Giunta Regionale n. 3204 del 25 ottobre 2005 e con una dotazione di oltre 17 milioni di euro, per realizzare o recuperare 138 alloggi da concedere in locazione a canone agevolato ad utenti anziani.

Il successivo "Programma regionale per l'Edilizia Residenziale Pubblica 2007– 2009"⁵⁵, per la realizzazione del quale sono stati stanziati 130,4 milioni di euro:

- > sancisce la suddivisione dell'Edilizia Residenziale Pubblica in edilizia sovvenzionata (cui sono complessivamente dedicati 22,6 milioni di euro) e edilizia agevolata (destinataria dei restanti 107,8 milioni di euro), dove: «*per edilizia residenziale sovvenzionata si intende l'edilizia a totale o prevalente carico della Regione, esclusivamente destinata alla locazione a canone sociale, mentre per edilizia residenziale agevolata si intende l'edilizia realizzata con il contributo parziale della Regione, destinata alla locazione a canone calmierato o alla cessione in proprietà a prezzo convenzionato*»;
- > introduce, all'interno del sottoinsieme dell'edilizia agevolata, il social housing – che riguarda «*la nuova costruzione e/o il recupero di alloggi (...) anche in variante alla vigente situazione urbanistica e con la partecipazione delle Fondazioni bancarie, da destinare alla locazione temporanea a canone concordato*» – tra gli interventi di sostegno al settore della locazione, finalizzati all'immissione «*nel mercato di alloggi a canone sensibilmente più moderato rispetto ai correnti parametri dell'offerta*».

Il social housing, nella fattispecie, viene espressamente rivolto a nuclei familiari che, pur avendo un reddito superiore rispetto al massimale stabilito per l'accesso all'Edilizia Residenziale Pubblica, non sono in grado di sostenere i canoni di locazione stabiliti dal mercato. Tipicamente nuclei familiari target, che abbiano un ISE non superiore a 60 mila euro (aumentato di 2 mila euro per ogni figlio a carico), non siano in possesso di un alloggio adeguato e non abbiano beneficiato di alcun altro contributo pubblico per l'acquisto o il recupero dell'abitazione principale.

(55) D.C.R. n. 72 del 28 ottobre 2008.

Tabella 21 – Linee di intervento regionali nell’ambito del social housing nel 2008

Linea di intervento	Descrizione	Risorse destinate (€ mln)	Alloggi programmati (n.)
Interventi ordinari	a) realizzazione di nuovi alloggi o recupero del patrimonio esistente, mediante l’ausilio di A.T.E.R. e/o operatori privati, da destinare alla locazione per un periodo di almeno 15 anni a canone concertato; b) previsione di contributi regionali a fondo perduto per i nuclei familiari target.	27,5	610
Variante urbanistica contro locazione	a) programmi di concertazione tra Comuni capoluogo, contermini al capoluogo e/o ad elevata tensione abitativa e operatori privati inerenti l’attuazione di varianti urbanistiche per la realizzazione di alloggi da destinare alla locazione a canone concertato per un periodo non inferiore a 20 anni; b) a fronte della dimensione massima di edificazione di 75 mila mc. (250 alloggi) ad intervento, dovrebbero prevedersi le seguenti percentuali di edificazione orientative: 20% per Edilizia Residenziale Pubblica agevolata (locazione per un periodo non inferiore a 20 anni a canone concertato), 20% Edilizia Residenziale Pubblica sovvenzionata (locazione permanente), 60% Edilizia Residenziale Pubblica agevolata convenzionata (locazione a canone convenzionato e/o cessione in proprietà a prezzo convenzionato); c) contribuzione pubblica commisurata agli alloggi per nuclei familiari target.	8,5	290
Interventi coordinati con Fondazioni bancarie	a) utilizzo di prodotti finanziari concorrenziali o agevolati, per la realizzazione di interventi volti alla realizzazione o al recupero di alloggi da concedere in locazione a canone concordato per un periodo non inferiore a 20 anni; b) destinazione esclusiva ai nuclei familiari target.	4,5	n. d.

Fonte: elaborazioni CDP su D.C.R. n. 72 del 28 ottobre 2008

110

Quasi in contemporanea con l’approvazione del Programma⁵⁶, la Regione ha aderito, con una partecipazione di circa 9 milioni di euro sulla dotazione iniziale complessiva di 27,5 milioni di euro, al Fondo Immobiliare Etico “Veneto Casa”, principalmente finalizzato all’ampliamento dell’offerta di alloggi in locazione a canone concertato per almeno 20 anni. Ad oggi, il Fondo, gestito da Beni Stabili Gestioni Sgr e con un ammontare sottoscritto di 78 milioni di euro (con la partecipazione del 60% del FIA), prevede la realizzazione di 395 alloggi sociali e 120 posti letto in residenze temporanee. Con la D.G.R. n. 1567 del 26 maggio 2009, poi, sono stati approvati i bandi per l’esecuzione (attualmente in corso) degli altri interventi di social housing a programma, cui è stata aggiunta la realizzazione di alloggi destinati alla vendita, per un’esposizione totale di 94,3 milioni di euro.

Tabella 22 – Linee di intervento, fabbisogni stimati e previsione di alloggi

Tipologia di intervento	Disponibilità stanziata (€ mln)	Alloggi/unità abitative (n.)
Interventi ordinari	27,5	644
Variante urbanistica contro locazione	8,5	214
Realizzazione/recupero per cessione in proprietà	58,3	2.636

Fonte: elaborazioni CDP su D.G.R. n.6 del 21 gennaio 2013

Nel 2010⁵⁷, sostenendo la sostanziale continuità con la politica abitativa fino ad allora intrapresa, la Regione ha stabilito di partecipare al “Piano Nazionale di Edilizia Abitativa” destinando gli oltre 22,7 milioni di euro di contributo statale a tre linee di intervento:

- > incremento del patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica;
- > agevolazioni, anche di natura amministrativa, a cooperative edilizie;
- > promozione di programmi integrati di Edilizia Residenziale Sociale.

(56) D.G.R. n. 3303 del 4 novembre 2008.

(57) D.G.R. n. 2295 del 28 settembre 2010.

Relativamente a quest'ultima categoria, è stato predisposto un bando pubblico per l'acquisizione di manifestazioni di interesse per la selezione di interventi ammissibili all'accesso agli stanziamenti di circa 10 milioni di euro per la copertura massima del 30% dei costi complessivi di proposte finalizzate all'offerta di alloggi in locazione a canone sostenibile (anche trasformabile in riscatto) per almeno 25 anni.

Il "Piano Strategico delle politiche della casa nel Veneto 2013 – 2020", approvato con D.C.R. n. 6 del 21 gennaio 2013, riassume lo stato di avanzamento della politica abitativa, con particolare riguardo per il "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa", ribadendo la centralità del social housing come strumento di sostegno del ceto medio. L'elemento di maggiore interesse, tuttavia, riguarda l'accelerazione verso una politica abitativa che limiti l'azione del settore pubblico all'edilizia residenziale sovvenzionata, fornendo piuttosto incentivi (attraverso normative, cofinanziamenti, contributi a proprietari e locatari) a forme di edilizia residenziale agevolata. Una propensione confermata dalla valorizzazione (comprensiva anche di alienazione) dell'intero patrimonio pubblico: si prevede un piano straordinario di vendita di almeno 18.918 alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica a canone sociale.

Tabella 23 – Quadro degli interventi di politica abitativa avviati nel 2013

Iniziativa	Destinazione	Beneficiari	Finanziamento Statale attivato (€ mln)	Finanziamento Regionale attivato (€ mln)	Alloggi (n.)
Programma triennale 2007-2009					
Social housing	Locazione	Imprese, A.T.E.R., cooperative		36	858
Social housing	Proprietà	Imprese e cooperative		58,3	2.636
Edilizia sovvenzionata	Locazione	ATER		10	223
Edilizia residenziale universitaria	Locazione	ESU		2,5	n. d.
Recupero alloggi sfitti	Locazione	A.T.E.R.		25,4	1.291
Fondi di dotazione	Locazione	A.T.E.R.	13	20,2	268
Fondo immobiliare "Veneto Casa"	Locazione	Comuni e A.T.E.R.		9,5	73
Contratti di quartiere	Locazione	Comuni	49,6	30,2	468
Alloggi in affitto per gli anziani del 2000	Locazione	Comuni		17,1	131
Riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile	Locazione	Comuni	16,9	5,1	249
Accordi di programma	Locazione	Comuni e A.T.E.R.		13,6	426
Piano Nazionale di Edilizia Abitativa					
Edilizia Residenziale Pubblica		A.T.E.R.	13,7	1,5	215
Sostegno alle cooperative		Cooperative	6,6		121
Programmi di Edilizia Residenziale Sociale		Comuni	9,4	1,2	87
Contributi diretti alle famiglie					
Contributi prima casa	Proprietà	Cittadini residenti		19	
Fondo sostegno al pagamento degli affitti di Milano	Locazione	Cittadini residenti	70,7	27,6	

Fonte: elaborazioni CDP su D.G.R. n.6 del 21 gennaio 2013

A2.7 | Friuli Venezia Giulia

La Legge Regionale n. 6 del 7 marzo 2003, con le diverse modifiche e integrazioni subite nel corso degli anni a partire dal 2005 e fino al 2013, costituisce il fondamento della strategia del Friuli Venezia Giulia di promozione all'acquisizione della prima casa in proprietà e al sostegno dello sviluppo dell'edilizia abitativa e del mercato delle locazioni. Le linee di intervento per l'Edilizia Residenziale Pubblica, perseguite attraverso il Fondo per l'edilizia residenziale annualmente rifinanziato, sono essenzialmente le stesse intraprese dalle altre Regioni, senza una espressa preferenza verso soluzioni di natura prevalentemente pubblica o privata.

Tabella 24 – Tipologie di intervento di Edilizia Residenziale Pubblica

Tipologia di intervento	Descrizione	Attuatori/gestori	Proprietà del patrimonio (€/mln)	Modalità di definizione di canoni di locazione / prezzi di acquisto
Edilizia sovvenzionata	Costruzione, acquisto o recupero di abitazioni da destinare alla locazione a favore della generalità dei cittadini	ATER	Pubblica	Determinazione effettuata dalle ATER sulla base della situazione economica complessiva del nucleo familiare e del valore dell'alloggio
Edilizia convenzionata	Costruzione, acquisto o recupero di abitazioni da destinare alla vendita, assegnazione o locazione a favore della generalità dei cittadini	ATER, cooperative edilizie e loro consorzi, imprese private	Pubblica/Privata	Convenzione tra soggetti attuatori e Comune
Edilizia agevolata	Costruzione, acquisto o recupero di abitazioni da destinare alla generalità dei cittadini	Privati cittadini	Privata	Autonomia del soggetto attuatore
Sostegno alle locazioni	Sostegno ai canoni di locazione a favore dei cittadini e contributi a favore di soggetti pubblici o privati che mettano a disposizione alloggi a favore di locatari meno abbienti	Regione	Pubblica/Privata	L. n. 431/1998

Fonte: elaborazioni CDP su L.R. n. 6 del 7 marzo 2003

Estremamente innovativa, tuttavia, è l'aggiunta ai criteri di disagio economico-sociale rilevanti per la definizione delle misure di sostegno prioritarie di un esplicito impegno al finanziamento di iniziative rivolte a:

- > ristrutturazione dei centri storici, recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, ristrutturazione dei borghi e degli edifici rurali con i caratteri distintivi dell'architettura tradizionale così come delineatasi nelle diverse caratterizzazioni territoriali, attuati attraverso specifici programmi costruttivi, orientati al recupero e alla riduzione della sottoutilizzazione del patrimonio edilizio privato esistente nelle aree di maggior degrado;
- > ripopolamento delle zone rurali e montane, incentivato con il finanziamento di programmi di recupero, di riutilizzazione, di costruzione e di acquisto del patrimonio edilizio;
- > adeguamento a standard tecnologici, di servizi e di sicurezza, per iniziative di risparmio energetico, promosso attraverso contributi riservati all'Edilizia Residenziale Pubblica e privata.

Le disposizioni legislative, infine, tendono a potenziare il ruolo di coordinamento e operativo della Regione, con una limitazione delle funzioni dei Comuni alla stipulazione delle convenzioni per gli interventi di edilizia convenzionata, alla predisposizione degli interventi per il sostegno delle fasce deboli e alla vigilanza sull'osservanza dei vincoli di destinazione e degli ulteriori adempimenti

conseguenti agli interventi di edilizia convenzionata, nonché dell'obbligo di residenza conseguente agli interventi di edilizia agevolata.

Nell'ambito del "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa", la Regione, con Deliberazione della Giunta Regionale n. 1749 del 9 settembre 2010, ha invitato soggetti pubblici e privati a presentare direttamente agli uffici regionali proposte coerenti con le linee di intervento tracciate dal legislatore nazionale, ribadendo l'opportunità di introdurre alloggi caratterizzati dalla maggior diversificazione possibile delle tradizionali tipologie di canone e di quello sostenibile.

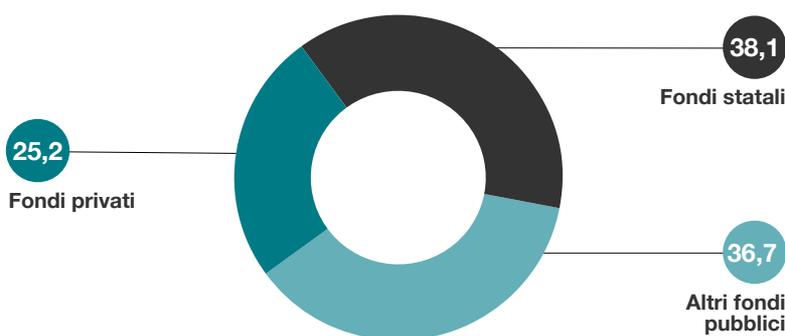
Tabella 25 – Classificazione degli alloggi da considerare nelle proposte di finanziamento per tipologia di canone

Tipologia di canone	Entità del canone	Durata della locazione	Contributo pubblico
Sociale	Definito a seconda del reddito del nucleo familiare e della tipologia di alloggio	Fino alla sussistenza dei requisiti, salvo alienazione secondo i termini di un eventuale Piano di valorizzazione	Fino alla copertura dell'intero costo di realizzazione degli alloggi
Concordato	Non superiore a quello degli accordi sottoscritti in sede territoriale, eventualmente articolato in base a tipologia di alloggio, reddito e composizione del nucleo familiare	Superiore a 25 anni	Fino al 50% del costo di realizzazione, acquisizione o recupero degli alloggi
Sostenibile (trasformabile a riscatto)	Non superiore al 70% del canone concordato e non inferiore al canone di Edilizia Residenziale Pubblica	Non inferiore a 25 anni	Fino al 30% del costo di realizzazione, acquisizione o recupero degli alloggi
Convenzionato	Stabilito con apposita convenzione tra Comune e soggetto attuatore, nei limiti di quanto previsto dalla Regione	Definita in convenzione	Da stabilire

Fonte: elaborazioni CDP su D.G.R. n. 1749 del 9 settembre 2010

La Deliberazione della Giunta Regionale n. 301 del 24 febbraio 2012 sancisce l'assegnazione dei quasi 8 milioni di euro previsti dal piano di riparto del Ministero delle Infrastrutture dei Trasporti per il Friuli Venezia Giulia a 3 ATER e 2 operatori privati, per un incremento dell'offerta abitativa di 115 alloggi (per il 62% garantito dalle ATER).

Grafico 58 – Articolazione dei finanziamenti per gli interventi ricompresi nel "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa" (%)



Fonte: elaborazioni CDP su Del. CIPE n. 77 dell'11 luglio 2012

Tabella 26 – Interventi cofinanziati nell’ambito del “Piano Nazionale di Edilizia Abitativa”

Provincia	Operatore	Contributo richiesto (€ mln)	% contributo assegnato sul richiesto	Totale alloggi previsti (n.)
Gorizia	ATER Gorizia	3.020	36	10
Pordenone	Del Mistro Spa	1.479	100	14
Trieste	ATER Trieste	7.956	25	53
Udine	Tilatti Srl	1.740	100	30
Udine	ATER Alto Friuli	1.680	100	8

Fonte: elaborazioni CDP su D.G.R. n. 301 del 24 febbraio 2012

Il 25 settembre 2012 è stato, infine, istituito il Fondo di Housing Sociale “Finint Abitare FVG”, gestito dalla società Finanziaria Internazionale Investments SGR, con un patrimonio obiettivo di 50 milioni di euro (di cui il 60% del FIA) per la realizzazione di circa 330 alloggi sociali.

A2.8 | Emilia Romagna

Ci sono almeno due caratteristiche della politica abitativa dell'Emilia Romagna immediatamente evidenti dalla Legge Regionale n. 24 dell'8 agosto 2001 (ampiamente modificata dalla Legge Regionale n. 24 del 13 dicembre 2013):

- > ritenere la nuova costruzione una soluzione di ultima istanza rispetto all'intervento «*attraverso la riqualificazione urbana, la rigenerazione sostenibile e l'acquisto del patrimonio edilizio esistente e contrastando il consumo di suolo derivante dalla dispersione degli insediamenti nel territorio rurale*»;
- > considerare l'Edilizia Residenziale Pubblica parte di un più vasto programma di Edilizia Residenziale Sociale, all'interno del quale il concorso di operatori privati coesiste con la promozione di interventi di assistenza domiciliare integrata per gli assegnatari degli alloggi.

Particolare rilievo rivestono gli interventi riconducibili all'edilizia agevolata, destinati all'incremento dell'offerta di alloggi in locazione (permanente, temporanea, con diritto di riscatto) e in proprietà, rivolti a nuclei familiari aventi requisiti reddituali superiori rispetto a quelli previsti per l'Edilizia Residenziale Pubblica.

Tabella 27 – Interventi di edilizia agevolata

Linee di intervento	Soggetti attuatori	Contribuzione pubblica	Canone / Prezzo di cessione	Durata di assegnazione	Requisiti degli utenti
Locazione permanente	Comuni e ACER	Intero intervento	Canone degli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica	11 anni	1. Cittadinanza italiana o altra condizione ad essa equiparata, prevista dalla legislazione vigente
Locazione permanente	Cooperative, imprese di costruzione e organizzazioni non lucrative di utilità sociale	Contributi in conto interesse e in conto capitale commisurati alla destinazione degli interventi ammessi a contributo	Stabilito in convenzione sulla base dei costi dell'intervento, del contributo pubblico erogato, dei costi di manutenzione e rinnovamento	11 anni	2. Residenza o sede dell'attività lavorativa nel territorio interessato al bando di assegnazione degli alloggi
Locazione a termine (almeno 10 anni) - con ammissione dell'acquisto differito	Cooperative, imprese di costruzione e organizzazioni non lucrative di utilità sociale	Contributi in conto interesse e in conto capitale commisurati alla destinazione degli interventi ammessi a contributo e alla durata della locazione convenzionata	Stabilito in convenzione sulla base dei costi dell'intervento, del contributo pubblico erogato, dei costi di manutenzione e rinnovamento, del rendimento dell'investimento	Fino all'acquisto	3. Il richiedente e/o suoi familiari non deve essere titolare (anche pro quota) di diritti di proprietà, usufrutto, uso o abitazione, su un alloggio ubicato in qualsiasi località della Regione Emilia Romagna, ad esclusione della nuda proprietà
Proprietà	Cooperative, imprese di costruzione, organizzazioni non lucrative di utilità sociale, privati cittadini	Contributi in conto interesse e in conto capitale (per i privati cittadini, solo contributi in conto capitale)	Il canone di locazione nel periodo precedente all'alienazione o il prezzo di cessione sono stabiliti nella convenzione comunale	Fino all'acquisto	4. Il valore ISEE del nucleo familiare, non deve essere inferiore a 5 mila euro e non superiore a 40 mila euro

Fonte: elaborazioni CDP su L.R. n. 24 dell'8 agosto 2001

In questo ambito, la Regione ha previsto tre programmi di interesse, tutt'ora in corso di attuazione:

- > “Programma edilizio 3.000 case per l'affitto e la prima casa di proprietà”, istituito con Delibera dell'Assemblea Legislativa n. 47 del 22 febbraio 2006;
- > “Una casa alle giovani coppie e altri nuclei familiari”, avviato con Delibera dell'Assemblea Legislativa n. 262 del 27 ottobre 2009;
- > “Programma di edilizia sociale 2010”, varato con Delibera dell'Assemblea Legislativa n. 18 del 7 ottobre 2010.

Per il primo, la Regione ha previsto la costituzione di un fondo rotativo, con una dotazione iniziale di 55 milioni di euro, da destinare al concorso alla provvista di capitale erogato in forma di mutuo dagli istituti di credito ai soggetti attuatori nella misura massima del 60%. Le erogazioni, suddivise tra interventi per la proprietà (35%) e per la locazione permanente o limitata ad almeno 10 anni (65%), sono rivolte principalmente ad interventi a rapida cantierabilità, auspicabilmente effettuati in forma di partenariato pubblico-privato, rivolti al recupero di aree già urbanizzate e principalmente in Comuni ad alta densità abitativa. È stato previsto, infine, che il 75% delle risorse sia attribuita su base provinciale, mentre il 25% su base generale.

La graduatoria degli interventi ammissibili al finanziamento, nel frattempo elevato a 90 milioni di euro, è contenuta nella Delibera della Giunta Regionale n. 1027 del 7 luglio 2008:

- > si tratta di 158 iniziative per quasi 284 milioni di euro, delle quali il 71,5% effettivamente cofinanziate, in grado di aumentare prospetticamente l'offerta di 2.449 alloggi (1.717 dei quali generati da iniziative cofinanziate);
- > le nuove costruzioni assommano al 93,6% degli interventi cofinanziati;
- > il ruolo dominante è svolto, in tutte le tipologie di offerta abitativa, da società cooperative o consorzi di cooperative.

Tabella 28 – Interventi finanziati nel “Programma edilizio 3.000 casa per l’affitto e la prima casa di proprietà”

Soggetto proponente	Alloggi in locazione permanente (n.)	Alloggi in locazione temporanea (n.)	Alloggi in proprietà (n.)	Posti letto (n.)	Mutui concessi (€ mln)	Finanziamento concesso (€ mln)	Finanziamento concesso (% sul totale)
Comune	480			557	108,6	35,7	39,7
Cooperativa	398	127	501	31	133,1	44,3	49,2
Impresa Privata		35	158		40,3	9,7	10,8
Altro	18				1,9	0,2	0,3

Fonte: elaborazioni CDP su D.G.R. n. 1027 del 7 luglio 2008

Il Programma “Una casa per le giovani coppie”, avviato con la delibera dell’Assemblea Legislativa n. 262/2009 e il cui primo bando è stato emanato con delibera GR 1679/2009, nasce con l’obiettivo di consentire l’acquisizione della proprietà della prima casa dopo un periodo di locazione di massimo quattro anni a canone inferiore a quello di mercato, ad un prezzo determinato al momento dell’inizio del periodo di locazione. La Regione, a decorrere dal 2009, ha messo a disposizione complessivamente risorse pari a circa 23 milioni euro che hanno consentito di soddisfare le richieste di 1.142 nuclei familiari. Nel corso degli anni successivi, sono state concesse continue proroghe e sono state estese le tipologie dei possibili beneficiari (nuclei monoparentali, nuclei numerosi, single, ecc.). Nel febbraio 2014, a conferma del consolidamento del programma nelle politiche abitative regionali, è stato deciso un ulteriore finanziamento di 7 milioni di euro. Le risorse, in linea con gli anni precedenti, sono destinate ad erogare un contributo (in conto capitale) per alloggio di 20 mila euro (elevato a 30 mila per i soggetti residenti nei comuni della Regione interessati dagli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012 che acquistano, anche con patto di futura vendita, un alloggio nell’ambito dello stesso comune di residenza o in un comune ad esso conterminante).

Con il “Programma di edilizia sociale 2010”, la Regione sistematizza la propria declinazione del “Piano Nazionale di Edilizia Abitativa”, proponendosi di offrire alloggi da assegnare in locazione o godimento permanente, a termine di medio periodo (10 anni) e di lungo periodo (25 anni) ai soggetti, in possesso di specifici requisiti, che abbiano difficoltà a reperire alloggi per uso abitativo primario a canoni accessibili. All’interno del programma si prevede una contribuzione per alloggi affittati, costruiti o recuperati da destinare a:

- locazione o godimento permanente – con un contributo fino al 70% del costo parametrico a metro quadrato della superficie complessiva dell'alloggio;
- locazione o godimento a termine di lungo periodo (non inferiore a 25 anni) – con un contributo fino al 50%;
- locazione o godimento a termine di medio periodo (non inferiore a 10 anni e con eventuale patto di futura vendita) – con un contributo fino al 30%.

La Deliberazione della Giunta Regionale n. 1817 del 5 dicembre 2011, dando conto di un incremento delle risorse disponibili fino a 60 milioni di euro, approva la graduatoria dei 198 interventi ritenuti meritevoli di finanziamento (su 238). Per la graduatoria definitiva dei 67 interventi finanziati, comprensiva di rimodulazioni, revoche e scorrimenti – anche a fronte di ulteriori risorse per circa 30 milioni di euro – è necessario attendere la Deliberazione della Giunta Regionale n. 1264 del 9 settembre 2013. Le risorse complessivamente programmate, pari a circa 74 milioni di euro (il 90,5% delle quali di provenienza regionale e il restante 9,5% di provenienza statale), consentono una offerta di circa 773 alloggi (703 dei quali di nuova costruzione e 70 derivanti da recupero edilizio), principalmente realizzati da cooperative.

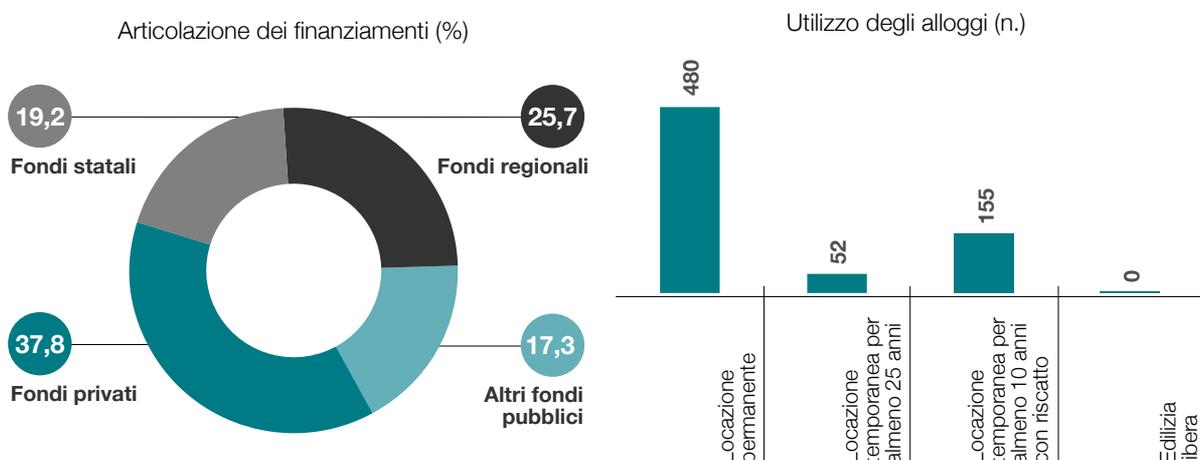
Tabella 29 – Interventi finanziati nel “Programma di edilizia sociale 2010”

Soggetto proponente	Alloggi in locazione permanente (n.)	Alloggi in locazione temporanea lunga (n.)	Alloggi in locazione temporanea media (n.)	Finanziamento concesso (€ mln)	Finanziamento concesso (% sul totale)
Istituzione pubblica	78		30	9,1	11
Cooperativa	324	74	186	54,9	66
Impresa Privata	79	69	50	19,1	23

Fonte: elaborazioni CDP su D.G.R. n. 1264 del 9 settembre 2013

Quanto alla declinazione regionale del “Piano Nazionale di Edilizia Abitativa”, dalla Delibera CIPE n. 16 del 5 maggio 2011 emerge la disponibilità di 116,8 milioni di euro, il 37,8% dei quali di provenienza privata, da impiegare nella realizzazione di 687 alloggi, prevalentemente di nuova costruzione (67%) e da dedicare alla locazione permanente (70%).

Grafico 59 – Interventi ricompresi nel “Piano Nazionale di Edilizia Abitativa”



Fonte: elaborazioni CDP su Del. CIPE n. 16 del 5 maggio 2011

Oltre ai precedenti programmi e alla predisposizione di interventi normativi a favore di incrementi volumetrici, l'Emilia Romagna ha inteso incrementare l'offerta di alloggi tramite la strutturazione di fondi immobiliari chiusi, resa possibile con Legge Regionale n. 6 del 30 giugno 2011. Ad oggi, sono 4 i fondi deliberati dal FIA:

- > Polaris Parma Social House, gestito da Polaris Real Estate SGR, con un ammontare obiettivo di 140 milioni di euro (25 dei quali deliberati dal FIA), per la realizzazione di circa 850 alloggi sociali;
- > Emilia Romagna Social Housing, gestito da Polaris Real Estate SGR, con un ammontare obiettivo di 65 milioni di euro (di cui il 60% deliberato dal FIA), finalizzato all'offerta di 380 alloggi sociali e 240 posti letto in residenze temporanee;
- > Fondo Novello, promosso da Fabrica Immobiliare SGR, espressamente dedicato alla riqualificazione urbana di Cesena con un obiettivo iniziale di sottoscrizioni pari a circa 52 milioni di euro (di cui il 60% deliberati dal FIA), grazie al quale si realizzeranno circa 500 alloggi sociali e 170 posti letto in residenze temporanee;
- > Smart Living Bologna, promosso da Polaris Real Estate SGR per incrementare di circa 330 unità la dotazione di alloggi sociali della città di Bologna, con un obiettivo iniziale di sottoscrizioni di circa dotazione di 53 milioni di euro (partecipato dal FIA per l'80%).

A2.9 | Toscana

Per quanto i rapporti annuali "Abitare in Toscana", redatti da Regione e Osservatorio Sociale Regionale, ricomprendano nel social housing (o edilizia sociale di mercato) soltanto le attività realizzate attraverso lo strumento del sistema integrato di fondi immobiliari, intendendo abbracciare (anche per comparabilità con le altre Regioni) tutte le linee di intervento caratterizzate da forme partenariali e destinate a nuclei familiari target in situazione di disagio, si rende necessario rivolgere l'attenzione all'intero spettro dell'Edilizia Residenziale Sociale.

Deve essere, inoltre, premesso che, coerentemente con una strategia abitativa che preveda l'impiego della maggioranza delle risorse pubbliche destinate al comparto per interventi a vantaggio delle fasce più fragili della popolazione (tipicamente, nuclei familiari con redditi di poco superiori ai 15 mila euro annui), la Toscana ha finanziato con oltre 130 milioni di euro, tra il 2009 e il 2012, il proprio patrimonio di edilizia residenziale sovvenzionata (pari al 5,4% di quello nazionale). Un'offerta di 5.924 fabbricati e 49.264 alloggi (ovvero, un alloggio pubblico ogni 36,7 abitazioni toscane o un alloggio ogni 31,8 famiglie residenti) che, tuttavia, necessita di imponenti interventi qualitativi (anche in considerazione dell'obsolescenza degli stabili) e quantitativi (in considerazione del 20% circa di richieste inevase e della crescente domanda).

Risulta che le famiglie in graduatoria per gli alloggi ERP siano 24.129 a fronte di una assegnazione annua di 1.798 alloggi. Considerando che le graduatorie hanno durata biennale, il tasso di soddisfacimento della domanda risulta del 12-13% circa.

Le principali forme di intervento di Edilizia Residenziale Sociale avviate a partire dal 2008 riguardano le iniziative di edilizia agevolata, che aveva subito un rallentamento significativo, in termini di realizzazione di alloggi, a partire dal 2005 (degli 8.154 alloggi realizzati tra il 1990 e il 2012, il 99% sono antecedenti al 2006). Tradizionalmente dominato dalle cooperative (cui si deve il 56% degli alloggi realizzati), il settore ha assistito nel tempo ad una progressiva riduzione della presenza di imprese private (gli alloggi realizzati dalle quali è passato da 2.420 nel periodo 1990-1999 a zero nel periodo 2006-2012), probabilmente anche a causa dell'inversione di tendenza sulla destinazione d'uso verificatasi nel corso degli anni Duemila (tra il 2000 e il 2012, infatti, il 52% degli alloggi realizzati sono stati destinati a locazione temporanea o permanente a canone calmierato, mentre nel periodo precedente tutti gli alloggi realizzati erano stati destinati alla proprietà). Per invertire la tendenza negli investimenti e incentivare la partecipazione degli operatori privati anche nell'ambito dell'offerta di

119

Tabella 30 – Principali interventi di Edilizia Residenziale Sociale definiti a partire dal 2008 e in corso di realizzazione

Linea di intervento	Descrizione	Importo stanziato (€ mln)	Alloggi iniziati (n.)
Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile	Locazione per almeno 25 anni a canone sostenibile*	21	162
Programma di Edilizia Residenziale Pubblica 2003-2005	Contributi in conto capitale e possibilità di percepire fino al 3,2% dei canoni annui al soggetto attuatore che effettui interventi di recupero, riqualificazione o nuova costruzione di alloggi da locare a canone sostenibile per almeno 15 anni	50	378
	Contributi in conto capitale (per un massimo di 40 euro a intervento) a privati di età inferiore ai 40 anni per recupero o acquisto della prima casa	5	15
	Contributi in conto capitale (compresi tra il 50% e il 25% del costo di costruzione) per progettazione e costruzione di interventi di bioarchitettura, bioedilizia e strutture alloggiative plurifamiliari temporanee	13	in fase di progettazione
Piano Nazionale di Edilizia Abitativa	Programmi integrati	33,7	91
L. R. 25/2011 e D.G.R. 747/2011	Contributi in conto capitale (compresi tra il 28% e il 48%) per alloggi realizzati in aree ad elevata criticità abitativa e da destinarsi alla locazione temporanea a canone sostenibile per 15, 20 o 25 anni	90**	215

Fonte: elaborazioni CDP su Rapporto Abitare in Toscana 2013

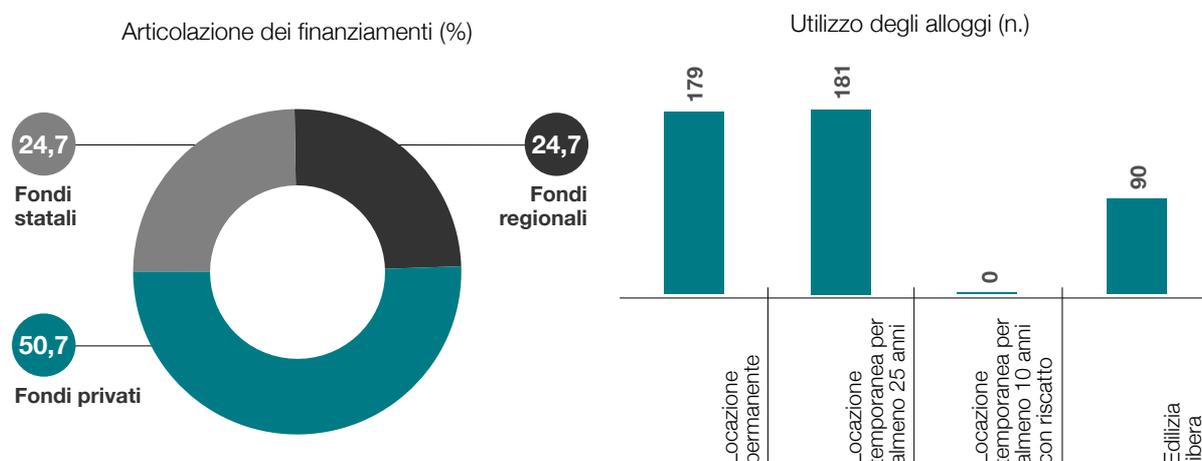
(*) Per canone sostenibile si intende un canone di importo non superiore al 70% del "canone concordato", frutto di accordi territoriali.

(**) Si tratta dell'ammontare complessivo degli stanziamenti, parte dei quali dovrà essere destinata all'edilizia sovvenzionata.

alloggi in locazione, da destinare a nuclei familiari con un reddito ISEE superiore alla soglia massima prevista per l'Edilizia Residenziale Pubblica e inferiore a 35 mila euro, sono state introdotte modifiche alla programmazione o emanate nuove disposizioni per circa 200 milioni di euro.

Entrando nel dettaglio del "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa", si può notare come gli alloggi iniziati rappresentino solo una piccola parte dei 450 previsti nell'ambito degli accordi di programma sottoscritti con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nel 2011. Dalla Delibera CIPE n. 16 del 5 maggio 2011, inoltre, emerge la notevole capacità del territorio di attrarre significativi investimenti privati.

Grafico 60 – Interventi ricompresi nel "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa"



Fonte: elaborazioni CDP su Del. CIPE n. 16 del 5 maggio 2011

La principale piattaforma regionale del SIF è il Fondo Housing Toscano, promosso da cooperative locali e imprese di costruzione e gestito da Polaris RE SGR. Avviato nel dicembre 2012 con un patrimonio obiettivo di 117 milioni di euro (dei quali 82 milioni deliberati dal FIA) si propone la realizzazione di circa 500 alloggi sociali a partire dalla valorizzazione della dotazione di 330 appartamenti per complessivi 39 mila mq e di due terreni destinati all'edificazione per complessivi 16 mila mq. Nei primi mesi del 2014, inoltre, la Regione ha avviato la procedura di evidenza pubblica per l'individuazione di un fondo immobiliare costituito per la realizzazione di interventi di social housing a cui aderire con la sottoscrizione di quote per un valore di 5 milioni di euro.

La Toscana ha, infine, avviato progetti di sostegno mirato a nuclei familiari in difficoltà (come il fondo sociale per l'affitto o il fondo sfratti) o a giovani che intendessero rendersi autonomi dai nuclei familiari (come il progetto "Giovani sì") che, nonostante possano contare su sostanziosi finanziamenti (circa 30 milioni di euro nel 2012), non prevedono né nuove edificazioni, né recuperi edilizi.

Trattandosi di misure a sostegno alle famiglie e/o singoli cittadini, non possono avere le caratteristiche di incremento del patrimonio, come del resto prevedono le misure nazionali, e quindi non possono prevedere contributi all'investimento né per nuove edificazioni, né recuperi edilizi.

A2.10 | Lazio

Le linee di riferimento per gli interventi di Edilizia Residenziale Sociale a livello regionale, tracciate coerentemente con le direttrici nazionali contenute nel “Piano Casa”, risalgono alla Legge Regionale n. 21 del 18 agosto 2009 e prevedevano circa 12 mila alloggi sociali da realizzarsi in 10 anni. È necessario, tuttavia, attendere le integrazioni e le modifiche sopravvenute con la Legge Regionale n. 10 del 13 agosto 2011 per poter delineare il quadro normativo completo del “Piano Casa della Regione Lazio”, secondo il quale «l’Edilizia Residenziale Sociale è realizzata da operatori pubblici e privati tramite l’offerta di alloggi in locazione o a riscatto, in modo da garantire l’integrazione di diverse fasce sociali e il miglioramento delle condizioni di vita dei destinatari» e comprende prevalentemente alloggi destinati alla locazione a canone sostenibile e alloggi sociali, tra i quali «l’albergo sociale, consistente in una struttura residenziale in grado di fornire una sistemazione alloggiativa temporanea con servizi e spazi comuni».

Tabella 31 – Linee di intervento regionali

Linea di intervento	Descrizioni	Specifiche
Edilizia residenziale pubblica sovvenzionata	Tradizionale intervento volto ad aumentare la disponibilità di alloggi per le fasce sociali più deboli (per il biennio luglio 2013-luglio 2015, ad esempio, il limite di reddito annuo complessivo del nucleo familiare è stato stabilito in €. 20.344,92).	Gli interventi - nuova costruzione, acquisizione e/o recupero - prevedono la realizzazione di alloggi con finanziamenti pubblici a totale copertura del costo delle opere. Gli alloggi vengono assegnati in locazione praticando canoni calcolati in base alla condizione economica e al numero dei componenti del nucleo familiare assegnatario.
Edilizia sovvenzionata per mutuo sociale	Possibilità di acquisizione rateale di edifici esistenti, realizzati su aree di proprietà pubblica o acquistati da ATER e Comuni. Riservato a fasce sociali comprese nell’ERP.	L’importo del mutuo, pari al costo di acquisto o di realizzazione, viene rateizzato secondo un piano di ammortamento a rata fissa non superiore al 20% del reddito mensile netto del nucleo familiare e quota interessi coincidente con l’interesse legale. Particolari condizioni, ivi compresa la disoccupazione del beneficiario, comportano la sospensione del pagamento della rata e la corresponsione del solo canone di locazione ERP.
Edilizia agevolata e convenzionata	Intervento realizzato da imprese di costruzione e cooperative di abitazione, destinato alla realizzazione di alloggi in locazione o in proprietà a particolari fasce sociali.	Gli interventi, sia di costruzione di nuove abitazioni, sia di recupero del patrimonio edilizio esistente, accedono a finanziamenti pubblici di diversa entità.
Edilizia residenziale sociale	Insieme di interventi volti ad aumentare la disponibilità di alloggi in affitto a canone sostenibile o a riscatto, destinati alle fasce sociali non in grado di accedere alla locazione nel libero mercato.	Gli interventi possono essere promossi tanto dal settore pubblico, quanto da quello privato e possono avvantaggiarsi di un contributo pubblico (commisurato in considerazione della valenza sociale, ma non determinante). La durata del vincolo di locazione non può essere inferiore a 15 anni e il prezzo di alienazione non può essere superiore al 60% del valore di mercato. In linea generale, al locatario che optasse per il non riscatto, subentra l’ATER del territorio di competenza.
Sostegno all’acquisto e alla locazione	Sostegni finanziari o fondi di garanzia rivolti a nuclei familiari che non possiedono altri immobili nella Regione, che siano impegnati nell’acquisto, nella costruzione o nel recupero della prima casa e che abbiano redditi familiari ISEE superiori a € 40 mila.	Gli interventi si suddividono in: <ul style="list-style-type: none"> > Fondo di solidarietà per i mutui (rivolto principalmente a individui con reddito annuo ISEE ≤ € 25 mila); > Fondo speciale di garanzia per la casa (rivolto principalmente a nuclei familiari con reddito annuo ISEE ≤ € 25 mila); > Fondo di garanzia (rivolto principalmente a nuclei familiari con reddito annuo ISEE < € 40 mila e che non abbiano garanzie sufficienti per ottenere un mutuo, il cui importo massimo è pari a 15 volte il reddito ISEE calcolato).

Fonte: elaborazioni CDP su L.R. n. 21 del 18 agosto 2009

Nonostante siano stati stanziati fondi pari a 635 milioni di euro dal 2009 al 2018 per il piano di Edilizia Residenziale Pubblica sovvenzionata (50 milioni di euro per il 2009 e 65 milioni di euro l’anno a partire dal 2010) e sia stato previsto l’impiego di parte del gettito della tassa automobilistica per far fronte agli ulteriori oneri finanziari a partire dal 2010, la realizzazione della maggior parte degli interventi afferenti al social housing dovrebbero essere demandati all’iniziativa privata, stimolata dalla previsione di facilitazioni nel cambio di destinazione d’uso e premi volumetrici.

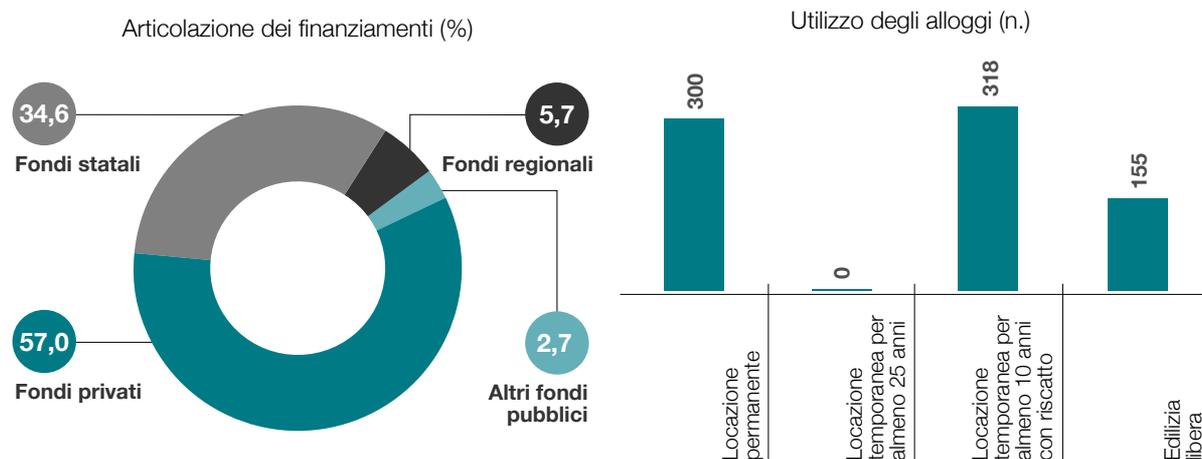
Si considerino, a titolo di esempio, le due seguenti ipotesi:

- > cambio di destinazione d'uso da non residenziale a residenziale di un edificio che risulti non utilizzato dal settembre 2010 o del quale sia prevista una dismissione (ad esempio un edificio adibito a strutture sanitarie che avessero cessato l'attività), compreso tra 500 e 10 mila mq, localizzato in un Comune con popolazione superiore ai 15 mila abitanti: è permesso il cambio della destinazione d'uso e un aumento del 30% della superficie utile esistente a patto che venga riservato almeno il 30% dei nuovi alloggi a edilizia sociale a canone calmierato per almeno 15 anni (con patto di futura vendita ad un prezzo non superiore al 60% del valore di mercato) e si adeguino le opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- > interventi di sostituzione edilizia (demolizione e ricostruzione) di un edificio per almeno il 50% residenziale, per il quale si utilizzi la procedura del concorso di progettazione e in Comuni destinatari del fondo regionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione: è permesso un ampliamento del 45% della superficie utile esistente a patto che venga riservato almeno il 25% dei nuovi alloggi a edilizia sociale a canone concordato per almeno 8 anni e si adeguino le opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

Nei due anni esatti intercorsi tra la promulgazione delle disposizioni originarie e delle modifiche normative relative al "Piano Casa della Regione Lazio", merita particolare rilievo la menzione sulla necessità di un corposo programma di investimenti per il social housing riscontrabile tra le disposizioni collegate alla legge finanziaria regionale per il 2011, nella quale si prevede la possibilità di optare per fondi immobiliari di investimento nel quadro del "sistema FIA".

Attraverso la Delibera CIPE n. 5 del 20 gennaio 2012 si apprende che gli accordi di programma sottoscritti tra il Lazio e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nell'ambito del "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa" prevedono la realizzazione di 773 alloggi per un investimento complessivo di 111,4 milioni di euro.

Grafico 61 – Interventi ricompresi nel "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa"



Fonte: elaborazioni CDP su Del. CIPE n. 5 del 20 gennaio 2012

Soltanto con la Deliberazione della Giunta Regionale n. 18 del 15 gennaio 2014, infine, si è stabilita la necessità di strutturare un piano organico, comprensivo di puntuale raccolta del fabbisogno abitativo, cui destinare circa 258 milioni di euro (l'80% dei quali per Roma, che – secondo le stime Cresme – presenterà, nel 2019, un fabbisogno abitativo superiore alle 65 mila unità).

Considerando che il termine di presentazione delle domande è previsto per il gennaio 2015, allo stato attuale non sono presenti dati sullo stato di attuazione del "Piano Casa". Ad oggi il FIA ha deliberato la partecipazione in due piattaforme regionali, in corso di strutturazione: il Fondo Housing Cooperativo Roma e il Fondo Social Housing Roma. Il primo, promosso dalle cooperative di Legacoop e da Polaris RE SGR, ha l'obiettivo iniziale di raccogliere sottoscrizioni per circa 40 milioni di euro (di cui il 70% del FIA) per rendere disponibili circa 430 alloggi sociali, prevalentemente a Roma e in via residuale in altre province della Regione Lazio. Il secondo, promosso da Fabrica Immobiliare SGR, prevede una dotazione iniziale pari a 35 milioni di euro (di cui 20,7 del FIA) e l'obiettivo di realizzare 330 alloggi da cedere in affitto a canone calmierato (circa € 385 al mese, tasse escluse per un appartamento medio di 70 mq).

A2.11 | Umbria

Le politiche in grado di «assicurare il diritto all'abitazione e il soddisfacimento del fabbisogno abitativo primario» si concretizzano, in Umbria, in interventi volti all'ampliamento del patrimonio edilizio residenziale, prevalentemente attraverso il recupero edilizio di immobili, e al sostegno diretto ai nuclei familiari meno abbienti. A questo proposito, la Legge Regionale n. 23 del 28 novembre 2003 (la cui ultima modifica è stata effettuata con la Legge Regionale n. 12 del 21 giugno 2013):

- > suddivide i soggetti attuatori in operatori pubblici (ATER regionale, Comuni e altri Enti pubblici) e operatori privati (cooperative di abitazione, imprese di costruzione e privati cittadini);
- > definisce, coerentemente con il Legislatore nazionale, l'alloggio sociale come l'unità immobiliare con caratteristiche tali da risultare qualitativamente ed economicamente adeguata a ridurre il disagio abitativo dei nuclei familiari che non possano accedere alla locazione o all'acquisto di alloggi sul libero mercato;
- > individua l'alloggio sociale come perno dei servizi alloggiativi di carattere abitativo comprendenti, per livello crescente di condizione economico-patrimoniale dei destinatari: locazione permanente a canone sociale (rientrante nell'Edilizia Residenziale Pubblica o, secondo la dizione regionale, nell'Edilizia Residenziale Sociale pubblica), locazione permanente o temporanea (almeno 8 anni) a canone concordato, autocostruzione, vendita a prezzi convenzionati, sostegno al reddito;
- > centralizza le risorse da destinare alle diverse linee di intervento nel "Fondo regionale per le politiche abitative", nel quale confluiscono anche i canoni di locazione (al netto dei costi di manutenzione e degli oneri fiscali) degli alloggi di Edilizia Residenziale Sociale pubblica e i proventi di alienazione del patrimonio dell'ATER. regionale;
- > ammette la promozione o la partecipazione regionale a fondi immobiliari locali finalizzati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta di alloggi sociali;
- > prevede la realizzazione di piani triennali di edilizia residenziale con i quali definire puntualmente le misure più opportune.

La modulazione della contribuzione pubblica, inoltre, sembra favorire la locazione permanente tra le categorie di intervento e, tra le tipologie, il recupero edilizio.

123

Tabella 32 – Ammontare massimo della contribuzione regionale per categorie e tipologie di intervento

Categorie di intervento	Tipologie di intervento	Ammontare massimo del contributo sul costo (%)
Proprietà	Recupero, acquisto e recupero	40
	Acquisto e nuova costruzione	35
	Autocostruzione	20
Locazione con proprietà differita	Recupero, acquisto e recupero	40
	Acquisto e nuova costruzione	35
Locazione permanente	Tutte le tipologie	50

Fonte: elaborazioni CDP su L.R. n. 23 del 28 novembre 2003

Il primo Piano per l'Edilizia Residenziale Pubblica, riferito al triennio 2004-2006 e varato con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 441 del 21 dicembre 2004, constata, accanto alle criticità generali del settore (riduzione del potere d'acquisto delle famiglie, riduzione delle risorse pubbliche e manifestazione di nuovi bisogni abitativi), le peculiarità regionali:

- > elevata quota di abitazioni in proprietà;
- > scarsità del patrimonio pubblico in locazione e pressoché totale assenza di operatori privati che effettuino interventi di locazione permanente;
- > difficoltà prospettica a garantire il sostegno praticato (al 2003, circa 7 mila famiglie vivevano in alloggi gestiti da ATER e circa 3 mila famiglie avevano ricevuto un contributo per l'affitto, per un totale del 4% delle famiglie residenti nella Regione) e a sostenere l'incremento della domanda, anche a fronte della necessità di razionalizzare il patrimonio immobiliare delle ATER.

Per concretizzare le proprie preferenze in termini di offerta abitativa all'utenza target (nuclei familiari al di sotto dei 34 mila euro annui di reddito e in particolari situazioni sociali) con il vincolo delle limitate risorse disponibili, la Regione ha optato per il finanziamento per il 90%-95% del costo a programmi di locazione permanente a canone sociale e per la strutturazione di una schema di agevolazioni che attirasse capitali privati, orientandoli verso la locazione (anche con patto di riscatto, ma introducendo la previsione di un incremento della contribuzione del 10% nel caso di estensione dell'arco temporale antecedente alla vendita da 8 a 12 anni) e il recupero edilizio. Una strategia che si evince, in modo particolare, dalla destinazione programmatica dei 103,5 milioni di euro (al netto di accantonamenti) complessivamente previsti per il triennio 2004-2006, principalmente destinati a edilizia sovvenzionata e edilizia agevolata in locazione.

Il Programma Triennale ha consentito l'avvio dei lavori o la programmazione per 1.414 alloggi, 860 di nuova costruzione e 554 frutto di recupero edilizio, a fronte di un contributo totale assegnato di 84 milioni di euro. A questi, si sono affiancati ulteriori interventi che, con stanziamenti aggiuntivi per 13 milioni di euro, hanno consentito il raggiungimento della soglia di 1.720 alloggi (40% dei quali ottenuti con recuperi edilizi) dichiarata nel 2007.

Tabella 33 – Tipologie di intervento e risorse mobilitate nel “Piano Triennale 2008-2010”

Tipologie di intervento	Risorse previste (€ mln)
Locazione permanente a canone sociale (operatori pubblici)	33
Locazione permanente a canone concertato Locazione a termine e proprietà differita	30
Anziani proprietari autosufficienti	5,5
Locazione a studenti a canone convenzionato	6
Alloggi recuperati da singoli proprietari	10
Antri interventi (autocostruzione, progetti sperimentali, contratti di quartiere, ecc.)	19

Fonte: elaborazioni CDP su D.C.R. n. 441 del 21 dicembre 2004

Il secondo Piano per l'Edilizia Residenziale Pubblica, riferito al triennio 2008-2010 e varato con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 257 del 16 settembre 2008, conserva lo schema agevolativo a favore di realizzazioni destinate alla localizzazione del Piano precedente, anche attraverso la maggiore attenzione dedicata agli interventi sperimentali. All'interno di questi ultimi, rivestono un particolare rilievo quelli volti alla realizzazione di alloggi ecosostenibili in vendita a prezzo convenzionato a nuclei familiari rientranti tra i soggetti target, destinatari di un contributo regionale di 35 mila euro (a settembre 2014 verranno iniziati i lavori per 74 nuovi alloggi i cui progetti sono risultati vincitori del bando emanato nel dicembre 2012). La soluzione del contributo ai nuclei familiari (fino ad un reddito di 36 mila euro annuo) sembra essere la preferita anche in considerazione della rigidità dell'offerta degli alloggi in locazione a canone sociale, cui sono comunque state destinate il 30% delle risorse complessive pianificate per il triennio: al 2008 si riteneva che, pur sommando il patrimonio in programmazione con quello eventualmente realizzabile, sarebbe stato possibile soddisfare non più del 10% delle richieste.

Tabella 34 – Tipologie di intervento e risorse mobilitate nel “Piano Triennale 2004-2006”

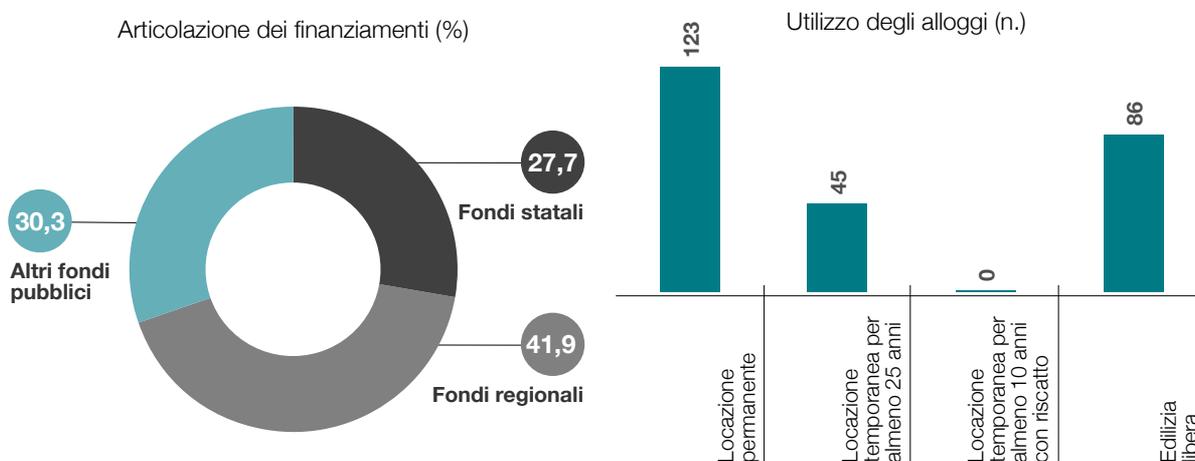
Tipologie di intervento	Risorse previste (€ mln)
Locazione permanente a canone sociale	22
Locazione permanente a canone concertato	10
Locazione a termine e proprietà differita	15
Fondo regionale per l'affitto	4,5
Interventi sperimentali (bioarchitettura, residenze per anziani e residenze per studenti universitari)	10,8
Antri interventi (contratti di quartiere, interventi nei centri storici, ecc.)	11,5

Fonte: elaborazioni CDP su D.C.R. n. 257 del 16 settembre 2008

La partecipazione dell'Umbria al "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa" è sintetizzata nella Deliberazione CIPE n. 16 del 5 maggio 2011. Gli accordi di programma sottoscritti con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti evidenziano:

- > un ammontare di risorse mobilitate pari a 19,7 milioni di euro, completamente di provenienza pubblica;
- > l'intenzione di realizzare 176 alloggi, per il 61,3% di nuova costruzione, da destinare prevalentemente all'edilizia libera.

Grafico 62 – Interventi ricompresi nel "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa"



Fonte: elaborazioni CDP su Del. CIPE n. 16 del 5 maggio 2011

A fine 2013 è stata avviata l'operatività del Fondo Focus EST, gestito da Focus Gestioni SGR, piattaforma regionale con patrimonio iniziale di sottoscrizioni pari a 30 milioni di euro, di cui 18 (pari al 60%) del FIA. Il fondo ha perfezionato l'acquisto di un ex sito industriale (Officine Franchi) a ridosso del centro di Bastia Umbra (PG), con l'obiettivo di riqualificare l'area e restituire alla città un mix funzionale residenziale, commerciale e servizi, con una dotazione di alloggi sociali di circa 150 unità.

A2.12 | Marche

Il "Piano Regionale di Edilizia Residenziale 2004-2005", approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 168 del 2 febbraio 2005, rappresenta la prima risposta delle Marche alle nuove responsabilità amministrative e decisionali sulla politica residenziale e alle tensioni abitative causate da scarsità nell'offerta di alloggi a canone sociale e calmierato. Nell'auspicio di realizzare almeno 1.500 unità abitative da destinare alla locazione a canone concertato (con eventuale possibilità di successiva alienazione) e circa 580 alloggi in locazione permanente a canone sociale, infatti, i 61 milioni di euro stanziati (al netto dei 35 milioni frutto di reinvestimento dei proventi delle vendite del patrimonio pubblico e destinati all'edilizia residenziale sovvenzionata) sono stati ripartiti:

- > per il 55% in contributi in conto capitale volti ad incentivare programmi concernenti interventi di nuova costruzione, recupero e/o acquisto di alloggi destinati alla locazione a canone concertato;
- > per il 30% in nuovi finanziamenti ai programmi di riqualificazione urbanistica ("Contratti di Quartiere II") e all'iniziativa "20.000 alloggi in affitto";
- > per il 15% in contributi in conto capitale per il completamento di iniziative già avviate e per la promozione di programmi sperimentali di bioarchitettura e bioedilizia.

Tabella 35 – Tipologie di programmi previsti dal "Piano Regionale di Edilizia Residenziale 2004-2005"

Tipologia di programma	Oggetto	Risorse destinate (€ mln)
Programmi provinciali	Contributo in conto capitale per la realizzazione di alloggi da destinare alla locazione permanente (50% del costo) o alla locazione temporanea (15% del costo per una durata non inferiore a 8 anni e 30% del costo per una durata non inferiore a 15 anni) a canone concertato. Contributo in conto capitale (compreso tra il 10% e 35% del costo convenzionale dell'alloggio, ovvero tra 11,3 mila euro e 39,9 mila euro).	33,7
Completamento interventi e progetti sperimentali di bioarchitettura	Erogazione di nuove risorse a progetti esecutivi cantierabili parzialmente finanziati e completamento di interventi già finanziati con programmi precedenti. Finanziamento di progetti sperimentali di bioedilizia.	9,2
Integrazione a programmi di riqualificazione urbana e rifinanziamento programmi esistenti	Programma "20.000 abitazioni in affitto". "Contratti di Quartiere II"	18,1
Reinvestimento dei proventi delle vendite del patrimonio pubblico		35,0

Fonte: elaborazioni CDP su D.C.R. n. 168 del 2 febbraio 2005

Il successivo "Piano Regionale di Edilizia Residenziale 2006-2008", approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 55 del 5 giugno 2007, suddivide i 100 milioni di euro di risorse disponibili tra interventi intesi ad incrementare l'offerta di edilizia in locazione e interventi di sostegno alla proprietà. Tra i primi, a prescindere dalla nomenclatura delle linee di intervento, possono essere individuate quattro direttrici:

- > edilizia sovvenzionata – gli interventi ritenuti meritevoli tra le proposte presentate, avanzabili da Comuni e Ente Regionale per l'Abitazione Pubblica (ERAP), sono interamente finanziati dal fondo regionale per le politiche abitative con un contributo di 125 mila euro ad alloggio (incrementabile fino a 135 mila euro nel caso si investa in edilizia sostenibile);
- > edilizia agevolata – gli interventi ritenuti meritevoli, selezionati tra proposte presentate da tutti gli operatori economici qualificati (ERAP, imprese di costruzione, cooperative e consorzi), beneficeranno di un contributo in conto capitale (compreso tra 17 mila euro e 62 mila euro) crescente all'incremento del periodo stabilito per la locazione a canone moderato e della valutazione di sostenibilità ambientale;

- > sperimentazione bioedilizia – finanziamento di interventi in grado di risultare energeticamente autosufficienti e compatibili con l’ecosistema;
- > fondo di sostegno alla locazione – contributi erogati a nuclei familiari il cui reddito ISEE non sia superiore all’importo annuo di un assegno sociale INPS, fruitori di alloggi locati con canoni liberi.

Per quanto concerne il sostegno alla proprietà, si prevede sia un fondo di garanzia sussidiaria per l’accesso ai mutui sul libero mercato, sia un contributo alle giovani coppie per l’acquisto della prima casa (da un minimo di 10 mila euro per nuclei con reddito ISEE fino a 39,7 mila euro a un massimo di 30 mila euro per nuclei con reddito ISEE fino a 19,8 mila euro).

Tabella 36 – Tipologie di programmi previsti dal “Piano Regionale di Edilizia Residenziale 2006-2008”

Tipologia di programma	Oggetto	Risorse destinate (€ mln)
Piani provinciali	Contributo in conto capitale per la realizzazione di alloggi da destinare alla locazione permanente (50% del costo) o alla locazione temporanea (15% del costo per una durata non inferiore a 10 anni e 30% del costo per una durata non inferiore a 15 anni) a canone concertato. Edilizia sovvenziata. Interventi a favore della proprietà.	50,2
Programma regionale di sperimentazione	Alloggi destinati alla locazione temporanea o alla proprietà che rispondano a requisiti di autosufficienza energetica e di ecompatibilità.	2,6
Fondo di sostegno alla locazione		15
Reinvestimento dei proventi delle vendite del patrimonio pubblico		32

Fonte: elaborazioni CDP su D.C.R. n. 55 del 5 giugno 2007

Accanto ai programmi precedenti, dei quali sono singolarmente individuabili gli esiti dell’iniziativa “20.000 abitazioni in affitto” (68 alloggi realizzati con un contributo complessivo di 3,7 milioni di euro) e di quella riguardante l’edilizia residenziale sperimentale (18 alloggi ammessi al finanziamento per un contributo complessivo di 780 mila euro), è stato varato il “Programma di Housing Sociale”. Risultato della sottoscrizione dell’accordo con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti dell’ottobre 2011 a seguito del recepimento regionale del “Piano Nazionale di Edilizia Abitativa”, la nuova linea di intervento ha consentito, con Deliberazione della Giunta Regionale n. 656 del 14 maggio 2012:

- > il finanziamento di 9 interventi, per un totale di 15,2 milioni di euro;
- > l’avvio dei lavori per la realizzazione di 171 alloggi, 51 dei quali di edilizia sovvenzionata.

Tabella 37 – Interventi previsti nel “Programma di Housing Sociale”

Classificazione edilizia	Soggetto/i attuatore/i	Importo programmato (€ mln)	Finanziamento assegnato (€ mln)	Alloggi (n.)
Edilizia sovvenzionata	Comune e ERAP	5,05	3,92	41
Edilizia agevolata	Comune e ERAP	8,67	3,27	39
	Comune, ERAP e Privati	1,03	0,82	8
	Comune e Istituti religiosi	9,98	3,54	37
	Comune, ERAP e Cooperative	7,93	3,72	46

Fonte: elaborazioni CDP su D.G.R. n. 656 del 14 maggio 2012

Con atto deliberativo n. 593 del 19 maggio 2014, la Giunta regionale ha approvato una proposta per l'utilizzo dei fondi assegnati con Decreto Interministeriale MIT-MEF del 19 dicembre 2011, finalizzata a completare gli interventi ammissibili a contributo, già presenti nella graduatoria formata per l'attuazione del Piano nazionale approvato, ma rimasti esclusi per insufficienza del finanziamento disponibile.

Tabella 38 – Integrazione degli interventi previsti per nuovi finanziamenti sopravvenuti

Localizzazione intervento	Soggetto/i attuatore/i	Linea di intervento	Tipologia di intervento	Alloggi sociali (n.)	Importo programmato (€ '000)	Finanziamento richiesto (€ '000)	Finanziamento assegnabile (€ '000)
Jesi - Via Fermo, Via san Marino	Comune, ERAP AN, privati	Piperru	Acquisto e recupero	6	3.080,00	3.080,00	667,73
S. Benedetto del Tronto 1 - PEEP S. Annunziata	Comune - ERAP	Piperru	Nuova costruzione	2	316,38	316,38	316,38
Porto S. Elpidio - Via Isola di Ponza	Comune - ERAP	ERP Sovvenzionata	Nuova costruzione	2	245,43	245.429,76	245.429,76
Potenza Picena 2 - Via Silvio Pellico	Comune Sovvenzionata	ERP	Acquisto e recupero	1,5	1.403,31	1.403,31	408,61
S.Lorenzo in Campo 2 - Fraz.S.Vito sul Cesano	Comune	ERP Sovvenzionata	Recupero	2	430,00	430,00	430,00
S.Lorenzo in Campo 1 - Lottizzaz. Via Manzoni	Comune	ERP Sovvenzionata	Nuova costruzione	1	1.300,00	1.300,00	107,98

Fonte: atto deliberativo n. 593 del 19 maggio 2014

Il 31 luglio 2012 ha avviato l'operatività il Fondo Housing Sociale Italia Centrale, promosso fin dal 2010 dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Ascoli Piceno e dalla Fondazione Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo e gestito da Investire Immobiliare SGR. L'ammontare iniziale delle sottoscrizioni pari a 19 milioni di euro (di cui 7,6 del FIA) ha consentito l'avvio delle prime due iniziative ubicate nel centro storico di Ascoli Piceno:

- > “Abitiamo Insieme Ascoli”, frutto della ristrutturazione e trasformazione edilizia dell'ex collegio-convento della congregazione delle suore del Bambin Gesù, che offre 16 alloggi, oltre a diversi servizi sociali, in affitto a canone calmierato;
- > “Palazzo Sgariglia”, finalizzato al recupero di un edificio storico di pregio in disuso che sarà destinato a ospitare unità residenziali, unità commerciali e spazi ad uso comune a servizio della comunità (asilo, hobby room/sala polivalente). L'operazione rientra in una più ampia politica di rivitalizzazione del centro storico attraverso il ritorno alla residenza.

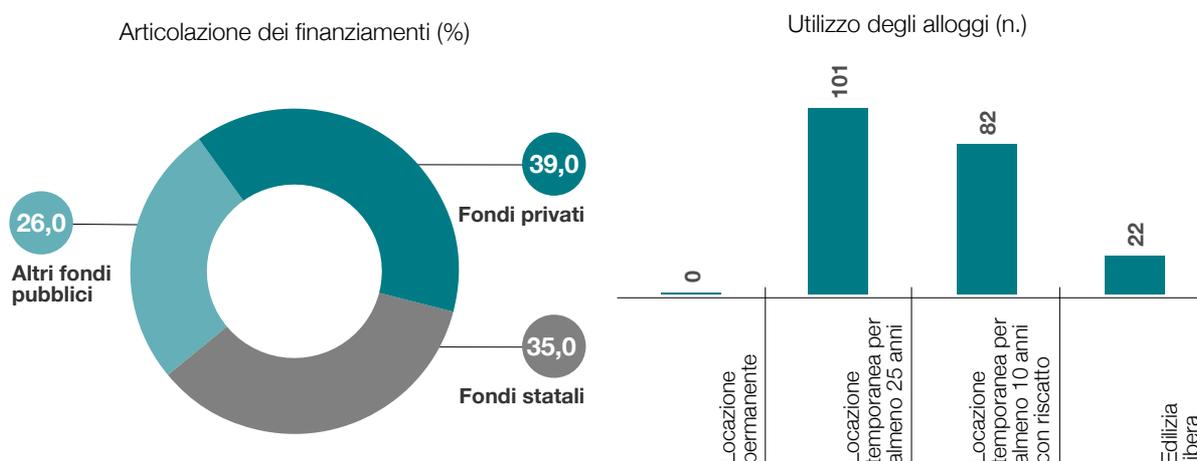
In aggiunta il FIA ha deliberato la partecipazione ad un'altra piattaforma regionale, il Fondo Cives promosso da Sator SGR, che dovrà costituirsi nel corso dell'anno con l'obiettivo raccogliere un ammontare iniziale di sottoscrizioni pari a 40 milioni (di cui il 60% del FIA) per promuovere la realizzazione di 225 alloggi sociali e 230 posti letto in strutture socio-sanitarie.

A2.13 | Abruzzo

In Abruzzo, l'opportunità di effettuare una regolare programmazione pluriennale integrata degli interventi finalizzati a fronteggiare l'emergenza abitativa emerge per la prima volta nella Legge Regionale n. 16 del 21 novembre 2008, nel tentativo di armonizzare un panorama che, oltre all'Edilizia Residenziale Pubblica e ai programmi integrati di derivazione statale prevedeva, ad esempio, contributi per l'acquisto, il recupero e la costruzione della prima casa e contributi per il pagamento del canone d'affitto.

Quattro mesi dopo la scossa distruttiva del 6 aprile 2009, oltre alle attività straordinarie per fronteggiare l'emergenza, l'Abruzzo ha adottato disposizioni a sostegno del settore edilizio che hanno consentito, a condizione di rispettare la normativa antisismica, interventi di ampliamento, fino al 20% e per un massimo di 200 mc, degli edifici con una superficie residenziale pari o superiore al 50% del totale. L'Edilizia Residenziale Sociale, tuttavia, è tornata nuovamente nelle priorità della Regione solo a partire dal 2011, con l'invio degli schemi di accordo relativi al "Programma Nazionale di Edilizia Abitativa" al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Dalla Delibera CIPE n. 5 del 20 gennaio 2012, si può evincere l'approvazione di un'articolazione di finanziamenti complessivamente pari a 26,7 milioni di euro, con nessuna risorsa regionale stanziata, per l'acquisizione di 205 alloggi (il 91% dei quali di nuova costruzione).

Grafico 63 – Interventi ricompresi nel "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa"



Fonte: elaborazioni CDP su Del. CIPE n. 5 del 20 gennaio 2012

I principali indicatori derivabili dalla pianificazione di utilizzo degli alloggi mostrano:

- > la predilezione per la nuova costruzione (187 alloggi sui 205 totali);
- > l'assenza di progetti destinati alla locazione permanente, pur attestandosi la proprietà pubblica al 43,9% e la quota di capitali pubblici impiegati sul totale al 60,9%;
- > l'elevata propensione per la locazione temporanea lunga (25 anni), alla cui finalità sono destinati quasi la metà degli alloggi progettati, coerentemente con il significativo coinvolgimento del settore pubblico.

Il 17 febbraio 2012, è stata presentata in Giunta la proposta di Legge Regionale "Norme in materia di Edilizia Residenziale Pubblica e housing sociale" che, all'interno dell'articolato, prevedeva lo sviluppo di forme di collaborazione e di partenariato pubblico-privato che massimizzassero gli effetti sociali della partecipazione di soggetti pubblici agli strumenti finanziari innovativi. Nella fattispecie, l'attuazione del social housing sarebbe dovuto verificarsi attraverso l'adesione al sistema nazionale dei fondi immobiliari chiusi, ad oggi non ancora perfezionata. E' tuttavia operativo anche nella Regione Abruzzo il già citato Fondo Housing Sociale Italia Centrale, promosso da fondazioni bancarie locali e gestito da Investire Immobiliare SGR, con una dotazione iniziale di 19 milioni di euro ed una partecipazione del FIA al 40%. Entro la fine del 2014, infatti, è previsto l'avvio di un ulteriore intervento presso il Comune di Teramo, con un investimento di 13 milioni per realizzare circa 70 alloggi sociali oltre a spazi adibiti a negozi di vicinato e servizi, attraverso la demolizione e ricostruzione di 5 edifici ex ATER in via Longo.

A2.14 | Molise

Con la Legge Regionale n. 30 dell'11 dicembre 2009, il Molise ha previsto la presentazione da parte di imprese, di consorzi o di privati riuniti in cooperativa, di programmi costruttivi di nuove abitazioni, da destinare alle giovani coppie e alle categorie sociali disagiate, per quanto solo come misura straordinaria ammissibile solo nel territorio dei Comuni sprovvisti di aree libere destinate all'edilizia economica, convenzionata, agevolata o che non ne dispongano in misura sufficiente. Con la stessa disposizione sono previsti, inoltre, incrementi volumetrici del 20% (incrementabile fino al 50% nel caso in cui le prestazioni energetiche globali dell'edificio siano migliorate per passare almeno alla classe C) per gli immobili di edilizia residenziale sul territorio del Molise. Si è trattato del secondo intervento coordinato nel quadro dell'Edilizia Residenziale Pubblica Sovvenzionata attuato dalla Regione.

Tabella 39 – Quadro dei principali interventi regionali di politica abitativa

Linea di intervento	Soggetti attuatori	Risorse finanziarie (€ '000)			Alloggi previsti (n.)	Interventi
		Statali	Regionali	Altro		
POR 2007 - Programma Regionale di E.R.P. Sovvenzionata	IACP Comuni		12.000,0			42 P.R.U., 6 acquisti e recuperi alloggi, 4 acquisti di aree edificabili, 4 nuove costruzioni, 2 eliminazioni baracche
POR 2009 - Programma Regionale di E.R.P. Sovvenzionata	IACP Comuni		8.958,6			47 P.R.U. e 11 recuperi alloggi
Programma sperimentale "20.000 abitazioni in affitto"	IACP	1.421,7	1.970,4		20	2
Contratti di Quartiere II	Comuni	4.547,2	2.600,9	1.758,9	21 (recupero) 8 (demolizione e ricostruzione) 12 (nuova costruzione)	5
Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile	Comuni	1.684,3	510,3	386,2	11 (recupero) 11 (nuova costruzione)	3

Fonte: dati regionali

Con Deliberazione della Giunta Regionale n. 760 del 13 settembre 2010 ("Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica a canone sociale"), la Regione ha aderito al "Piano nazionale di edilizia abitativa" adottando la linea di intervento di cui alla lettera b) dell'art.1, concernente la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica a canone sociale con onere a carico dello Stato pari al costo di realizzazione⁵⁸. I requisiti di ordine economico e sociale richiesti per l'accesso alla locazione sono, dunque, quelli previsti dalla normativa regionale in materia di ERP⁵⁹. Le procedure di evidenza pubblica, attivate al fine di promuovere e valutare l'ammissibilità delle proposte di intervento presentate dai Comuni molisani si sono concluse con l'approvazione della graduatoria di 15 proposte. Sono seguiti l'Accordo di Programma tra Ministero Infrastrutture e Trasporti e Regione Molise del 19 ottobre 2011 e le singole Convenzioni tra Regione e quattro soggetti attuatori, ai quali dovrebbero, a breve, aggiungersi altri due Comuni, previa formalizzazione di un secondo Accordo integrativo con il M.I.T. Per tre soggetti attuatori la conclusione dei lavori è prevista entro il 2014.

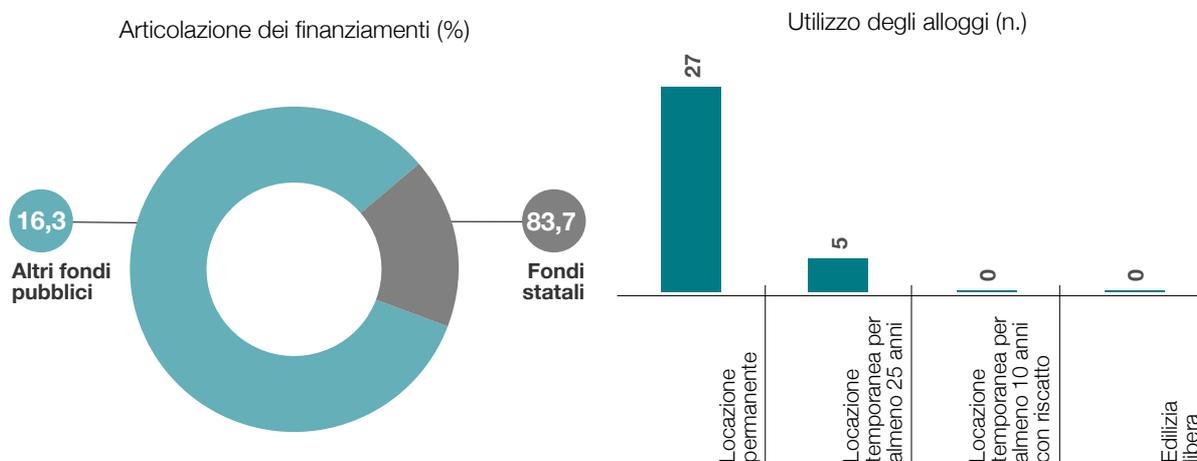
(58) Questi ultimi sono da destinarsi, in ottemperanza alla circolare ministeriale 3 agosto 2010, per il 50%, ai soggetti sottoposti a procedura esecutiva di rilascio e, per il restante 50%, alla categorie sociali individuate dall'art.11 del d.l. n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, con esclusione di quelle elencate sub d) dell'articolo medesimo.

(59) Come indicati nelle Leggi Regionali n.12/1998 e n.17/2006, fatti salvi quelli indicati dall'art.1 della legge 8.2.2007, n. 9 per i soggetti di cui all'articolo 11 (comma 2, lett. f).

Il Programma straordinario a canone sociale, che prevede la realizzazione di 32 alloggi (27 dei quali destinati alla locazione permanente e 5 alla locazione temporanea per almeno 25 anni) consta di un finanziamento complessivo pari a 3,23 milioni di euro, così suddiviso:

- > l'83,65% di provenienza statale (2,07 milioni di euro stanziati con D.M. 8 marzo 2010, cui si aggiungono i 636 mila euro del D.M. 19 dicembre 2011),
- > il 16,35% (528 mila euro) di provenienza comunale.

Grafico 64 – Interventi ricompresi nel “Piano Nazionale di Edilizia Abitativa”



Fonte: elaborazioni CDP Del. CIPE n. 16 del 5 maggio 2011

Dal 2011 in poi, il più significativo intervento normativo in tema di social housing è identificabile nell'iniziativa avviata con la deliberazione di Giunta Regionale n. 611 del 25 novembre 2013 avente ad oggetto la proposta di Legge regionale “Istituzione dell’Ente regionale per l’Edilizia Sociale (ErES)”, al vaglio del Consiglio regionale. Il nuovo Ente strumentale del Molise, che accorperebbe gli attuali gestori della politica abitativa sul territorio – Istituto Autonomo per le Case Popolari di Campobasso e Istituto Autonomo per le Case Popolari di Isernia – non dovrà soltanto continuare a gestire i 4.740 alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica in locazione, evitando duplicazioni amministrative, ma potrà incrementare l’offerta di Edilizia Residenziale Sociale anche attraverso forme di attività imprenditoriali, compresa la partecipazione a partenariati pubblico-privati.

A2.15 | Campania

L'approvazione delle linee guida in materia di Edilizia Residenziale Sociale nel luglio 2010 rappresenta una significativa innovazione rispetto ai programmi tradizionali di Edilizia Residenziale Pubblica intrapresi dalla Regione. Sulla scia del "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa" e della ripartizione territoriale dei finanziamenti statali, la Campania ha inaugurato un nuovo corso della propria politica abitativa, incentrato su strategie di compartecipazione progettuale e finanziaria tra soggetti pubblici e privati, volto a:

- > promuovere l'Housing sociale – inteso come insieme integrato di alloggi e servizi in grado di strutturare un contesto abitativo e sociale dignitoso per coloro che non riescano a soddisfare la propria esigenza abitativa sul mercato o per ragioni reddituali o per carenza di offerta;
- > favorire forme partenariali o di mercato, riservando al soggetto pubblico il ruolo di regista – ovvero, limitare il ruolo del settore pubblico alla predisposizione del quadro all'interno del quale i soggetti promotori degli interventi debbano operare, eventualmente fornendo supporto finanziario indiretto (riduzione del prelievo fiscale o degli oneri di costruzione) e diretto (contributi al soggetto attuatore per alloggi a canone sociale all'interno di progetti edilizi caratterizzati da un consistente mix sociale);
- > strutturare interventi volti ad integrare risorse statali o territoriali, pubbliche e private, con la Programmazione dei Fondi Comunitari;
- > incentivare proposte caratterizzate da fattibilità urbanistica, rapida cantierabilità, minor impatto sull'ambiente circostante, completamento e/o attivazione di interventi già realizzati e utilizzo di beni acquisiti al patrimonio pubblico attraverso confische.

Con il Decreto Dirigenziale n. 376 del 28 luglio 2010, è stato pubblicato l'avviso pubblico per l'acquisizione delle proposte, da parte di Comuni e soggetti privati, cui contribuire con i 41 milioni di euro destinati alla Regione dal Governo centrale. Emerge, così, che, nell'interpretazione regionale, il social housing si esplicita attraverso:

- > interventi che assicurino il perseguimento dell'obiettivo-casa, con l'incremento del patrimonio residenziale pubblico dei Comuni;
- > interventi di edilizia agevolata, anche con il ricorso alle tradizionali cooperative edilizie, alle cooperative di autocostruzione e auto-recupero;
- > interventi sperimentali (come co-housing, loft di piccolo taglio, alloggi per studenti universitari e anziani, alloggi in turn-housing con contratti di locazione a breve periodo), che possano prevedere anche una stratificazione di destinazioni d'uso (ovvero insiemi integrati che abbinino la funzione residenziale ad attività artigianali condivise dagli occupanti e/o co-housing studenti e anziani, alloggi giovani coppie, case-famiglia, comunità alloggio per psicolabili, ecc.);
- > interventi di emergenza abitativa correlati, ad esempio, con la finalità di delocalizzazione dei residenti nelle zone a rischio sismico o vulcanico.

Il meccanismo di selezione prevede una prima fase di acquisizione delle proposte e delineazione di quelle ammissibili, una seconda fase di ulteriore valutazione che consenta l'eliminazione di tutte le proposte ammissibili che non superino la soglia dei 60 punti su 100 e, infine, una terza fase di negoziazione tra soggetti proponenti e amministrazioni coinvolte.

Perché le proposte possano ritenersi ammissibili viene previsto, per tutte le categorie di intervento (dalla riqualificazione urbana alla nuova costruzione), che:

- > il costo complessivo dell'intervento non sia inferiore a 5 milioni di euro e sia prevista la localizzazione nel territorio dei 116 Comuni con maggiore densità abitativa;
- > la quota di investimento destinato a edilizia residenziale non sia inferiore al 50% del costo complessivo della proposta;
- > il rapporto volumetrico tra Edilizia Residenziale Sociale e edilizia residenziale complessiva non sia inferiore al 20%;
- > la quota di investimento destinato ad attrezzature e/o servizi pubblici o di interesse pubblico non sia inferiore al 10% del costo complessivo della proposta in aggiunta alla dotazione minima obbligatoria;

- > sia garantita una compartecipazione di risorse pubbliche e private complessivamente pari al finanziamento richiesto rispetto allo stanziamento totale di 41 milioni di euro.

Le preferenze della Regione sono rese ancora più evidenti dai criteri di valutazione per le proposte che, soddisfatti i precedenti requisiti minimi, siano state giudicate ammissibili: 45 punti sui 100 disponibili vengono, infatti, destinati a incrementi percentuali della quota di Edilizia Residenziale Sociale sull'intervento complessivo e a elevate quote percentuali di capitale privato sulle risorse finanziarie stanziata. Rivolgendo l'attenzione alle quote di finanziamento, però, emerge che la Campania, pur prevedendo incentivi per l'offerta degli alloggi in locazione, intenda favorire principalmente la proprietà.

Tabella 40 – Ambiti di intervento e forme di contributo previste

Ambito di intervento	Linea di intervento	Contributo
Edilizia agevolata	Vendita o locazione per almeno 10 anni	Contributo in conto capitale non superiore al 30% del costo di costruzione Contributo in conto interessi sul finanziamento contratto per la costruzione compreso tra il 30% e il 100%
	Locazione per più di 25 anni	Contributo in conto capitale non superiore al 50% del costo di costruzione
Edilizia convenzionata	Vendita o locazione	Contributo in conto interessi sul finanziamento contratto per la costruzione fino al 50%

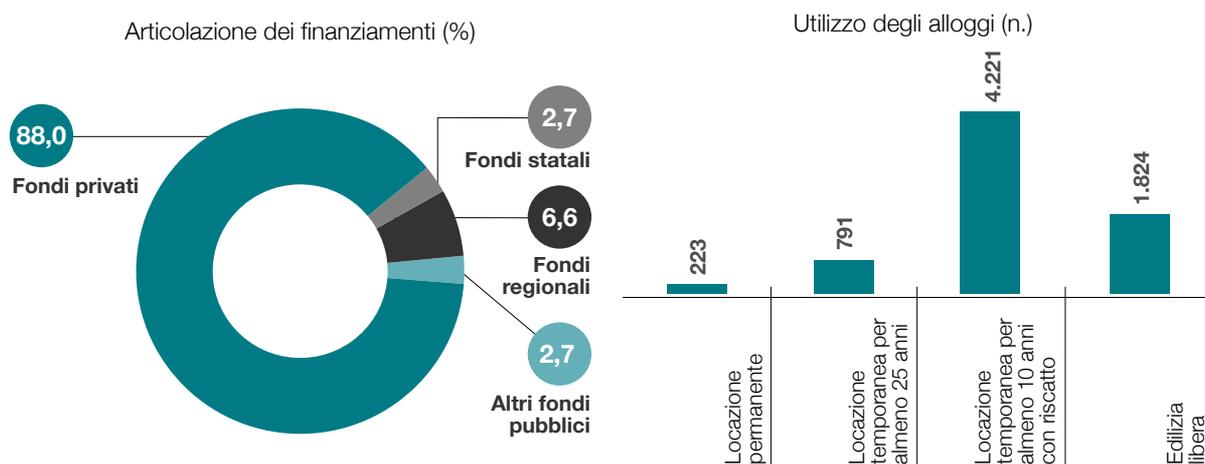
Fonte: elaborazioni CDP su D.Dir. n. 376 del 28 luglio 2010

Delle 106 proposte progettuali pervenute, il Decreto Dirigenziale n. 510 dell'11 novembre 2010, ha ritenuto di poterne considerare ammissibili e, quindi, di poterne ammettere alla seconda fase, 55. L'esito di ricorsi effettuati nei termini di legge, tuttavia, ha determinato l'ampliamento del numero delle proposte ammissibili e, tra queste, il Decreto Dirigenziale n. 62 del 3 marzo 2011 ne ha ritenute idonee 67 al passaggio alla terza fase.

Analizzando gli accordi di programma sottoscritti tra le Regioni e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nell'ambito del "Programma Nazionale di Edilizia Abitativa" emerge immediatamente che la Campania sia la realtà territoriale maggiormente interessata:

- > i finanziamenti complessivamente previsti ammontano a 1,5 miliardi di euro, l'88% dei quali di provenienza privata;
- > i 7.079 alloggi previsti, dei quali il 96% di nuova costruzione, sono prevalentemente destinati alla locazione temporanea per almeno 10 anni con patto di riscatto (60%) e all'edilizia libera (26%), coerentemente con la provenienza prevalente dei fondi.

Grafico 65 – Interventi ricompresi nel "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa"



Fonte: elaborazioni CDP Del. CIPE n. 16 del 5 maggio 2011

A fine 2013 è stata avviata l'operatività del Fondo Esperia, promosso da CDP Investimenti SGR e gestito da Fabrica Immobiliare SGR, piattaforma che si pone l'obiettivo di operare in tutte le Regioni del Sud Italia, con un patrimonio iniziale pari a 70 milioni di euro interamente deliberato dal FIA. Il fondo sta ultimando l'analisi preliminare delle opportunità d'investimento individuate nelle Regioni Campania, Basilicata, Puglia e Calabria e, in tale ambito, ha selezionato una serie di operazioni che, per ubicazione nelle principali città, per capacità di dare risposta al fabbisogno abitativo locale, per stato di avanzamento dei relativi iter urbanistici ed edilizi, per adeguatezza dell'offerta abitativa e sociale e per sostenibilità economico finanziaria, possono rappresentare la prima pipeline d'investimento del fondo.

A2.16 | Calabria

La Calabria ha intrapreso la via della promozione dello sviluppo ordinato del territorio con la Legge Regionale n. 19 del 16 aprile 2002, interessandosi, a partire dalla Legge Regionale n. 14 del 24 novembre 2006, ad incentivare «l'affermazione dell'edilizia sostenibile che mira a soddisfare gli obiettivi generali della qualità della vita, di salubrità degli insediamenti e di compatibilità ambientale». Pur avendo delegato gran parte delle attività di pianificazione urbanistica ai Comuni, con la Legge Regionale n. 36 del 16 ottobre 2008 l'Amministrazione Regionale interviene nuovamente per tracciare la strategia complessiva dell'Edilizia Residenziale Sociale sul territorio, volta a:

- > riqualificare le aree degradate, le aree dei quartieri monofunzionali e del patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica aumentando la disponibilità di alloggi e migliorando le dotazioni infrastrutturali;
- > elevare la qualità urbana, edilizia e architettonica dei nuovi insediamenti residenziali, con il sostegno alla diffusione dei criteri della bioedilizia e della progettazione urbana ecosostenibile, con particolare riferimento alla riduzione del consumo di energia sia nel ciclo urbano che nell'utilizzo delle risorse energetiche;
- > favorire l'accesso alla proprietà della casa da parte delle famiglie a reddito medio-basso;
- > contrastare la rigidità del mercato degli affitti e dell'acquisto della prima casa che colpisce in particolare le giovani coppie e i cittadini a basso reddito;
- > fronteggiare la nuova emergenza abitativa degli studenti fuori sede nelle aree di insediamento delle università calabresi;
- > migliorare l'offerta, rispetto alla domanda propria delle problematiche legate alla sempre maggiore presenza di anziani e quindi agli aspetti legati alla residenzialità e al loro inserimento sociale;
- > favorire l'inserimento dei lavoratori extracomunitari all'interno delle comunità ove sono maggiormente presenti;
- > ridurre il disagio per le ragazze madri;
- > ridurre il disagio per le famiglie al cui interno c'è un diversamente abile.

Per ottenere le precedenti finalità, sono state stanziare risorse per 155 milioni di euro con l'obiettivo di realizzare circa 3 mila alloggi sociali, 51% in locazione e 49% in proprietà. La prima graduatoria è stata stilata nel 2010 ma, a causa di contenziosi giudiziari, il bando è stato ritirato e una nuova graduatoria è stata approvata solo nel gennaio 2012.

Nel frattempo, la Legge Regionale n. 21 dell'11 agosto 2010 ha consentito, come nelle altre Regioni, incrementi volumetrici per gli edifici residenziali – dal 20% della superficie in situazioni ordinarie, fino al 35% nel caso di demolizione e ricostruzione –, la Delibera della Giunta Regionale n. 204 del 20 maggio 2011 ha approvato gli interventi ammissibili al finanziamento rientranti nel "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa" e la Legge Regionale n. 41 del 4 novembre 2011 ha stabilito le linee guida per l'abitare sostenibile.

All'emanazione della Delibera CIPE n. 5 del 20 gennaio 2012 che ha cristallizzato gli accordi di programma relativi al "Piano Casa", quindi, risultavano in essere quattro programmi per un impegno complessivo di circa 185 milioni di euro.

Tabella 41 – Programmi di Edilizia Residenziale Sociale in essere al 2012

Programmi	Impegno finanziario regionale (€ mln)	Stato al 2012
Programma di Recupero Urbano per Alloggi a Canone Sostenibile (D. M. 2295/2008)	8,6	In fase operativa
Programma Regionale per il recupero di alloggi sociali, di proprietà privata, ubicati nei Comuni ad alta densità abitativa (Del. CIPE 87/2003)	17	In corso di attuazione
Programmi di edilizia sociale (L. R. 36/2008)	155	In fase di valutazione delle proposte
Interventi all'interno del "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa"	4,2	Accordo di programma con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti approvato

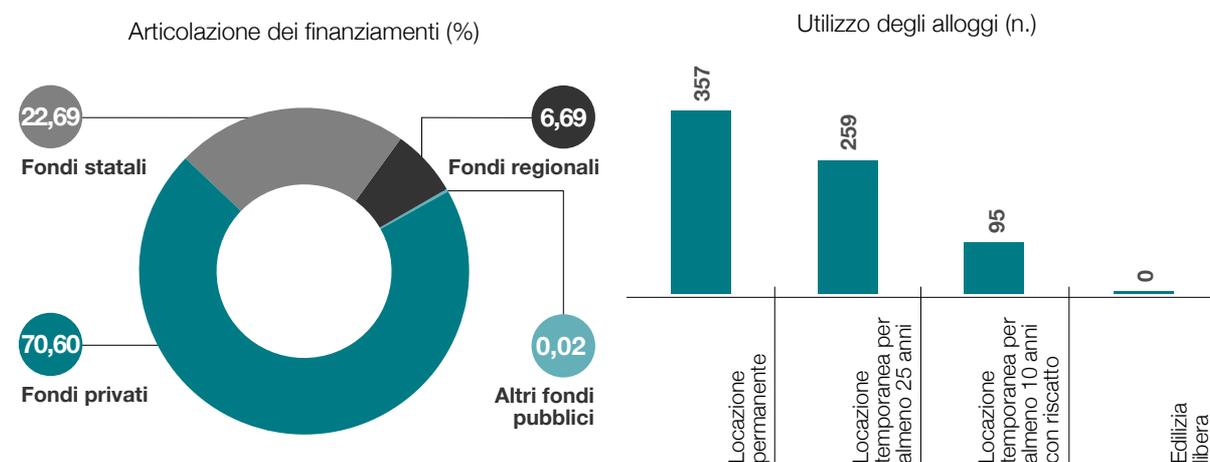
Fonte: elaborazioni CDP su D.G.R. n. 204 del 20 maggio 2011

Il finanziamento previsto per gli interventi rientranti nel “Piano Nazionale di Edilizia Abitativa”, complessivamente pari a 73,5 milioni di euro e per il 70,6% di provenienza privata, è destinato alla realizzazione di 711 alloggi (per il 90% di nuova costruzione).

I principali indicatori derivabili dalla pianificazione di utilizzo mostrano:

- > l'assenza di alloggi destinati ad edilizia libera, nonostante la significativa presenza di fondi privati;
- > la destinazione a locazione permanente del 50,2% degli alloggi, equivalente alla quota di proprietà pubblica prevista sul totale degli alloggi (50,2%), ma significativamente inferiore alla quota dei finanziamenti pubblici sul totale (29,4%).

Grafico 66 – Interventi ricompresi nel “Piano Nazionale di Edilizia Abitativa”



Fonte: elaborazioni CDP su Del. CIPE n. 5 del 20 gennaio 2012

Con la Delibera della Giunta Regionale n. 347 del 30 luglio 2012, poi, viene predisposto l'atto di indirizzo per le politiche della casa in Calabria, unificando i programmi fino ad allora in essere e rifinanziando specifiche linee di intervento per un impegno complessivo di circa 150 milioni di euro.

Tabella 42 – Linee di intervento previste dall'Atto di Indirizzo della politica abitativa regionale

Linea di intervento	Impegno finanziario previsto (€ mln)
Finanziamento ATERP per ricognizione, regolarizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare proprio	25
Finanziamento "Programma Sperimentale di Edilizia Sociale Sostenibile"	15
Realizzazione di un Programma Complesso per la riqualificazione dei centri urbani e storici delle città con popolazione superiore a 30 mila abitanti	45
Finanziamento programmi edilizi ATERP per il recupero e la realizzazione di nuove abitazioni	25
Cofinanziamento regionale alle iniziative rientranti nel "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa"	4,9
Finanziamento scorrimento graduatorie derivanti dall'approvazione definitiva dei finanziamenti di cui alla Legge Regionale 36/2008	30

Fonte: elaborazioni CDP su D.G.R. n. 347 del 30 luglio 2012

A fine 2013 è stata avviata l'operatività del Fondo Esperia, promosso da CDP Investimenti SGR e gestito da Fabbrica Immobiliare SGR, piattaforma che si pone l'obiettivo di operare in tutte le Regioni del Sud Italia, con un patrimonio iniziale pari a 70 milioni di euro interamente deliberato dal FIA. Il fondo sta ultimando l'analisi preliminare delle opportunità d'investimento individuate nelle Regioni Campania, Basilicata, Puglia e Calabria e, in tale ambito, ha selezionato una serie di operazioni che, per ubicazione nelle principali città, per capacità di dare risposta al fabbisogno abitativo locale, per stato di avanzamento dei relativi iter urbanistici ed edilizi, per adeguatezza dell'offerta abitativa e sociale e per sostenibilità economico finanziaria, possono rappresentare la prima pipeline d'investimento del fondo.

A2.17 | Basilicata

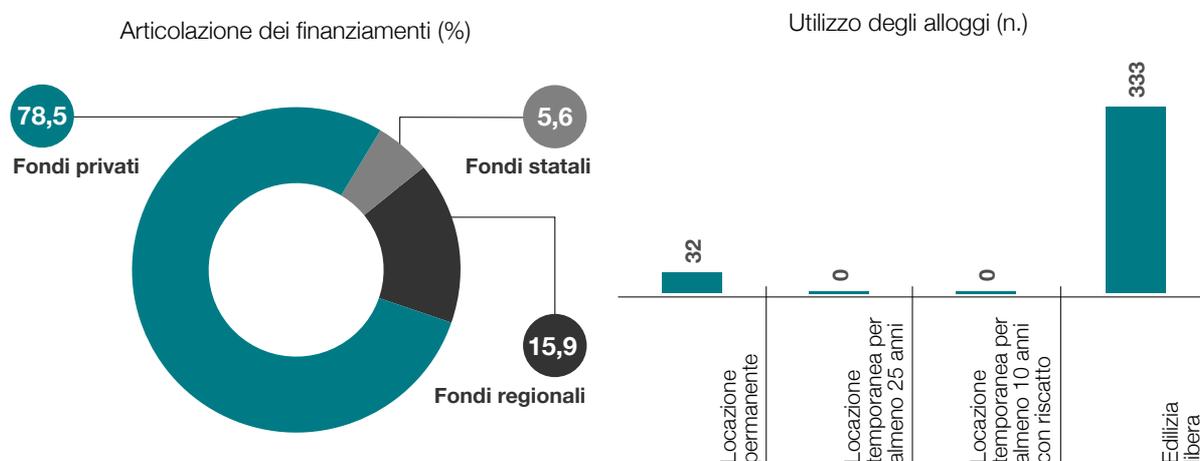
Il primo progetto di social housing realizzato in Basilicata, consistente nel recupero di n. 12 alloggi da destinare alla locazione permanente a canone concertato è stato realizzato dal Comune di Venosa nell'anno 2011. Si è trattato, però, di un risultato del Programma Nazionale Sperimentale di Edilizia Residenziale "20.000 alloggi in affitto", non della naturale conseguenza dell'evoluzione della politica abitativa regionale. Soltanto a partire dalla Legge Regionale n. 25 del 7 agosto 2009, infatti, la Basilicata inizia a predisporre una struttura normativa che, oltre all'assicurazione di premi volumetrici per gli edifici di edilizia residenziale esistenti, sia esplicitamente volta alla realizzazione «di Programmi integrati di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana nei Comuni ad alta tensione abitativa (...) e nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti (...) [promuovendo e valutando] ai fini dell'ammissibilità, proposte di intervento di edilizia residenziale che prevedano la realizzazione o il recupero di alloggi sociali nella misura non inferiore al 40% della volumetria destinata alla residenza»⁶⁰. Gli alloggi sociali realizzati o recuperati nell'ambito dei Programmi, potranno essere destinati:

- > alla locazione permanente;
- > alla locazione temporanea per un periodo non inferiore agli otto anni;
- > alla locazione temporanea per un periodo non inferiore ai 10 anni, con patto di futura vendita.

Con Deliberazione della Giunta Regionale n. 1612 del 28 settembre 2010 viene definitivamente approvato il bando per l'acquisizione delle proposte da parte del territorio, filtrate successivamente dai Comuni e trasmesse quindi alla Regione, per l'attuazione della precedente previsione normativa. La preferenza per la locazione nell'ambito dell'applicazione regionale del "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa", tuttavia, non sembra trovare riscontro nei dati derivabili dall'accordo di programma sottoscritto con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti: i 64,6 milioni di euro di finanziamento complessivamente previsti sono stati destinati alla nuova costruzione di 365 alloggi, dei quali meno del 10% in locazione.

La predilezione per la proprietà emerge anche dalla Deliberazione del Consiglio Regionale n. 99 del 2 febbraio 2011, con la quale vengono fatte confluire all'interno della declinazione regionale del "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa" risorse finanziarie regionali per 10 milioni di euro da destinare a contributi in conto capitale a imprese di costruzione e cooperative per la realizzazione di alloggi da alienare a cittadini in possesso dei requisiti soggettivi richiesti per l'edilizia agevolata. Risorse impiegate, come da Determinazione Dirigenziale n. 76 del 22 novembre 2012, per il finanziamento di 336 nuovi alloggi.

Grafico 67 – Interventi ricompresi nel "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa"



Fonte: elaborazioni CDP su Del. CIPE n. 16 del 5 maggio 2011

(60) Art. 4, Legge Regionale n. 25 del 7 agosto 2009.

A fine 2013 è stata avviata l'operatività del Fondo Esperia, promosso da CDP Investimenti SGR e gestito da Fabbrica Immobiliare SGR, piattaforma che si pone l'obiettivo di operare in tutte le Regioni del Sud Italia, con un patrimonio iniziale pari a 70 milioni di euro interamente deliberato dal FIA. Il fondo sta ultimando l'analisi preliminare delle opportunità d'investimento individuate nelle Regioni Campania, Basilicata, Puglia e Calabria e, in tale ambito, ha selezionato una serie di operazioni che, per ubicazione nelle principali città, per capacità di dare risposta al fabbisogno abitativo locale, per stato di avanzamento dei relativi iter urbanistici ed edilizi, per adeguatezza dell'offerta abitativa e sociale e per sostenibilità economico finanziaria, possono rappresentare la prima pipeline d'investimento del fondo.

A2.18 | Puglia

L'interesse della Puglia per gli elementi caratterizzanti del social housing è evidente già dal 2008: la Legge Regionale n. 12 del 21 maggio introduce la razionalizzazione del territorio e le forme partenariali come mezzi per ottenere un incremento dell'offerta di Edilizia Residenziale Sociale, mentre la Legge Regionale n. 13 del 10 giugno prevede meccanismi di incentivazione per la promozione dell'edilizia sostenibile.

Nel dettaglio, la prima norma consente ai Comuni, a seguito di una valutazione del fabbisogno di Edilizia Residenziale Sociale nel territorio, di:

- > assegnare una previsione edificatoria a ambiti destinati a servizi che siano in esubero rispetto alla dotazione minima inderogabile di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi;
- > consentire un surplus di capacità edificatoria a ambiti a prevalente destinazione residenziale.

Le aree così impiegabili possono essere conferite, secondo criteri di concorrenzialità e trasparenza, a operatori pubblici e privati (prevalentemente nel primo caso) o ai proprietari (tipicamente nel secondo caso) che sottoscrivano una convenzione con l'Amministrazione comunale attraverso la quale si impegnino a:

- > cedere gratuitamente al Comune una quota minima del 10% degli alloggi realizzati grazie al surplus di capacità edificatoria;
- > garantire preferibilmente l'affitto o l'affitto con patto di futura vendita dei restanti alloggi di Edilizia Residenziale Sociale a soggetti in possesso dei requisiti per l'accesso a tale tipo di alloggi selezionati da una graduatoria comunale.

Con la Legge Regionale n. 13 del 10 giugno, poi, la Puglia ha manifestato, tramite la previsione di incentivi diretti (contributi regionali) e indiretti (premi volumetrici fino al 10% della superficie totale e sgravi fiscali) un deciso orientamento verso l'edilizia sostenibile, ovvero per interventi di edilizia pubblica e privata che:

- > presentino, sin dalla progettazione, criteri di compatibilità ambientale e sviluppo sostenibile tali da minimizzare i consumi di energia e di risorse ambientali in generale, sia prevedendo l'utilizzo di materiali naturali sia sperimentando sistemi edilizi a costi contenuti in riferimento al ciclo di vita dell'edificio;
- > tutelino l'identità storico-culturale degli agglomerati urbani e favoriscano il mantenimento dei caratteri storici e tipologici legati alla tradizione degli edifici, garantendo al contempo il benessere e la salute degli occupanti.

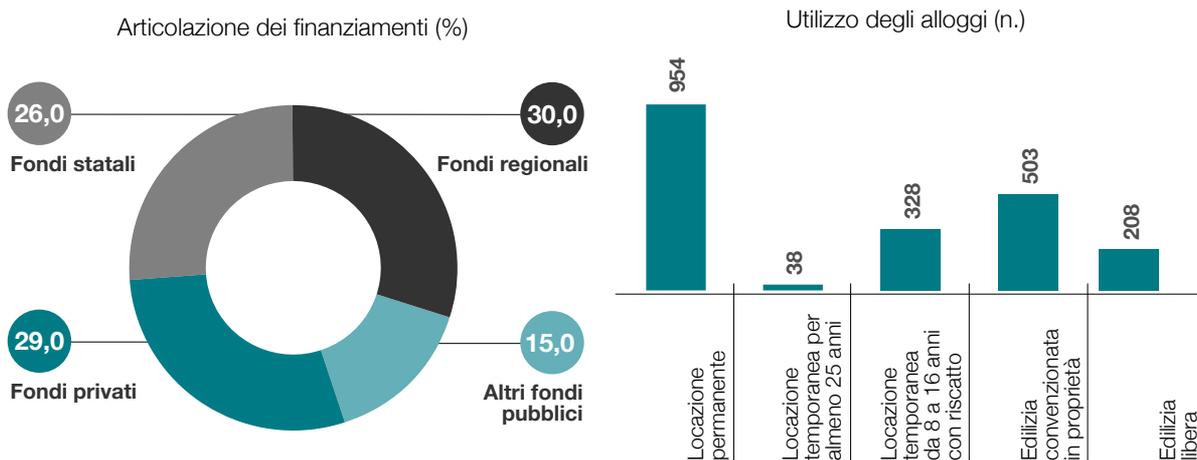
Circa un anno dopo, accanto ad altre misure di sostegno (come la sistematica contribuzione regionale e comunale al "Fondo Nazionale di Sostegno alla Locazione"), la Legge Regionale n. 14 del 30 luglio 2009 ha consentito, in via straordinaria e temporanea, l'incremento volumetrico fino al 20% della superficie complessiva degli edifici residenziali. Nello stesso anno, con il varo del "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa", è stato avviato l'iter amministrativo per l'acquisizione delle proposte di interesse, meritevoli di cofinanziamento pubblico.

Considerando l'accordo di programma sottoscritto il 19 ottobre 2011 con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, è evidente che la Regione abbia mantenuto una sostanziale coerenza con le proprie linee di politica abitativa fin dall'individuazione delle linee di intervento:

- > incremento del patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica;
- > agevolazioni a cooperative edilizie tra soggetti destinatari;
- > programmi integrati di promozione di Edilizia Residenziale Sociale.

Il finanziamento previsto, complessivamente pari a 97 milioni di euro e per il 71% di provenienza pubblica (con una contribuzione paritaria da parte dei diversi livelli di governo), è destinato alla realizzazione di 2.029 alloggi (per il 79% di nuova costruzione).

Grafico 68 – Interventi ricompresi nel “Piano Nazionale di Edilizia Abitativa”



Fonte: elaborazioni CDP su Del. CIPE n. 16 del 5 maggio 2011

I principali indicatori derivabili dalla pianificazione di utilizzo mostrano:

- > la destinazione a locazione permanente del 47% degli alloggi, nonostante la quota di proprietà pubblica (ovvero di edilizia sovvenzionata) si attesti al 35% degli alloggi complessivamente previsti;
- > l'elevata propensione, anche per la proprietà, verso forme di acquisizione agevolata (il 70% degli alloggi destinati a proprietà sono ricompresi in forme di edilizia convenzionata).

A fine 2013 è stata avviata l'operatività del Fondo Esperia, promosso da CDP Investimenti SGR e gestito da Fabrica Immobiliare SGR, piattaforma che si pone l'obiettivo di operare in tutte le Regioni del Sud Italia, con un patrimonio iniziale pari a 70 milioni di euro interamente deliberato dal FIA. Il fondo sta ultimando l'analisi preliminare delle opportunità d'investimento individuate nelle Regioni Campania, Basilicata, Puglia e Calabria e, in tale ambito, ha selezionato una serie di operazioni che, per ubicazione nelle principali città, per capacità di dare risposta al fabbisogno abitativo locale, per stato di avanzamento dei relativi iter urbanistici ed edilizi, per adeguatezza dell'offerta abitativa e sociale e per sostenibilità economico finanziaria, possono rappresentare la prima pipeline d'investimento del fondo.

A2.19 | Sicilia

Il 2012 è stato l'anno del social housing della Regione Siciliana: dalla promulgazione della Legge Regionale n. 1 del 3 gennaio alla pubblicazione del bando di gara per la selezione del gestore del fondo immobiliare regionale di housing sociale del 6 ottobre, sono state costruite le fondamenta amministrative di un progetto che, nel primo periodo di attuazione, dovrebbe rendere disponibili tra i 450 e i 500 alloggi sociali. L'incremento della dotazione di alloggi sociali tramite il diretto coinvolgimento finanziario e gestionale del settore privato, inoltre, pur non costituendo l'unico intervento di politica abitativa, rappresenta l'orientamento privilegiato.

Tabella 43 – Linee di intervento e risorse prospettiche (€ mln)

Linea di intervento	Risorse programmate	Risorse già destinate	Risorse aggiuntive*	Totale potenzialmente disponibile**
Piano Nazionale di edilizia abitativa (programmi integrati)	13,7	13,7	0	0
Interventi per l'eliminazione del pericolo in immobili di edilizia pubblica	10	0	6	16
Acquisto alloggi immediatamente abitabili da privati	10	0	0	10
Contratti di Quartiere II	30	30	28	28
Riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile	25	25	8,6	8,6
Piano di edilizia sociale	30	0	0	30
Interventi specifici per Autorità o FFAA	1,3	1,3	0	0
Disponibilità da allocare su linee di intervento specifiche	0,6	0	0	0,6
TOTALE	120,6	70	42,6	93,2

Fonte: elaborazioni CDP su D.G.R. n.208 del 21 giugno 2012

(*) Le risorse aggiuntive, come le risorse destinate, sono individuabili nella Deliberazione della Giunta Regionale n. 208 del 21 giugno 2012. Si noti che, i 6 milioni di euro per "Interventi per l'eliminazione del pericolo in immobili di edilizia pubblica" rappresentano, a differenza degli altri stanziamenti, soltanto una proposta priva di corrispettivo accertamento di risorse residue disponibili alla data afferenti all'edilizia.

(**) Le risorse effettivamente accertate dall'Assessorato per le Infrastrutture e la Mobilità con Prot. n. 48167 del 18 maggio 2012 e immediatamente impiegabili risultano essere 86.650.916,58 euro. La differenza è determinata dall'assenza dei 6 milioni di euro proposti per "Interventi per l'eliminazione del pericolo in immobili di edilizia pubblica" e dei circa 599 mila euro riferiti a "disponibilità da allocare su linee specifiche di intervento".

La strategia regionale si articola in due azioni: la prima, volta alla definizione del sistema di selezione degli interventi finanziabili sul territorio; la seconda, alla strutturazione del Fondo immobiliare regionale. Per quanto riguarda la prima azione, possono essere identificati tre pilastri:

- > il partenariato pubblico-privato come strumento privilegiato di attuazione degli interventi;
- > i Comuni come interlocutori principali e selezionatori degli interventi sul proprio territorio tramite bandi di gara a procedura aperta;
- > il fondo immobiliare regionale come finanziatore delle attività meritevoli pervenute dal territorio.

Da quanto fino ad ora esaminato e dal dettaglio procedurale possono essere desunte almeno due indicazioni strategiche generali:

- > la propensione al "decentramento", che trova giustificazione nella maggior conoscenza delle necessità del territorio da parte delle Amministrazioni Locali e nella difficoltà a stimare un fabbisogno abitativo complessivo;
- > la predilezione per l'operatività del mercato, intuibile anche dall'assenza di un definito limite percentuale al contributo pubblico, determinato, a fronte di un insieme di richieste in termini economici e "qualitativi", in sede di offerta dagli operatori qualificati.

La filiera appena delineata, tuttavia, necessita, per poter effettivamente rendere operativo un qualsiasi progetto, l'implementazione della seconda azione della strategia regionale: l'attivazione del

Fondo immobiliare regionale destinato alla promozione dell'Edilizia Residenziale Sociale. Dal Decreto emanato dall'Assessore per l'Economia di concerto con l'Assessore per le Infrastrutture e la Mobilità il 12 luglio 2012 è possibile desumere che si tratti di un fondo chiuso, riservato ad investitori istituzionali, della durata di 25 anni (eventualmente prorogabili per altri tre), con un ammontare minimo di 50 milioni di euro (dei quali 30 già stanziati dalla Regione) e con un ammontare minimo di sottoscrizione pari a 250 mila euro. La Legge Regionale del 3 gennaio 2012, n. 1, che ne aveva statuito l'istituzione come strumento privilegiato cui destinare la maggior parte delle risorse finanziarie dei programmi edilizi della Regione, inoltre, prevede che debba confluirci, per interventi nel territorio, almeno il 30% dei proventi derivanti dalla dismissione degli immobili di proprietà comunale. Il 6 ottobre 2012 è stato emanato il Bando Europeo per la selezione della società di gestione, con una base d'asta relativa alle commissioni complessivamente spettanti per l'intera vita utile del Fondo pari a 8,5 milioni di euro. In attesa dell'aggiudicazione definitiva e dell'avvio dei lavori, l'aggiudicazione provvisoria è avvenuta con Decreto del Ragioniere Generale n. 781 dell'11 aprile 2013 a vantaggio di Est Capital Sgr.

Figura 8 – Strutturazione per fasi degli interventi di social housing

Acquisizione delle proposte da parte dei Comuni

- > Soggetti pubblici o privati qualificati, che abbiano tra i propri scopi statuari la realizzazione di interventi di edilizia sociale, possono accedere a bandi di gara ad evidenza pubblica emanati dai Comuni della Regione che prevedano la realizzazione di interventi di *social housing* tramite procedure di partenariato pubblico privato.
- > I Comuni dovrebbero favorire, già in sede di bando, la sostituzione edilizia di manufatti, l'inserimento di edifici con destinazioni connesse e complementari alla residenza e l'inserimento, accanto alle funzioni abitative, di funzioni di servizio alla persona. Dovrebbero, inoltre, indicare la possibilità di beneficiare di premialità volumetriche (in misura complessivamente non superiore al 30%) da parte dei partecipanti e la presenza di eventuali riduzioni di aliquote di tributi di propria pertinenza e di oneri a carico del soggetto realizzatore.
- > Gli interventi rientrano formalmente nel quadro dell'edilizia residenziale convenzionata e di riqualificazione urbana.
- > All'interno del piano economico-finanziario presentato da ogni partecipante dovrà essere indicata, tra gli altri componenti, la quota da destinare all'edilizia residenziale sociale, i canoni, la durata di locazione e la quota di contributo pubblico richiesto.

Selezione da parte dei Comuni e sottomissione al Fondo Regionale

Per la selezione delle proposte da parte dei Comuni sono previsti:

- > *alcuni requisiti essenziali*
 - > per poter accedere al finanziamento da parte del Fondo regionale, è indispensabile che almeno il 51% della superficie complessiva degli interventi proposti sia destinata ad edilizia residenziale sociale;
 - > qualora sia previsto un investimento pubblico aggiuntivo in conto capitale rispetto a quello del Fondo, la percentuale del 51% viene aumentata di un punto percentuale per ogni punto percentuale di incidenza dell'intervento pubblico.
- > *alcuni elementi premianti*
 - > recupero del patrimonio abitativo esistente;
 - > minor contribuzione pubblica
 - > realizzazione del maggior numero di nuovi alloggi sociali in relazione al fabbisogno territoriale e alla medesima quota di contributo pubblico;
 - > migliore proporzione, all'interno dell'intervento, di alloggi sociali rispetto a quelli sul libero mercato;
 - > elevata proporzione di spazi destinati ad utilizzi a servizio di quelli residenziali, perseguimento di elevati livelli di efficienza energetica e sostenibilità ambientale;
 - > migliore integrazione con le politiche pubbliche locali.

Valutazione delle proposte pervenute da parte del Fondo

Il Fondo Regionale valuta le proposte pervenute dai Comuni sulla base di:

- > *alcuni elementi essenziali*
 - > capacità di promuovere mix di funzioni e di offerta abitativa al fine di realizzare alloggi sociali destinati alla locazione a canoni calmierati ed anche alla vendita a valori convenzionati per una quota non inferiore al 51% della superficie complessiva;
 - > rendimento atteso a vita intera del progetto non inferiore al 3% oltre all'inflazione;
 - > efficace proposta della modalità di gestione (dalla manutenzione e riscossione dei canoni alla eventuale vendita successiva allo scadere del periodo di locazione);
 - > dimensione significativa degli interventi;
 - > massimizzazione del soddisfacimento della domanda in aree caratterizzate da alto fabbisogno abitativo;
 - > pronta cantierabilità.
- > *alcuni elementi qualificanti*
 - > apporto di risorse pubbliche nel rispetto delle norme sugli aiuti di Stato (il che induce a presupporre che l'intervento pubblico complessivo all'interno del progetto di PPP non debba essere superiore al 50% delle risorse totali);
 - > elevato grado di coordinamento con le politiche locali;
 - > minimizzazione del 'consumo di territorio';
 - > adozione di soluzioni per il contenimento di consumi energetici/riduzione emissioni/produzione di energia da fonti rinnovabili.

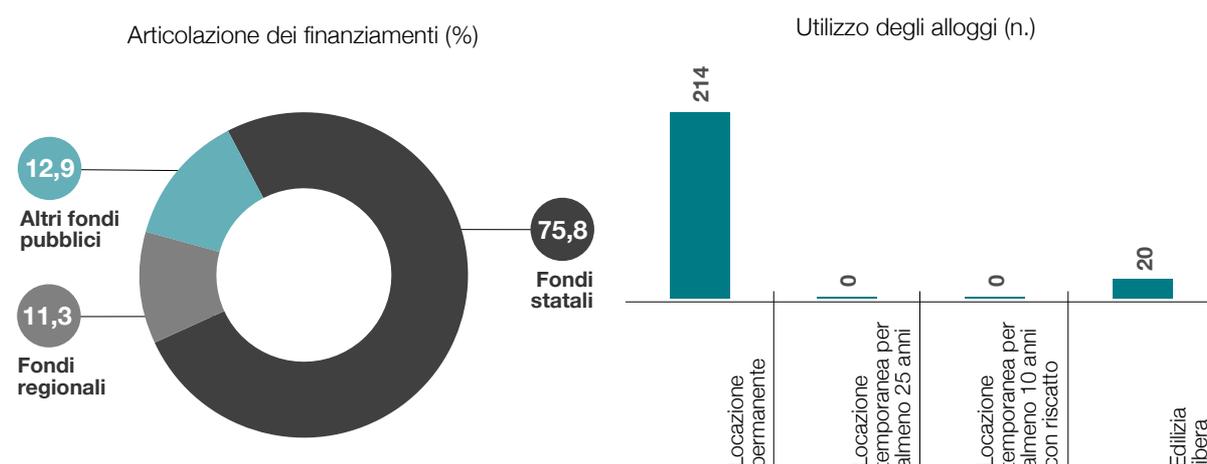
Fonte: CDP

A2.20 | Sardegna

Con il recepimento del “Piano Nazionale di Edilizia Abitativa”, la Sardegna ha affiancato agli interventi tradizionali di edilizia residenziale, dei programmi integrati di intervento caratterizzati da “mix abitativi”, apporto di capitali privati e attenzione alla sostenibilità ambientale. Si rende opportuno parlare di affiancamento e non di integrazione perché, considerando la politica regionale complessiva, emerge da un lato la predilezione per interventi sostanzialmente di matrice pubblica all’interno degli accordi di programma stipulati con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e, dall’altro, l’intenzione a declinare l’Edilizia Residenziale Sociale propriamente come Edilizia Sociale di Mercato.

Relativamente al primo aspetto, la Deliberazione CIPE n. 16 del 5 maggio 2011 evidenzia come i 17,6 milioni di euro di finanziamenti previsti negli accordi di programma abbiano una totale provenienza pubblica (sebbene da diverse fonti) e, di conseguenza, vedano una destinazione alla locazione permanente del 91% dei 234 alloggi previsti.

Grafico 69 – Interventi ricompresi nel “Piano Nazionale di Edilizia Abitativa”



Fonte: elaborazioni CDP su Del. CIPE n. 16 del 5 maggio 2011

Con Deliberazione della Giunta Regionale n. 26738 del 6 luglio 2010, invece, la Regione ha approvato la manifestazione d’interesse per “Progetti Pilota di Housing Sociale” che invitava i soggetti attuatori di edilizia residenziale presenti sul territorio regionale a presentare proposte finalizzate a:

- > costituire un sistema di social housing sostenibile sotto il profilo economico-finanziario, attraverso interventi volti a realizzare “mix abitativi” tra l’edilizia abitativa sociale, per una quota di almeno il 51%, e quella privata (di libero mercato) attraverso la realizzazione di nuovi quartieri o il recupero urbanistico ed edilizio di aree urbane e immobili;
- > incrementare l’offerta di alloggi sociali per il soddisfacimento del fabbisogno abitativo territoriale, attivando una minore quantità di risorse regionali rispetto a quelle necessarie con le ordinarie procedure di finanziamento dell’Edilizia Residenziale Pubblica;
- > perseguire politiche di sostenibilità ambientale e di efficienza e risparmio energetico, introducendo fonti di energia rinnovabile e soluzioni tecniche orientate a ridurre consumi ed emissioni;
- > promuovere la partecipazione ai programmi d’intervento di housing sociale degli attori locali.

Al termine della procedura di selezione, la Deliberazione della Giunta Regionale n. 25/58 del 19 maggio 2011 ha ritenuto ammissibili 20 proposte, prevalentemente presentate da Comuni, che prevedono la realizzazione di 1.123 alloggi, l’80% dei quali sociali, con un investimento complessivo di oltre 185 milioni di euro.

Tabella 44 – Interventi ammissibili al finanziamento nell’ambito dei “Progetti pilota di Housing Sociale”

Localizzazione	Soggetto proponente	Costo totale (€ mln)	Richiesta di finanziamento (€ mln)	Risorse proprie del proponente sul costo totale	Alloggi previsti (n.)	Alloggi sociali previsti (n.)	Rapporto tra alloggi sociali e alloggi totali
Alghero	Comune	13,4	6,3	0,5	105	56	0,5
Quartu Sant'Elena	Comune, AREA, Cooperativa, Impresa privata	26,7	10,9	0,6	216	160	0,7
Sassari	Cooperativa, Comune, AREA	13,7	12,0	0,1	85	47	0,6
Oristano	Impresa Privata	25,5	20,5	0,2	110	88	0,8
Settimo San Pietro	Comune, Cooperativa, AREA	4,8	4,2	0,1	36	19	0,5
Macomer, Dorgali e Oliena	Comuni, Cooperative, Imprese private e AREA	7,0	6,1	0,1	40	21	0,5
Carbonia	AREA	11,9	11,2	0,1	84	84	1,0
Paulilatino	Comune	0,8	0,5	0,3	9	5	0,6
Cagliari	Comune	54,8	39,1	0,3	250	250	1,0
San Nicolò Arcidano	Comune	0,8	0,5	0,4	7	4	0,6
Norbello	Comune	0,6	0,6	0,0	7	4	0,6
Bosa	Comune, AREA	7,5	4,5	0,4	56	56	1,0
Narbolia	Comune	2,2	0,8	0,6	15	12	0,8
Loceri	Comune	3,3	2,8	0,1	20	14	0,7
Lanusei	AREA	4,7	3,5	0,3	42	42	1,0
Fluminimaggiore	Comune	0,5	0,4	0,3	2	2	1,0
Siliqua	Comune	1,9	1,7	0,1	4	4	1,0
Sedini	Comune	2,8	2,5	0,1	15	15	1,0
Pau	Comune	0,7	0,6	0,2	4	4	1,0
Tempio Pausania	Comune	1,8	1,6	0,1	16	16	1,0

Fonte: elaborazioni CDP su D.G.R. n. 25/38 del 19 maggio 2011

Per il finanziamento degli interventi, la Sardegna ha promosso la costituzione di un fondo immobiliare per l’housing sociale, denominato “Housing Sociale Sardegna”, aggiudicandone tramite gara pubblica la gestione al Torre SGR. Il fondo dovrà avviare l’operatività attraverso il perfezionamento di un ammontare iniziale di sottoscrizioni previsto pari a circa 62 milioni, di cui il 60% deliberato dal FIA.

ANCE (2013), *Dossier Casa*

Antellini Russo F., Conteduca M. e Zampino R. (2014), *Il cantiere aperto del social housing in Italia*, in corso di pubblicazione su: Secondo Rapporto di Finanza Pubblica. Finanza innovativa e Welfare

Andrews D., Caldera Sánchez A. e Johansson Å. (2011), *Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers, No. 836, 2011

Baldini M. e Federici M. (2008), *Il Social Housing in Europa*, Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche - Dipartimento di Economia Politica dell'Università di Modena e Reggio Emilia, CAPP Paper n. 49

Banca d'Italia (2014), *I bilanci delle famiglie italiane nel 2010*

Banca d'Italia (2014), *Sondaggio congiunturale sul mercato delle abitazioni in Italia*

Camera dei Deputati (2014), *Le politiche abitative*

CECHODAS (2011), *Housing Europe. Third General Survey*

CECODHAS (2012), *The Housing Europe Review 2012: The nuts and bolts of European social housing system*

CECODHAS (2012), *Housing Europe's Observatory Research Briefing, February 2012: Impact of the Crises and Austerity Measures on the Social Housing Sector*

Cipolla C. M. (2009), *Storia economica dell'Europa pre-industriale*, Bologna: Il Mulino

CNEL (1997), *Sistemi abitativi e politiche di social housing in Europa*

Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Campania (2006), *L'edilizia residenziale pubblica in Campania (nel quadro di un'indagine comparativa nazionale svolta dalla Sezione delle Autonomie)*

Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie (2007), *Relazione sulla gestione dell'edilizia Residenziale Pubblica*, Deliberazione n. 10/2007

Czischke D. (2006), *Social housing in the European Union: Overview of key approaches, trends and issues*, in: Czischke D. (a cura di), First colloquium, Current developments in housing policies and housing markets in Europe: implications for the social housing sector, colloquium proceedings, CECODHAS European Social Housing Observatory

Czischke D. e Pittini A. (2007), *Housing Europe 2007. Review of social, co-operative and public housing in the 27 EU member states*

Droste C. e Knorr-Siedow T. (2007), *Social Housing in Germany*, in: Whitehead D. e Scanlon K. (a cura di), Social Housing in Europe, LSE London School and Economics and Political Science

European Commission (2010), *Second Biennial Report on social services of general interest*

European Parliament – Directorate General for Internal Policies (2013), *Social Housing in EU*

EURISPES (2005), *Rapporto Italia 2005*

EURISPES (2013), *Rapporto Italia 2013*

Eurostat (marzo 2013), *EU statistics on income and living conditions*

FederCasa (2012), *Misure per promuovere l'accesso all'abitazione*, Audizione alla VIII Commissione Permanente della Camera dei Deputati

FederCasa (2010), *Le riforme degli enti di edilizia residenziale pubblica*

Flora P. e Heidenheimer A. J. (1983), *Lo sviluppo del Welfare state in Europa e in America*, Bologna: Il Mulino

Fondazione Housing Sociale – Abitare Sociale 1 (2011), *Un Programma per l'Housing Sociale*

Frontera M. (2013), *Social housing, 450 milioni da Cdp entro l'anno*, Il Sole 24Ore – Edilizia e Territorio

Giani L. (2012), *Social Housing in Gran Bretagna. Brevi riflessioni su un sistema in continua evoluzione*, TECHNE, 4, pp. 53 – 60

Graae B. (1967), *Children should have one hundred parents*, Politiken

Inaudi S. (2012), *Le politiche assistenziali nel regime fascista*, in Paolo Mattera (a cura di), *Momenti del welfare in Italia*, Roma: Viella, pp. 65 – 80

ISTAT (2012), *La povertà in Italia*

ISTAT (2014), *Rapporto sulla coesione sociale*

Maselli R. e Visconti U. (2012), *Gli strumenti economico-finanziari per lo sviluppo di edilizia privata sociale nel rapporto pubblico – privato*, in: M. Nicolai (a cura di), *Primo Rapporto sulla Finanza Pubblica. Finanza Pubblica e Federalismo*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore, pp. 579 – 618

Nomisma (2014), *Monitoraggio del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa e rassegna di case study*

Osservatorio del Mercato Immobiliare – Agenzia delle Entrate (2013), *Nota sull'andamento del mercato immobiliare nel I trimestre 2012*

Osservatorio del Mercato Immobiliare – Agenzia delle Entrate (2013), *Rapporto Immobiliare 2013. Il settore residenziale*

Parlamento europeo (2013), *Risoluzione sull'edilizia popolare nell'Unione europea*

Parlamento europeo (2013), *Social housing in EU*

Pittini A. (2012), *Edilizia sociale nell'Unione Europea*, *TECHNE*, 4, pp. 21 – 34

Pozzo, A. M (2012), *L'edilizia sociale ai tempi della crisi*, *TECHNE*, 4, pp. 35 – 43

Reinprecht C. (2007), *Social Housing in Austria*, in: Whitehead D. e Scanlon K. (a cura di), *Social Housing in Europe*, LSE London School and Economics and Political Science

Sareceno C. (2003), *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologna: Il Mulino

Senato della Repubblica (2010), *Documentazione in materia di edilizia residenziale pubblica*

Senato della Repubblica (2014), *Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1413 "Conversione in legge del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, recante misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015"*

Talia I. (2007), *Forme, strutture, politiche della città*, Napoli: Liguori Editore

Toniolo G. (1988), *Storia economica dell'Italia liberale (1850 – 1918)*, Bologna: Il Mulino

Unioncamere-CRESME (2014), *Il Partenariato Pubblico Privato e l'edilizia sostenibile in Italia nel 2013*

Urbani P. (2010), *L'Edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, *Istituzioni del federalismo*, 3/4, pp. 249 – 270

Roma

Via Goito, 4
00185 Roma - Italia
Tel +39 06 4221.1

Milano

Palazzo Busca
Corso Magenta, 71
20123 Milano - Italia
Tel +39 02 4674.4322

Bruxelles

Square de Meeûs, 37
(7° piano)
1000 Bruxelles - Belgio
Tel +32 2 2131950

www.cassaddpp.it



Cassa depositi e prestiti