

**Considerazioni sulla  
sostenibilità economica  
di interventi di housing sociale**

*Silvia Sitton e Manuel Reverberi*

CAPPaper n. 117  
gennaio 2015



Università di Modena e Reggio  
Emilia Facoltà di Economia  
Marco Biagi



Università di Bologna  
Dipartimento di Scienze  
Economiche

CAPP - Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche  
Dipartimento di Economia Politica - Università di Modena e Reggio Emilia  
Ufficio 54 - Ala Ovest  
Viale Berengario, 51 41100 Modena - ITALY  
phone: +39 059 2056854 fax: +39 059 2056947  
email [capp@unimo.it](mailto:capp@unimo.it)

# *Considerazioni sulla sostenibilità economica di interventi di housing sociale*

*Silvia Sitton<sup>1</sup>, Manuel Reverberi<sup>2</sup>*

*Gennaio 2015*

## **Abstract**

Il paper illustra il funzionamento del modello sviluppato dai ricercatori del Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche dell'Università di Modena e Reggio Emilia per valutare la sostenibilità economica di interventi di housing sociale e individua alcuni possibili scenari attuativi, ragionando sulle leve che possono essere utilizzate per migliorare la sostenibilità di interventi di housing sociale.

## **1. Premessa**

Questo lavoro delinea alcuni scenari possibili relativi all'attuazione di interventi di housing sociale in cui vi sia un coinvolgimento sia di soggetti privati che di enti pubblici, evidenziando le leve più efficaci su cui intervenire per rendere tali interventi economicamente sostenibili.

Le varie considerazioni sulla sostenibilità economica si basano sui risultati derivanti dal rendiconto finanziario prodotto dal modello economico del Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche dell'Università di Modena e Reggio Emilia<sup>3</sup>, studiato appositamente per valutare la sostenibilità economica di interventi di housing sociale.

L'housing sociale è infatti un ambito di sperimentazione di politiche abitative che pone il soggetto pubblico promotore davanti a due problemi che in qualche modo deve risolvere se si vogliono attivare contributi privati sul progetto: il primo problema è legato alla scarsa redditività degli investimenti di housing sociale, determinata dal fatto che il canone moderato genera rendimenti più bassi di quelli di mercato; il secondo problema è che gli investimenti destinati a housing sociale immobilizzano per lunghi periodi la liquidità degli operatori, visto che gli alloggi non possono essere venduti per periodi piuttosto lunghi, cose che implica anche una difficoltà concreta nella previsione del prezzo di vendita finale. La situazione di crisi economica e i tagli ai bilanci pubblici

---

<sup>1</sup> sittons@gmail.com

<sup>2</sup> mappu@hotmail.it

<sup>3</sup> Il modello è stato sviluppato da Giuseppe Fiorani nell'ambito di un progetto di ricerca sulle politiche per la casa in Italia, curato da Massimo Baldini (2013) per conto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Grazie a Giuseppe Fiorani per averci supportato nella prima fase di adattamento e aggiornamento del modello.

rendono ancora più difficile trovare modelli sostenibili per rispondere al bisogno crescente di alloggi a canone calmierato e l'approccio degli scenari può essere un aiuto concreto per pensare nuove politiche.

## 2. Il modello di simulazione<sup>4</sup>

Verificare la fattibilità di un'operazione di investimento pubblico-privato in un progetto di social housing<sup>5</sup> significa in pratica calcolare se i flussi di cassa generati dal progetto sono in grado di ripagare il debito e di assicurare un ritorno dell'investimento pari ad almeno il 4%<sup>6</sup> (Fiorani 2009), valore fissato tenendo in considerazione il costo-opportunità di analoghi investimenti a medio-lungo termine<sup>7</sup>

Per arrivare all'individuazione del Tir, nel modello proposto vengono integrati gli aspetti legati alla costruzione con quelli finanziari e con quelli gestionali, questi ultimi cruciali per determinare la sostenibilità di un progetto di housing sociale.

Il modello sviluppato<sup>8</sup> è per definizione una rappresentazione semplificata della realtà, ma nonostante questo presenta un certo grado di complessità, data dal fatto che i parametri che vanno ad influire sul Tir sono numerosi e la loro combinazione restituisce molteplici scenari per raggiungere la sostenibilità economica. È strutturato in quattro blocchi distinti (costruzione, gestione, imposte e prestito), che concorrono unitariamente nella determinazione dei flussi di cassa e del Tasso Interno di Rendimento del progetto di cui si vuole valutare la fattibilità.

Nel modulo "costruzione" vengono inseriti i dati del progetto (mq, numero di alloggi), i costi (costo di costruzione, spese tecniche, costo area, oneri di urbanizzazione) e i valori di vendita e di locazione degli alloggi; tale modulo è articolato in due parti, una per gli alloggi in housing sociale, l'altra per quelli destinati alla vendita libera, in modo da poter fare simulazioni modificando le rispettive quote.

Il modulo "gestione" comprende tutte le attività tipiche di un intervento di housing sociale, quali i ricavi derivanti dalla riscossione dei canoni di locazione, il *vacancy rate*<sup>9</sup>, i costi per il gestore

---

<sup>4</sup> Per il supporto tecnico e per i preziosi consigli che ci sono stati forniti, è doveroso rivolgere un particolare ringraziamento a: Rinaldo Canzi (FHS), Livio Cassoli (Sgr Cassa Depositi e Prestiti), Alessandro Maggioni (Federabitazione-Confcooperative), Elena Molignoni e Chiara Zaccaria (Nomisma),

<sup>5</sup> Per housing sociale qui si intende l'offerta di alloggi in locazione per un periodo di 16 anni a canone calmierato (ridotto del 30% rispetto ai valori di mercato), destinati a target specifici di beneficiari.

<sup>6</sup> Il valore dell'investimento viene misurato dal Tasso Interno di Rendimento (Tir) del progetto, inteso come sommatoria scontata dei flussi di cassa iniziali, della gestione e finali, che rende il valore attuale netto del progetto pari a zero. È un indice di redditività finanziaria e in termini tecnici rappresenta la resa di un investimento.

<sup>7</sup> Per disporre di un termine di paragone, il Fondo Investimenti per l'Abitare istituito da CDP Sgr si è posto come rendimento obiettivo un 3% al netto dell'inflazione.

<sup>8</sup> Pur essendo piuttosto sofisticato, il modello è stato programmato in un foglio elettronico e può essere utilizzato facilmente anche da chi non ha dimestichezza con linguaggi matematici e statistici.

<sup>9</sup> Il *vacancy rate* corregge al ribasso la stima dei ricavi derivanti dagli affitti e tiene conto della morosità sugli affitti e del fatto che tra un contratto e l'altro vi sia un periodo in cui gli alloggi rimangono vuoti e non generano reddito.

sociale<sup>10</sup>, le eventuali spese di manutenzione straordinaria, le assicurazioni obbligatorie e l'imposta di registro sul canone di locazione.

Nel modulo "imposte" rientrano le variabili fiscali che incidono sul progetto, diverse a seconda della natura giuridica del soggetto promotore. Considerato il peso della tassazione sulla sostenibilità economica di un progetto di housing sociale, tale modulo è fondamentale per determinare correttamente il Tir dell'investimento, anche alla luce della rilevanza riservata agli aspetti fiscali dal piano casa del governo Renzi<sup>11</sup>, che tra le altre cose prevede per il triennio 2014-2016 detrazioni fiscali Irpef per i soggetti titolari di contratti di locazione di alloggi sociali e una riduzione dal 15% al 10% per il quadriennio 2014-2017 dell'aliquota della cedolare secca per i contratti a canone concordato. In questa direzione va anche il decreto legge 102 del 2013 che ha introdotto in maniera permanente<sup>12</sup> un sistema di esenzioni sulla tassazione Imu per gli alloggi sociali<sup>13</sup> e per quelli di cooperative edilizie a proprietà indivisa adibiti ad abitazione principale.

In relazione agli aspetti finanziari, legati al reperimento delle risorse necessarie a realizzare il progetto di housing sociale, le variabili che intervengono nel modulo "prestito" sono principalmente tre: il rapporto debito/equity, il tasso di interesse sul debito e l'orizzonte temporale di rientro del debito.

Completati i quattro moduli, per determinare conto economico, stato patrimoniale e flussi di cassa del progetto devono essere impostate le variabili principali che influenzano il Tir. Nel modello proposto vengono definiti il rapporto tra debito e equity, tra attività correnti e vendite, tra passività correnti e vendite, tra costo del venduto e vendite, il tasso di ammortamento, il tasso di interesse sul debito, il tasso di interesse attivo su cassa a titoli negoziabili, l'aliquota fiscale, il tasso di distribuzione dei dividendi nonché la quota destinata a housing sociale e quella destinata alla vendita libera, l'incidenza del costo dell'area e il coefficiente di rivalutazione del bene finale, funzionale al calcolo del prezzo di vendita degli alloggi una volta terminato il periodo di locazione. Nel modello tali variabili agiscono sul conto economico e sullo stato patrimoniale dei vari esercizi considerati determinando i flussi di cassa annuali generati dal progetto, sulla base dei quali viene determinato il Tir, su cui viene effettuata la valutazione di fattibilità economico-finanziaria dell'intervento.

### **3. La costruzione degli scenari**

Nell'ottica di valutare la fattibilità economica, gli scenari sono uno strumento utile per esplorare la compatibilità di più variabili combinate tra loro e per evidenziare gli spazi di manovra che si aprono

---

10 Nella gestione sociale sono conteggiati i costi di amministrazione che nel caso dell'housing sociale comprendono non solo gli oneri per la tenuta contabile, ma anche le pratiche per la stipula dei contratti da sottoscrivere con i conduttori, la formulazione delle graduatorie per accedere agli alloggi e la riscossione degli affitti.

11 Il Piano casa è stato approvato dal Governo mediante il decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito con Legge di conversione 23 maggio 2014, n.80.

12 Tale misura è stata resa permanente dal decreto legge 133/2013.

13 Così come definiti dal decreto del Ministro delle infrastrutture del 22 aprile 2008.

in un determinato ambito (nel caso specifico l'housing sociale), contribuendo in questo modo a indirizzare le politiche pubbliche in una direzione piuttosto che in un'altra.

Parliamo di politiche pubbliche in quanto è irrealistico pensare a interventi di housing sociale a prescindere da contributi pubblici, senza i quali una politica abitativa con finalità redistributive come l'housing sociale non può stare in piedi (Lungarella, 2010).

Premesso questo, nella costruzione degli scenari, partiamo dallo scenario base, che rappresenta il punto di riferimento per valutare gli effetti delle ipotesi adottate nella costruzione degli scenari alternativi.

Lo scenario base è costruito utilizzando il punto di vista del soggetto pubblico, inserendo quindi nel modello le variabili che massimizzano l'utilità dell'istituzione che promuove l'intervento: si ipotizza di voler verificare la fattibilità economica di un progetto finalizzato alla produzione di alloggi solo in housing sociale, in un'area a costo nullo messa a disposizione del soggetto pubblico<sup>14</sup>, con oneri di urbanizzazione scontati in virtù della natura sociale dell'intervento proposto.

Anche solo da queste prime caratteristiche si evince che allo scenario base non è assegnata né un'elevata probabilità di realizzazione né tanto meno la funzione di obiettivo al quale si deve tendere, ma che la sua rappresentazione risulta utile soprattutto come pietra di paragone per valutare gli scenari alternativi e ragionare sulle leve più efficaci per agire in termini migliorativi sulla sostenibilità economica dell'intervento di housing sociale.

Nella simulazione proposta gli scenari sono stati contestualizzati sul territorio della provincia di Modena<sup>15</sup>; è stato quindi considerato un canone di locazione pari a 360 euro al mese, valore che corrisponde ad un ribasso del 30% rispetto al canone medio di mercato, un numero di alloggi da costruire pari a 16, ciascuno con una dimensione media di 83 mq<sup>16</sup>. Un'altra ipotesi tenuta fissa nel modello è che per la vendita libera il prezzo degli alloggi sia 1.800 euro/mq, mentre per gli alloggi in social housing sia 1.600 euro/mq<sup>17</sup>. Date queste condizioni, l'intervento di housing sociale non è sostenibile, come si evince dal Tir riportato in *Tabella 1*, che si attesta all'1,2%.

Gli scenari alternativi descrivono come si modifica la sostenibilità economica variando in prima battuta la quota di alloggi destinata all'housing sociale.

---

<sup>14</sup> La concessione di un'area a titolo gratuito corrisponde a un contributo figurativo di circa 400 euro al mq di superficie commerciale, se si usa come riferimento il prezzo medio di un terreno sul mercato libero in provincia di Modena.

<sup>15</sup> In particolare il modello è stato inizialmente testato su un progetto di social housing promosso dal Comune di Castelnuovo Rangone nell'ambito del progetto europeo Mild Home ([www.mildhome.eu/it](http://www.mildhome.eu/it)).

<sup>16</sup> La dimensione degli alloggi è misurata in superficie commerciale, calcolata moltiplicando per un coefficiente pari a 1,35 la superficie utile, definita a sua volta come superficie calpestabile.

<sup>17</sup> 1600 euro/mq è il prezzo figurativo al quale si ipotizza di vendere gli alloggi in housing sociale al termine dei 16 anni di locazione. Tale importo risulta peraltro analogo a quello della vendita convenzionata in provincia di Modena per una simile tipologia di abitazione.

**Tabella 1. Caratteristiche di quattro possibili scenari di un intervento di housing sociale**

Variabili	Scenario base	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
% HS	100%	75%	50%	25%
Costo area (euro/mq/slp)	0	0	0	400 euro/mq slp
Oneri urbanizzazione	scontati per HS	scontati per HS	scontati per HS	scontati per HS
N° alloggi	16	16	16	16
Mq Slp alloggi	83	83	83	83
Canone locazione	360	360	360	360
Durata locazione	16 anni	16 anni	permanente <sup>18</sup>	16 anni
Costo di costruzione <sup>19</sup> (euro/mq)	1150	1150	1150	1150
Debito/equity	60%	60%	60%	60%
Tasso di interesse	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%
Prezzo di vendita finale alloggi <sup>20</sup>	100%	100%	0%	0%
<b>Tir (%)</b>	<b>1,2%</b>	<b>4,9%</b>	<b>4,8%</b>	<b>7,2%</b>

Fonte: Elaborazione dati Concorso di idee. Comune di Castelnuovo Rangone (MO)

Rispetto allo scenario base, nello scenario 2 viene ridotta del 25% la quota di housing sociale, modifica che da sola porta il Tir al 4,9%, poco sopra la soglia di sostenibilità economica. Nel paragrafo 5, che descrive le leve disponibili per migliorare la fattibilità economica di un intervento di housing sociale, si vedrà la sensibilità del Tir ad alcuni parametri su cui è possibile agire per migliorare ulteriormente la situazione.

Alle stesse condizioni, se si riduce ancora la quota di housing sociale in modo da renderla pari a quella di vendita degli alloggi a inizio periodo, il Tir aumenta fino all'8,1%, valore che rende pienamente sostenibile l'intervento. Dato questo margine, si possono prevedere alcuni correttivi, per aumentare il valore redistributivo della politica di housing, ad esempio, come mostrato nello scenario 3, inserendo un coefficiente di rivalutazione del bene finale pari allo 0%<sup>21</sup>, che equivale a dire che gli alloggi di housing sociale, una volta terminato il periodo di locazione (16 anni nel modello proposto) diventano di proprietà dell'Amministrazione che ha finanziato l'operazione con la concessione del terreno, rimanendo disponibili per altre politiche pubbliche. Il Tir in questa ipotesi

18 In caso di locazione permanente si intende che il valore di exit sia pari a zero (coefficiente di rivalutazione 0%): in questa ipotesi dopo 16 anni gli alloggi in social housing potrebbero diventare di proprietà dell'Amministrazione che ha concesso il terreno in diritto di superficie: l'Amministrazione a sua volta potrebbe decidere di trasformarli in alloggi ERP, di mantenerli a canone agevolato o di venderli a un prezzo calmierato agli affittuari, utilizzando il ricavato per finanziare nuove politiche abitative.

19 Il costo di costruzione comprende il costo tecnico (manodopera, materiali e noli), più le spese tecniche generali (progettazione e direzione lavori) e l'utile del costruttore.

20 Il prezzo di vendita degli alloggi terminato il periodo di locazione è chiamato anche valore di exit; un coefficiente di rivalutazione del 100% significa che il valore di exit degli alloggi non viene ribassato rispetto a quanto previsto inizialmente, mentre all'opposto un coefficiente pari a 0 significa che gli alloggi vengono ceduti gratuitamente all'istituzione che ha promosso l'intervento di housing sociale o a un prezzo agevolato agli inquilini interessati.

21 Il Tir in questo caso scende al 4,8%.

chiaramente cala, ma rimane comunque sufficientemente alto da garantire un adeguato ritorno dell'investimento ai finanziatori del progetto (4,8%). D'altra parte, in uno scenario dove metà degli alloggi possono essere venduti subito dall'investitore, è ragionevole ipotizzare che l'area venga venduta. Ipotizzando un costo del terreno di 400 euro al mq di superficie commerciale e un coefficiente di rivalutazione del 100%, il Tir diventa il 5,1% se il prezzo dell'area è calcolato sulla superficie commerciale complessiva dell'intervento, e il 6,4% se si prevede di concedere gratuitamente la parte di terreno destinata a housing sociale. Il Tir cala di 3 punti e mezzo (1,6%) mettendo a rischio la sostenibilità economica dell'intervento se oltre a valorizzare il terreno l'Amministrazione inserisce la clausola di diventare proprietaria di tutti gli alloggi di social housing dopo i 16 anni di locazione, mentre la fattibilità dell'operazione può essere assicurata modulando la quota di alloggi di housing sociale da trasformare in patrimonio pubblico. In generale, affinché l'investimento sia sostenibile possono essere ceduti gratuitamente al promotore pubblico il 40% degli alloggi in social; un'altra possibilità è offrire agli inquilini che abbiano corrisposto regolarmente il canone d'affitto e che nutrano un interesse al riguardo gli alloggi in social housing a fine locazione ad un prezzo di vendita agevolato.

A prescindere dalle variazioni puntuali del Tir, quello che qui interessa sottolineare è che quando la quota di housing sociale è intorno al 50% dell'intervento previsto, i benefici collettivi derivanti da manovre su variabili governate dal soggetto pubblico aumentano significativamente, senza che questo metta a rischio la fattibilità economica dell'intervento per il promotore privato<sup>22</sup>.

Sulla base di questo scenario (50% housing sociale, 50% vendita a inizio periodo) si possono fare alcune simulazioni anche nel caso di riqualificazione di un'area privata dismessa, situazione che ha sicuramente molta attinenza con la realtà<sup>23</sup> e che ha il vantaggio di essere *environmentally friendly*, in quanto vengono recuperate aree già utilizzate senza prevedere nuovo consumo di suolo. Ipotizzando in questo scenario un costo dell'area maggiorato di 200 euro (per un totale di 600 euro/mq di superficie commerciale), per ricomprendere opere di bonifica e demolizione, il Tir si attesta al 3,9%, mentre scende al 2,8% se si inserisce un prezzo di vendita finale dell'housing sociale ribassato del 40%<sup>24</sup>.

L'ultimo scenario proposto prevede una quota minoritaria di alloggi in locazione calmierata, che si riducono al 25% del totale degli alloggi costruiti<sup>25</sup>; in questo caso non si riscontrano problemi di sostenibilità sia ipotizzando che l'area venga venduta, sia che gli alloggi di housing sociale diventino pubblici al termine del periodo di locazione. Quando le proporzioni sono queste, al

---

<sup>22</sup> L'elevato contributo pubblico necessario per rendere sostenibile lo scenario base, dove tutti gli alloggi costruiti sono destinati a social housing, sembra invece eccedere il beneficio sociale, visto che dopo 16 anni di locazione a canone calmierato si ipotizza che gli alloggi diventino di proprietà privata e possano essere venduti sul mercato.

<sup>23</sup> Anche perché le aree di proprietà pubblica sono sempre meno, mentre al contrario si hanno sempre più aree dismesse ed edifici da riqualificare.

<sup>24</sup> In caso di cessione gratuita degli alloggi di housing sociale la fattibilità economica decade (Tir 2,1%) e, per ripristinarla bisogna prevedere diverse forme di sostegno pubblico, ad esempio attraverso l'abbattimento del tasso di interesse con un meccanismo di fondo rotativo.

<sup>25</sup> La Legge Regionale del 24 marzo 2000, n.20. *Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio*, con modifiche apportate dalla L.R. 6 luglio 2009 n. 6 stabilisce che gli interventi di Social Housing dovranno rappresentare il 20 per cento dei nuovi insediamenti residenziali previsti dalla pianificazione comunale o intercomunale.

privato, oltre alla quota di housing sociale, si può chiedere anche di realizzare altre opere pubbliche (pista ciclabile, parco, ecc..), mettendo in conto una riduzione del Tir di 2 punti percentuali per unità di opera pubblica, dove un'unità corrisponde per convenzione a un costo di 95mila euro.

#### 4. Implicazioni per le politiche pubbliche

Gli scenari, anche quando hanno un obiettivo prettamente conoscitivo, hanno comunque anche delle implicazioni in termini di politiche pubbliche: tracciare possibili sentieri di sviluppo dell'housing sociale stimola infatti riflessioni con ricadute progettuali, che si devono concretizzare in misure innovative per ottimizzare il sempre più scarso contributo pubblico e aumentare i finanziamenti privati, partendo, nel caso dell'housing, dalla consapevolezza che le politiche si giocano a livello locale e devono potersi adattare ai contesti specifici nei quali le si vogliono sperimentare.

In ogni caso per ragionare di politiche bisogna innanzitutto conoscere il contesto: dall'analisi della condizione abitativa delle famiglie modenesi<sup>26</sup> emerge che le famiglie che sperimentano il maggior disagio abitativo sono quelle che vivono in affitto: di queste – che hanno un reddito familiare equivalente medio di 14.825 euro - il 34% è povero<sup>27</sup>, mentre tra i proprietari la povertà è quasi assente (1,1%) e il loro reddito è praticamente il doppio; a ciò si aggiunge che anche la disuguaglianza è molto più elevata tra chi paga un canone di locazione rispetto a chi ha una casa di proprietà<sup>28</sup> e che tale situazione di disagio si è intensificata nel tempo, soprattutto dopo il 2006, per effetto della crisi: da un lato i redditi familiari tra il 2006 e il 2011 mostrano una caduta molto più pesante per le famiglie in affitto (-13,9% contro il -9,4% delle famiglie in proprietà), che già in partenza disponevano di redditi significativamente inferiori. Dall'altro, nello stesso periodo è aumentata notevolmente anche la povertà relativa, ma solo per le famiglie in affitto che hanno visto crescere sia l'indice di povertà (passato dal 22% nel 2006 al 34% nel 2011<sup>29</sup>) che la disuguaglianza, misurata mediante l'indice di Gini, che è passato da 0,287 nel 2002 a 0,295 nel 2006, per esplodere nel 2011 quando ha raggiunto quota 0,341<sup>30</sup>.

Questa situazione di emergenza abitativa che interessa sempre più famiglie viene ancora spesso affrontata con politiche di breve periodo con cui “tamponare” l'emergenza, definite in base ad un approccio di tipo reattivo. In tale contesto, un ragionamento basato sugli scenari, che permettono di

---

26 Si veda il working paper del Capp *Il profilo abitativo delle famiglie modenesi nel decennio 2002- 2011 alla luce dell'evoluzione delle loro condizioni economiche e sociali*, elaborazioni su dati indagini ICESmo (Sitton e Reverberi, in corso di pubblicazione)

27 Il livello di povertà è stato qui calcolato considerando la linea di povertà al 40% del reddito familiare equivalente, che evidenzia meglio le situazioni di povertà estrema.

28 Come misura sintetica della disuguaglianza si è utilizzato l'indice di Gini che risulta essere pari allo 0,341 per chi vive in affitto e allo 0,248 per chi è possiede la casa.

29 Tali dati considerano la linea di povertà al 40% del reddito familiare equivalente, mentre considerando quella al 60% la povertà per chi vive in affitto raggiunge nel 2011 il 60%.

30 Considerando congiuntamente i problemi legati all'incidenza dei costi dell'abitazione sul reddito familiare e al sovraffollamento, le tipologie più soggette a vulnerabilità abitativa risultano essere le famiglie in affitto, quelle numerose, quelle straniere e quelle che sono arrivate o che si sono formate dopo il 2002. La vulnerabilità abitativa inoltre si concentra soprattutto a Modena città.



visualizzare diverse alternative osservando i risultati nella logica *what if*, può sicuramente essere funzionale a ridurre i tempi di reazione delle istituzioni e a proporre innovazioni alle politiche pubbliche ereditate dal passato, per adeguarle ai problemi del momento (Cavazza e Guagnini, 2004)<sup>31</sup>.

Inoltre, da una stima<sup>32</sup> effettuata sul fabbisogno di housing sociale in provincia di Modena, risulta che sono 11.809 le famiglie in affitto che alle attuali condizioni di mercato hanno un'incidenza del canone di locazione sul loro reddito disponibile maggiore del 30%, ma che se potessero pagare un canone calmierato uscirebbero dalla condizione di disagio; di queste il 62% è rappresentato da famiglie italiane, in gran parte residenti in provincia da oltre dieci anni e in un caso su quattro si tratta di famiglie in cui il capofamiglia ha meno di 34 anni. Questo è il target delle politiche di housing sociale e le politiche pubbliche in questo campo dovrebbero prioritariamente indirizzarsi a loro.

## **5. Le leve disponibili per migliorare la fattibilità economica di un intervento di housing sociale**

Sono fondamentalmente quattro le leve su cui il soggetto pubblico può agire per migliorare la fattibilità economica di un intervento di housing sociale. Tralasciando in questo contributo i sussidi alla domanda (es: fondo per l'affitto), dal lato dell'offerta il pubblico può manovrare la leva fiscale, quella economico-finanziaria e quella urbanistica (Finlombarda, 2009).

Innanzitutto attraverso incentivi fiscali – ad esempio l'esenzione dal pagamento dell'Imu in caso di alloggi di social housing - si può rendere economicamente vantaggioso un investimento che altrimenti non lo sarebbe.

Un'altra leva molto utilizzata è quella finanziaria, il cui obiettivo è sostanzialmente facilitare il *funding* o ridurre il costo: per attivarla il soggetto pubblico dispone di molteplici strumenti, da quelli più tradizionali (contributi a fondo perduto) con i quali si è finanziata storicamente la costruzione di alloggi pubblici a strumenti più moderni (fondi di garanzia, contributi in conto interessi, mutui agevolati) che riducono il costo di prendere a prestito il denaro necessario ad effettuare l'investimento.

È comunque la leva urbanistica (definizione del costo dell'area e volumetria concessa) lo strumento più potente in mano pubblica (nello specifico per gli enti territoriali) per conciliare le aspettative di rendimento del privato con le esigenze del pubblico di garantire un servizio sociale<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Un'impostazione di questo tipo non può prescindere anche da un'analisi attenta dei modelli abitativi tradizionalmente proposti, nell'ottica di rivederli per adattarli alle nuove esigenze della società.

<sup>32</sup> Si veda ancora il working paper del Capp *Il profilo abitativo delle famiglie modenesi nel decennio 2002- 2011 alla luce dell'evoluzione delle loro condizioni economiche e sociali*, elaborazioni su dati indagini ICESmo (Reverberi e Sitton, in corso di pubblicazione)

<sup>33</sup> Ragionando sulla leva urbanistica va sottolineata l'importanza di poter utilizzare il mix di destinazione all'interno di un investimento al fine di compensare i bassi rendimenti degli alloggi sociali in locazione con altre componenti più redditizie.

Il costo dell'area ha un peso importante per la fattibilità economica in quanto il prezzo del terreno incide sulla sostenibilità dell'housing sociale e d'altra parte aumentare la quota di alloggi in vendita riduce notevolmente il carattere sociale dell'intervento.

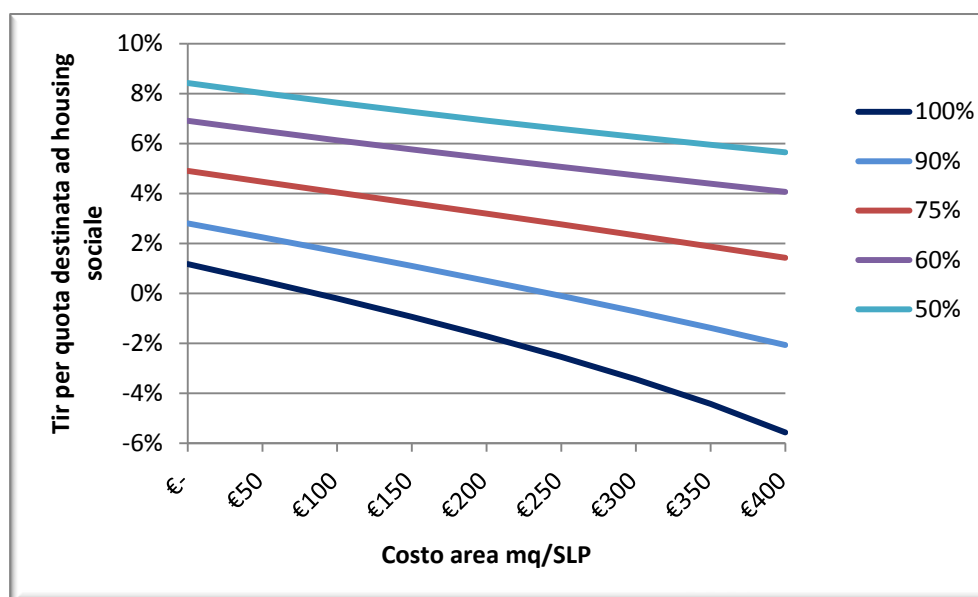
**Tabella 2. Sensibilità del Tir al costo dell'area e alla quota destinata ad housing sociale**

		Costo area mq/SLP									
		€	-	€	100	€	200	€	300	€	400
<b>Quota destinata a Social Housing</b>	<b>100%</b>		1,2%	-0,2%	-1,7%	-3,4%	-5,6%				
	<b>90%</b>		2,8%	1,7%	0,5%	-0,7%	-2,1%				
	<b>75%</b>		4,9%	4,0%	3,2%	2,3%	1,4%				
	<b>60%</b>		6,9%	6,1%	5,4%	4,7%	4,1%				
	<b>50%</b>		8,4%	7,6%	6,9%	6,3%	5,7%				
	<b>25%</b>		13,7%	12,8%	12,0%	11,2%	10,6%				

Fonte: Elaborazione dati Concorso di idee. Comune di Castelnuovo Rangone (MO)

Ipotizzando una quota di housing sociale pari al 75% la Tabella 2 e la Figura 1 mostrano che, affinché l'intervento sia sostenibile (Tir > 4%), l'area deve essere concessa a titolo gratuito, mentre riducendo al 60% l'housing sociale l'area può essere venduta anche a prezzi di mercato, senza che questo comprometta la sostenibilità economica. Si vede chiaramente anche che per quote di housing sociale superiori al 75% il Tir non è mai sostenibile anche concedendo gratuitamente il terreno.

**Figura 1. Sensibilità del Tir al costo dell'area e alla quota destinata ad housing sociale**



Fonte: Elaborazione dati Concorso di idee. Comune di Castelnuovo Rangone (MO)

La Figura 2 mostra la sensibilità del Tir al prezzo finale di vendita e alla quota di alloggi destinati a housing sociale. Sempre ipotizzando una quota di alloggi sociali pari al 75%, si nota che qualora si volesse garantire, al termine del periodo di locazione, un prezzo di vendita inferiore ai

1.600 euro al metro quadro fissati a priori come valore di exit<sup>34</sup>, senza ulteriori garanzie questo non sarebbe del tutto sostenibile, come evidenziato anche in *Tabella 3*.

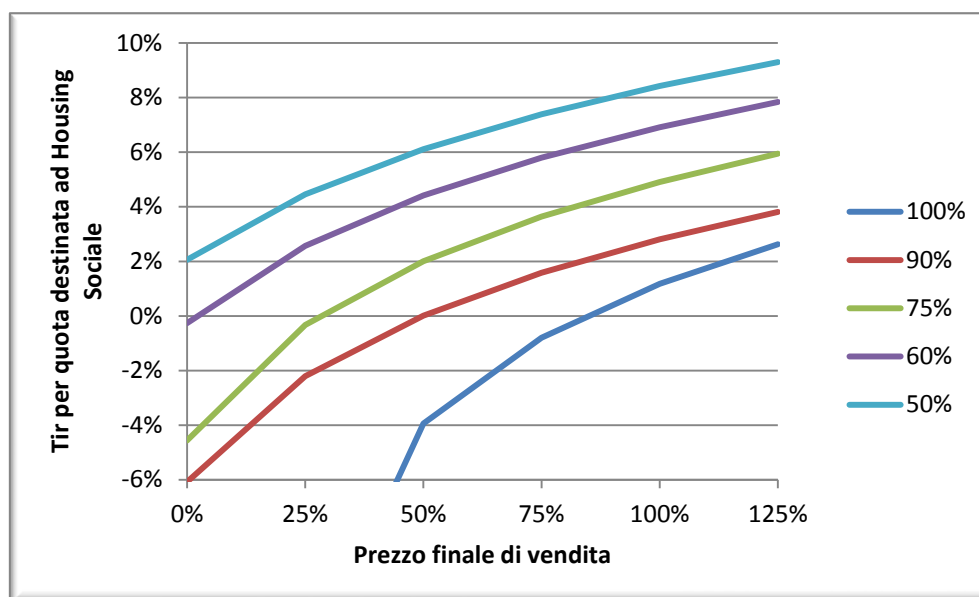
Difatti, nel momento in cui gli alloggi in locazione rappresentano la quota preponderante dell'intervento, i ricavi conseguiti mediante la dismissione del patrimonio a fine periodo sono essenziali al fine di mantenere l'intervento economicamente sostenibile per il promotore dell'iniziativa.

**Tabella 3 Sensibilità del Tir al prezzo di vendita finale e alla quota di alloggi destinati a housing sociale**

		<b>Prezzo di vendita finale alloggi Social Housing</b>					
		<b>20%</b>	<b>40%</b>	<b>60%</b>	<b>80%</b>	<b>100%</b>	<b>120%</b>
<b>Quota destinata a Social Housing</b>	<b>100%</b>	-10%	-6,0%	-2,5%	-0,3%	1,2%	2,4%
	<b>90%</b>	-6,1%	-2,2%	0,0%	1,6%	2,8%	3,8%
	<b>75%</b>	-0,9%	1,2%	2,7%	3,9%	4,9%	5,8%
	<b>60%</b>	2,1%	3,7%	5,0%	6,0%	6,9%	7,7%
	<b>50%</b>	4,1%	5,5%	6,7%	7,6%	8,4%	9,1%
	<b>25%</b>	10,3%	11,4%	12,3%	13,1%	13,7%	14,3%

Fonte: Elaborazione dati Concorso di idee. Comune di Castelnuovo Rangone (MO)

**Figura 2 Sensibilità del Tir al prezzo di vendita finale e alla quota di alloggi destinati a housing sociale**



Fonte: Elaborazione dati Concorso di idee. Comune di Castelnuovo Rangone (MO)

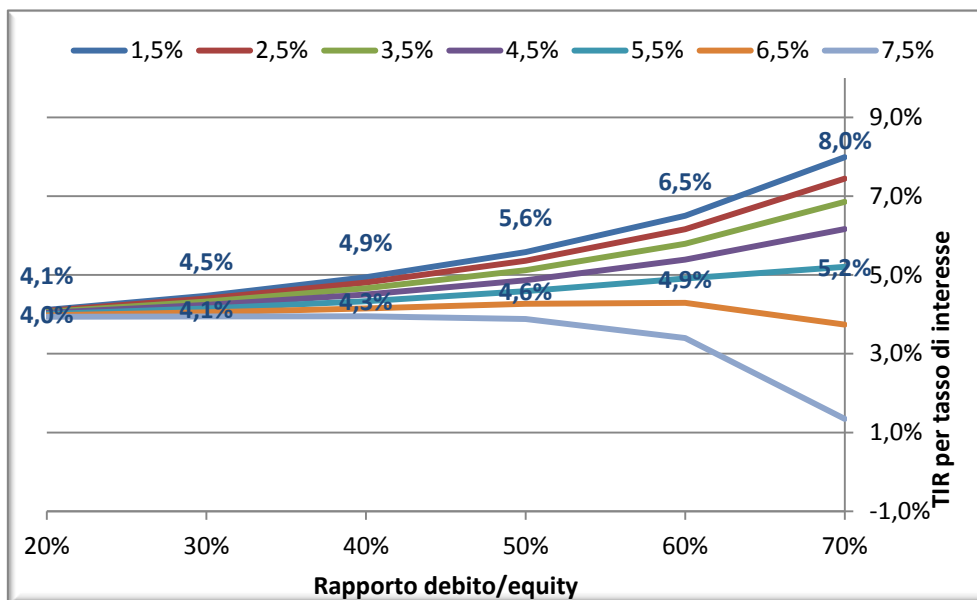
Maggiori margini di manovra si potrebbero avere se si incrementasse ulteriormente la quota di alloggi in vendita libera, ad esempio, se portassimo questa al 40% sarebbe possibile cedere a fine periodo gli alloggi in locazione al 50% del loro valore originario, oppure venderne la metà a prezzo

<sup>34</sup> Ridurre il valore di exit è un modo per agevolare il riscatto dell'alloggio da parte dei locatari interessati o per consentire al soggetto pubblico di incrementare il proprio patrimonio, visto che l'Amministrazione potrebbe comprare gli alloggi a prezzi scontati.

di mercato e l'altra metà conferirla gratuitamente all'amministrazione comunale che ha messo a disposizione il terreno, realizzando comunque un Tir del 4,4%.

La *Figura 3* mostra la sensibilità del Tir al variare del tasso di interesse, per un livello di indebitamento che varia dal 20 al 60% del costo dell'intervento.

**Figura 3. Sensibilità del Tir al tasso di interesse e al rapporto debito/equity**



Fonte: Elaborazione dati Concorso di idee. Comune di Castelnuovo Rangone (MO)

È evidente che per bassi livelli di indebitamento (rapporto debito/equity inferiore al 30%) un tasso di interesse più o meno alto incide molto poco sul Tir il quale, a parità di altre condizioni, si attesterebbe sempre intorno al 4%. Al diminuire del capitale di rischio, il tasso di interesse si mostra un elemento decisivo per la sostenibilità economica del progetto, o, detta in altre parole, un ingente ricorso al debito unitamente ad un tasso di interesse elevato (superiore al 5%) rappresenta sicuramente un elemento critico per il progetto. Se ad esempio l'intervento in questione fosse finanziato per il 70% mediante ricorso al debito, la *Tabella 4* mostra come un tasso di interesse che varia dal 7,5% all'1,5% farebbe passare il Tir dall'1,3% all'8%.

**Tabella 4. Sensibilità del Tir al tasso di interesse e al rapporto debito/equity**

		<b>Tasso di interesse sul debito</b>						
		<b>1,5%</b>	<b>2,5%</b>	<b>3,5%</b>	<b>4,5%</b>	<b>5,5%</b>	<b>6,5%</b>	<b>7,5%</b>
<b>Rapporto debito equity</b>	<b>80%</b>	10,9%	9,9%	8,9%	7,5%	5,4%	1,4%	#NUM!
	<b>70%</b>	8,0%	7,4%	6,9%	6,2%	5,2%	3,7%	1,3%
	<b>60%</b>	6,5%	6,2%	5,8%	5,4%	4,9%	4,3%	3,4%
	<b>50%</b>	5,6%	5,4%	5,1%	4,9%	4,6%	4,3%	3,9%
	<b>40%</b>	4,9%	4,8%	4,7%	4,5%	4,3%	4,2%	4,0%
	<b>30%</b>	4,5%	4,4%	4,3%	4,2%	4,1%	4,1%	3,9%
	<b>20%</b>	4,1%	4,1%	4,1%	4,0%	4,0%	4,0%	3,9%

Fonte: Elaborazione dati Concorso di idee. Comune di Castelnuovo Rangone (MO) 1

Volendo trarre una conclusione di carattere generale, possiamo affermare che qualora progetti di questo tipo presentino un alto rapporto debito/equity, è necessario garantire un basso tasso di interesse, soprattutto nel caso in cui la quota di alloggi sociali rappresenta la quota preponderante dell'intervento. Per garantire tutto ciò, l'ente territoriale può impiegare una leva economica molto efficace, attivando un contributo in conto interessi sul finanziamento contratto.

La *Tabella 5* e la *Figura 4* ci mostrano come si comporta il Tir al variare del costo di costruzione per una determinata quota di alloggi in locazione sociale<sup>35</sup>: a parità di altre condizioni, la compressione dei costi di costruzione è una delle leve più importanti alle quali si può ricorrere per migliorare il rendimento di progetti di questo tipo, soprattutto quando la quota di alloggi destinati a social housing risulta elevata. Nel modello è stato inserito un costo di costruzione pari a 1.150 euro/mq, un valore abbastanza alto che fa presumere che sia possibile abbassarlo anche di un 20%, facendo uso di tecniche costruttive all'avanguardia, come per esempio l'architettura modulare, che consente di ridurre significativamente i tempi di cantiere, riducendo quindi in particolare l'incidenza delle spese di manodopera.

**Tabella 5 Sensibilità del Tir al costo di costruzione e alla quota di alloggi destinati a SH**

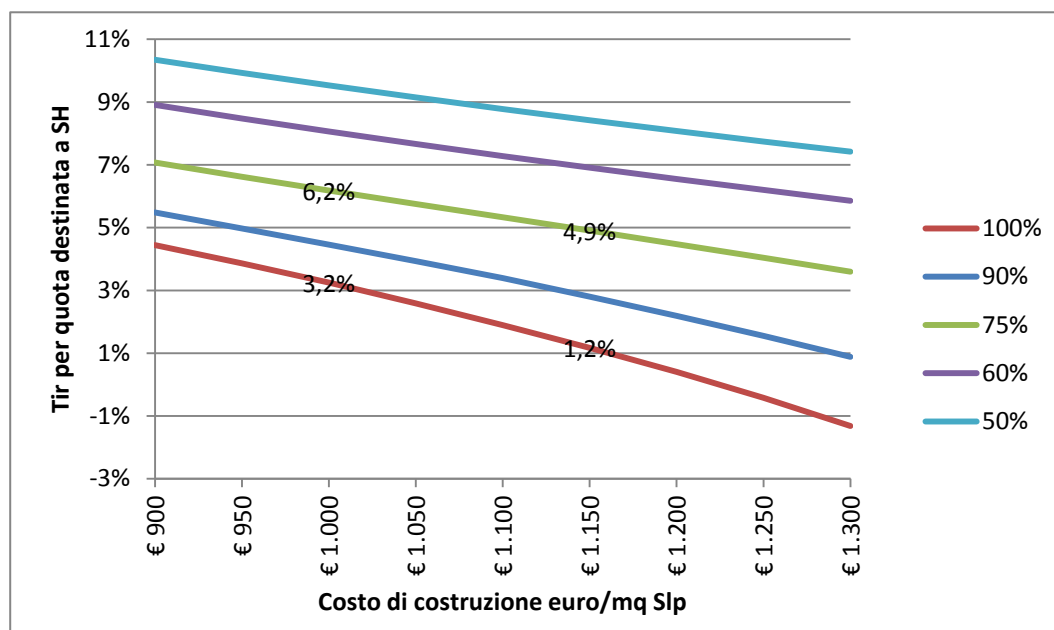
		<b>Costo di costruzione €/mq di S.L.P.</b>						
		<b>€ 900</b>	<b>€ 950</b>	<b>€ 1.000</b>	<b>€ 1.050</b>	<b>€ 1.100</b>	<b>€ 1.150</b>	<b>€ 1.200</b>
<b>Quota destinata a Social Housing</b>	<b>100%</b>	4,4%	3,9%	3,2%	2,6%	1,9%	1,2%	0,4%
	<b>90%</b>	5,5%	5,0%	4,5%	3,9%	3,4%	2,8%	2,2%
	<b>75%</b>	7,1%	6,6%	6,2%	5,8%	5,3%	4,9%	4,5%
	<b>60%</b>	8,9%	8,5%	8,1%	7,7%	7,3%	6,9%	6,5%
	<b>50%</b>	10,3%	9,9%	9,5%	9,1%	8,8%	8,4%	8,1%
	<b>25%</b>	15,4%	15,1%	14,7%	14,4%	14,0%	13,7%	13,4%

Fonte: Elaborazione dati Concorso di idee. Comune di Castelnuovo Rangone (MO)

<sup>35</sup> Per costo di costruzione qui si intende il costo tecnico al mq al quale è stato aggiunto un 10% di spese tecniche generali più un altro 10% di utile del costruttore. Nell'analisi di sensibilità viene preso in considerazione unicamente il costo di costruzione delle unità abitative in social housing.

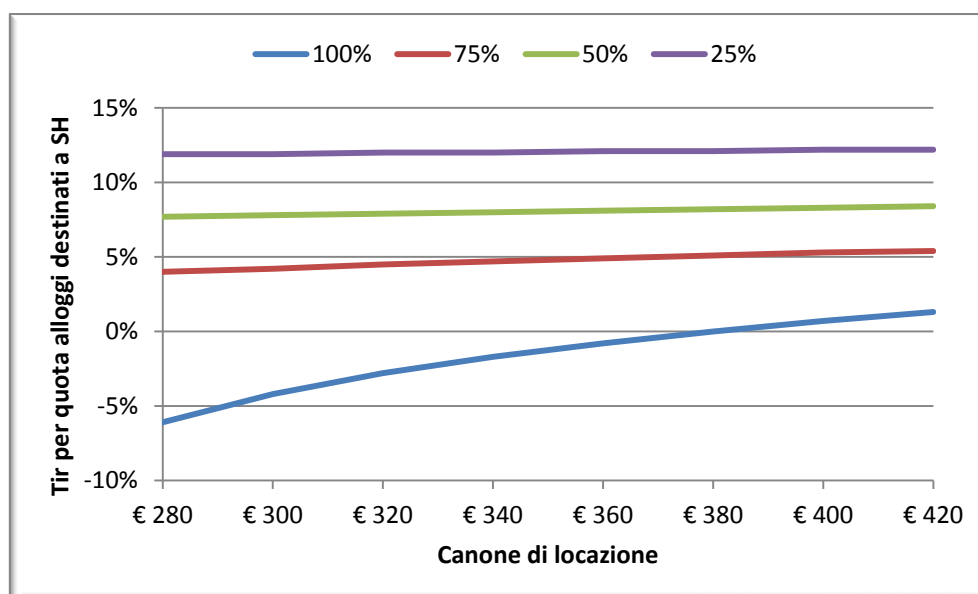
**Figura 4. Sensibilità del Tir al costo di costruzione e alla quota destinata a social housing**

Fonte: Elaborazione dati Concorso di idee. Comune di Castelnuovo Rangone (MO)



Come ultima analisi viene proposta la sensibilità del Tir al canone di locazione (*Figura 5 e Tabella 6*). È ovvio dire che questa dipende fortemente dalla quota di alloggi in affitto, in quanto più aumenta il peso delle unità abitative destinate alla vendita iniziale, più le entrate realizzate mediante i canoni di locazione giocheranno un peso minore nella determinazione dei flussi di cassa del progetto. È opportuno però distinguere due casi molto diversi tra loro: quando la totalità degli alloggi è destinata a housing sociale, si nota che il rendimento finale del progetto è influenzato in buona parte anche dal livello del canone di locazione, tanto che una sua rimodulazione verso il basso rispetto all'ipotesi di partenza (360 euro) appare poco plausibile anche in presenza di ulteriori agevolazioni e garanzia da parte del soggetto pubblico. Completamente differente si presenta lo scenario in cui ci sia almeno un 25% di alloggi destinati alla vendita iniziale: guardando la *Figura 5* si vede che le linee corrispondenti a una quota di social housing compresa tra il 75% e il 25% (linea rossa, verde e viola) risultano quasi piatte, andamento che segnala come una rimodulazione del canone verso il basso non solo sia fattibile dal punto di vista economico, ma anche fortemente auspicabile, se si vuole conferire un'impronta maggiormente sociale all'intervento.

**Figura 5. Sensibilità del Tir al canone di locazione e alla quota destinata a social housing**



Fonte: Elaborazione dati Concorso di idee. Comune di Castelnuovo Rangone (MO)

**Tabella 6 Sensibilità del Tir al canone di locazione e alla quota di alloggi destinati a social housing**

		Canone di locazione mensile							
		€	€	€	€	€	€	€	€
		280	300	320	340	360	380	400	420
Quota destinata a Social Housing	<b>100%</b>	-6,1%	-4,2%	-2,8%	-1,7%	-0,8%	0,0%	0,7%	1,3%
	<b>75%</b>	4,0%	4,2%	4,5%	4,7%	4,9%	5,1%	5,3%	5,4%
	<b>50%</b>	7,7%	7,8%	7,9%	8,0%	8,1%	8,2%	8,3%	8,4%
	<b>25%</b>	11,9%	11,9%	12,0%	12,0%	12,1%	12,1%	12,2%	12,2%

Fonte: Elaborazione dati Concorso di idee. Comune di Castelnuovo Rangone (MO)

## 6. Un confronto sintetico sugli scenari presentati

Terminata l'analisi di sensibilità, appare utile trarre alcune considerazioni generali sulla sostenibilità economico-finanziaria di progetti di housing sociale, considerazioni che scaturiscono principalmente dal confronto dei quattro scenari proposti. Relativamente al *primo scenario*, è già stato evidenziato che, con le ipotesi con le quali questo è stato costruito (si veda *Tabella 1*), il progetto fornisce un rendimento assolutamente non accettabile per un investitore privato. È poi stato dimostrato che esistono ampi margini di manovra per migliorare il Tir, sia utilizzando una leva economico-finanziaria (ad esempio un contributo in conto interessi), sia comprimendo i costi di costruzione, opzione fattibile dato che il valore iniziale preso a riferimento (1.150 euro/mq) non è particolarmente basso. Tuttavia, anche con questi "correttivi", difficilmente si avrebbe la possibilità di rivedere verso il basso il prezzo di exit degli alloggi o di abbassare il canone, limiti che riducono significativamente l'impatto sociale dell'intervento, anche nonostante il contributo pubblico sia elevato.

Più interessante sotto questo aspetto è già lo *scenario 2* nel quale, anche solo introducendo un 25% di alloggi destinati alla vendita iniziale, l'intervento risulta sostenibile (Tir 4,9%); in questo caso, e muovendo la leva economico-finanziaria o quella del costo di costruzione, si potrebbe prevedere un prezzo di exit agevolato qualora i locatari intendano riscattare gli alloggi a fine periodo senza compromettere la fattibilità del progetto.

Gli *scenari 3 e 4* che prevedono rispettivamente una quota di alloggi sociali pari al 50% e al 25% si configurano come opzioni piuttosto differenti rispetto alle due precedenti, in virtù del fatto che la quota di alloggi in vendita libera diventa consistente, tanto da non poter giustificare l'insieme di benefici diretti e indiretti concessi dal soggetto pubblico. Tuttavia, se da un lato si riduce la quota di alloggi in locazione calmierata, dall'altro è possibile introdurre altre ipotesi che, senza compromettere la sostenibilità economica del progetto, ne aumentano l'impatto sociale: ad esempio si può ridurre il canone di locazione per rispondere ai bisogni delle famiglie più disagiate o inserire all'interno dell'intervento servizi e spazi condivisi di cui peraltro potrebbero usufruire non solo i residenti ma anche il resto della collettività, oppure si può rendere la politica di social housing permanente o prevedere un prezzo di exit molto vantaggioso da proporre ai locatari.

Riguardo al prezzo finale di vendita, abbiamo infatti osservato che, per una sua correzione verso il basso, non persistono concrete possibilità se la vendita iniziale non raggiunge almeno il 40%. Un ragionamento simile si può fare anche per il costo dell'area: quando la quota di social housing scende al di sotto del 60% è possibile pensare di realizzare tali tipologie di interventi su aree private o di prevedere un "rimborso" all'Amministrazione comunale che ha messo a disposizione il suolo.

Un'ultima considerazione che vale la pena fare è relativa allo *scenario 4*. Dato che in questo caso la quota di locazione è minoritaria, rappresentando solo il 25% dell'intervento, e dato che la sostenibilità economica non è a rischio nemmeno con un'area a prezzo di mercato, tale scenario appare il più adatto per interventi caratterizzati da un minimo contributo pubblico, oppure per operazioni di riqualificazione o ristrutturazione di complessi già esistenti dove le spese legate alla demolizione e alla bonifica del suolo provocano senz'altro un incremento del costo dell'area.

## **7. Considerazioni conclusive**

Il modello proposto è sicuramente molto utile per valutare la sostenibilità economica di interventi di housing sociale e, rispetto ad altri disponibili sul mercato, sembra anche più completo, in quanto ricomprende variabili non sempre inserite negli altri modelli (finanziarie ma soprattutto gestionali).

Inoltre è particolarmente versatile e può essere utilizzato sia da operatori privati che dai soggetti pubblici che hanno bisogno di capire, a seconda del contesto, su quali variabili è meglio agire per riuscire a costruire partnership pubblico-privato attraverso cui promuovere con successo politiche di housing sociale.

D'altro canto, per sua stessa natura, un modello di questo tipo include solo gli aspetti del progetto che hanno una ricaduta economica e che di conseguenza possono essere misurati dal tasso interno di rendimento, mentre non è in grado di tenere conto delle variabili sociali che condizionano la qualità



e l'efficacia di progetti di housing sociale. Progetti con caratteristiche completamente diverse potrebbero infatti avere lo stesso Tir, che si dimostra quindi un parametro sì necessario ma non sufficiente per decidere quali interventi sostenere: il fatto che il progetto sia pensato per un'area dismessa da riqualificare piuttosto che per un'area di nuova edificazione, oppure la sua localizzazione rispetto al trasporto pubblico, al supermercato o ai servizi per l'infanzia se i beneficiari degli alloggi sono le famiglie numerose, il sistema di spazi pubblici o ad uso pubblico creati, o ancora la presenza di un gestore sociale, la previsione di spazi e servizi comuni a disposizione dei residenti, la classe energetica dell'edificio e il grado di mix sociale sono tutte variabili che, a parità di Tir, hanno un ruolo importante per valutare correttamente l'opportunità di finanziare l'intervento.

La sfida, per nulla semplice, è quindi riuscire ad integrare gli aspetti sociali con quelli finanziari, per arrivare a definire, una volta assodata la sostenibilità economica, una misura del suo impatto sociale. Oltre ad una valutazione ex ante, un indicatore di impatto sociale sarebbe molto utile, una volta terminata la costruzione e “riempiti” gli alloggi, anche per monitorare gli effetti dell'investimento pubblico sulla comunità di abitanti e sul contesto in cui l'intervento è calato; inoltre aiuterebbe a fare scelte di policy più consapevoli ed efficaci nonché a distribuire i fondi in base ai risultati ottenuti e non tanto in base a regolamenti teorici. Il social housing non può infatti risolversi in una questione edilizia, ma necessita di un'attenzione anche progettuale per la costruzione di comunità vitali e solide: da qui la considerazione che il *cash flow* non può essere solo monetario e il rendimento deve essere valutato anche in relazione all'abitabilità generata dal progetto.

## Bibliografia

Baldini M. (2013, a cura di), Le politiche sociali per la casa in Italia, in Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, Quaderni della ricerca sociale, n. 22.

([http://www.lavoro.gov.it/Strumenti/StudiStatistiche/Documents/ORS22\\_casa.pdf](http://www.lavoro.gov.it/Strumenti/StudiStatistiche/Documents/ORS22_casa.pdf))

Benninga S., *Principles of Finance with Excel*, Oxford University Press, 2006

Carriero A. (a cura di), *Social Housing. Il mercato immobiliare in Italia: focus sull'edilizia sociale*, Cassa Depositi e Prestiti, report monografico, 2014

Cavazza G. e Guagnini M., *Scenari economici e sociali di Modena*, Centro Culturale Ferrari, 2004

Cittalia – Fondazione ANCI Ricerche, *I Comuni e la questione abitativa. Le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi*, 2008

Dondi L, Molignoni E., Zaccaria C., *Verso un modello sostenibile di edilizia residenziali sociale in locazione permanente* in Bologna Social Housing. La condizione abitativa in provincia di Bologna, Provincia di Bologna, 2012

Finlombarda, *Analisi dei modelli internazionali di finanziamento dell'housing sociale*, working paper Finlombarda, 2009

Gibb K., Maclennen D., Stephens M., *Innovative financing of affordable housing. International and Uk perspectives*, Joseph Rowntree Foundation report, 2013

Fiorani G., *Problemi di fattibilità delle politiche di social housing*, in Le politiche sociali per la casa in Italia, Quaderni della ricerca sociale 22, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2008

Lungarella R., *Social housing: una definizione inglese di "edilizia residenziale pubblica"?*, Istituzioni del federalismo, 3-4, 2010

Reverberi M., Sitton S., *Il profilo abitativo delle famiglie modenesi nel decennio 2002- 2011 alla luce dell'evoluzione delle loro condizioni economiche e sociali*, working paper Capp, in corso di pubblicazione