



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

DIPARTIMENTO DESIGN
TECNOLOGIA DELL'ARCHITETTURA
TERRITORIO E AMBIENTE DATA

DOTTORATO IN PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E URBANA

Dipartimento Design, Tecnologia dell'Architettura, Territorio e Ambiente – DATA
Scuola di Dottorato in Ingegneria Civile e Architettura

Elena Borghetti
XXV Ciclo

**I Fondi di investimento immobiliare nell'Housing Sociale:
strumento poco efficace in un rapporto pubblico/privato ancora problematico**

Tutor

Prof. Saverio Santangelo, *Sapienza*, Università di Roma

Collegio Docenti

Giovanna Bianchi (*Coordinatore*), Daniela De Leo, Paolo De Pascali, Giacinto Donvito, Paola Falini, Antonella Galassi, Pietro Garau, Bruno Monardo, Massimo Olivieri, Barbara Pizzo, Manuela Ricci, Saverio Santangelo, Paolo Scattoni, Michele Talia, Pietro Valentino, Sergio Zevi

Roma, 2013

Indice

Abstract

Introduzione	6
Articolazione del lavoro di ricerca	
Metodologia di ricerca	

Parte I. Il welfare abitativo e le politiche urbane ieri e oggi

1. <i>Pianificazione territoriale, welfare, Edilizia Residenziale Sociale: è ancora interesse generale?</i>	
1.1 Il governo del territorio tra pubblico, privato e comune	13
1.2 La pianificazione territoriale e le politiche sociali all'insegna del partenariato pubblico-privato	18
1.3 La finanziarizzazione del mercato immobiliare: la città come merce di scambio	23
1.4 L'incontro tra finanza ed ERS nel fondo di investimento immobiliare: uno strumento efficace?	26
2. <i>Dall'Edilizia Residenziale Pubblica all'Housing Sociale: declino o rinascita delle politiche per la casa?</i>	
2.1 L'ERP: tra pianificazione urbanistica e welfare state	29
2.2 L'ERS: tra neoliberalismo e governo del territorio	32
2.3 La dimensione del disagio sociale: persone e contesti territoriali.....	37
2.4 Il problema abitativo: crisi dell'intervento pubblico e ascesa del "finanzcapitalismo" ...	39
3. <i>Il Piano Casa e l'Alloggio Sociale. Politiche e strumenti</i>	
3.1 Un piano per la "casa"	46
3.2 Il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa. Obiettivi e misure di intervento	50
3.3 Sulla definizione di "Alloggio sociale", alcune riflessioni	55
3.4 Il Social Housing in Italia. Quanto <i>social</i> ?	57

Parte II. Il contributo dei fondi immobiliari nella politica per la casa

4. <i>Il funzionamento del Sistema Integrato dei Fondi tra congiuntura economica e variabili endogene ed esogene</i>	
4.1 Lo scambio negoziale: il fondo immobiliare e la "misura dell'interesse pubblico"	62
4.2 I fondi di investimento immobiliare scelti per l'Housing Sociale: socially responsible investment?	66
4.3 Il Sistema Integrato dei Fondi immobiliari: governance, modalità operative e territorialità	69
4.4 Le Fondazioni di origine bancaria, quale ruolo nel settore?	78
4.5 Il SIF e le componenti interconnesse per l'investimento nell'Housing Sociale. Quali implicazioni?	84

5. <i>Sulla difficoltà dei fondi immobiliari di rispondere alla domanda abitativa emergente</i>	
5.1 La scelta dei casi di studio: rappresentatività dei dati e dei risultati	90
5.2 Il Fondo Federale Immobiliare Lombardia (FIFL). Gli scambi negoziali tra pubblico e privato	91
5.3 Il fondo Parma Social House (PSH). Affitto o proprietà?	111
5.4 L'efficacia del sistema finanziario nella politica abitativa. Un bilancio negativo	123
 Parte III. Proposte per un futuro incerto	
6. <i>Riforme (im)possibili e necessarie per il welfare abitativo.</i> <i>Per un'etica dei fondi immobiliari</i>	
6.1 Ripristinare un canale di finanziamento agevolato più equo e vantaggioso per l'edilizia sociale	132
6.2 I buoni propositi: dall'Olanda agli USA	138
6.3 Quel che resta dell'interesse generale	145
6.4 Lo sguardo oltre la crisi. "Cronaca di una morte annunciata" del SIF?	151
 Allegato A – Questionario/intervista telefonica alle Fondazioni Bancarie	156
 Allegato B – Interventi in corso di progettazione da parte del FIFL	159
 Pubblicazioni del candidato	161
 Bibliografia	162

Abstract

The aim of the research is to verify the effectiveness and assess the social benefits of the social housing property funds. These are recent instruments of public-private partnership in Italy. Through this tool the central and local housing policies are intended to respond to the emergence of the lack of affordable housing, opening up to the market. It was established, in this sector, in the transition between the traditional *Edilizia Residenziale Pubblica* (ERP, Public Residential Housing) to the *Edilizia Residenziale Sociale* (ERS, Affordable Residential Housing), better known as *Social Housing*.

In the *Piano Nazionale di Edilizia Abitativa* (PNEA, National Plan for Residential Housing) launched in 2008 (Law no. 133/08, Art. 11) was introduced the *Sistema Integrato dei Fondi Immobiliari* (SIF, Integrated System Property Fund) created by the cooperation of the *Cassa Depositi e Prestiti* and Banking Foundations. It is divided into a national "fund of funds" (National Property Fund) and further streams of funding established at the local level. It aims to increase the offer of affordable housing capital maintaining a margin of profitability for the private investors involved, but taking a strong ethical stance. The national fund constitutes a form of investment and not a subsidy for social housing. Also for this reason, the hypothesis of the research is that the effectiveness of the property funds is not demonstrated as regards to the ERS objectives. As well as those of the traditional forms of spatial planning such as *Piani di Zona* (Law no. 167/62) concerning affordable housing and more recently urban redevelopment programs. The instrument is considered in the broader framework of public-private relationships, both in the process of spatial and urban planning and in the reconfiguration of welfare policies. The satisfaction of the general interest is assumed as the ultimate criterion of validity and critical framework of the work. It analyses the transition in the Italian planning system from a top-down prescriptive framework to a model based on agreement; in particular, the recent evolution of Italian affordable housing system. At the same time are critically analyzed both the technical, economic and social aspects of social housing, and the interim results of the PNEA.

The difficult implementation of the property fund is caused by the current economic and financial global crisis, and its complex mechanism. The study takes into account the implications of an instrument technically and politically announced to pursue objectives of general interest in the social housing policy, but also oriented to support the construction industry and the actors deeply involved in the financialization of the real estate market. Therefore the study analyzes the role of the actors involved and the endogenous and exogenous variables that affect the projects implementation at the local level by means of *Fondi Immobiliari*.

The case studies chosen (*Fondo Federale Immobiliare Lombardia e Fondo Parma Social House*) were the only ones recently completed through the implementation of property funds. They address economic and financial issues, social utility and process and planning instrument within the ERS. The case studies underline the effects of this approach in connection with their economic feasibility, their technical aspects of spatial planning and the implications they have on this particular sector of real estate market. Then the study concludes that the new tools are poorly effective in responding to the current housing emergency of Italy and that the initial expectations connected with the SIF have been largely unmet. Such conclusions are also confirmed by benchmarking the property fund against similar foreign experiences of affordable housing creation within the market model (i.e. Dutch Housing Associations and the U.S. Trust Funds). All this leads to confirm the permanence, in Italy, of still problematic aspects in the process of urban transformation based on public-private partnerships with the intent to provide affordable housing.

Therefore, bearing in mind the general interest and the profitability of private investment, the study proposes some solutions to enhance the capability of the ERS and of the Integrated System Property Fund. It discusses some mechanism that could better ensure the fulfillment of the affordable housing

service, generating that greater social utility that justifies the activation of public resources and the locally based public-private partnership.

Introduzione

Questa tesi nasce da un'esigenza più generale di ricerca – anche sulla base di curiosità e interessi personali – di indagare e verificare se il governo pubblico delle trasformazioni urbane persegue e conduce oggi alla realizzazione dell'interesse generale. Espresso in questi termini, il tema sarebbe stato troppo vasto e a rischio di eccessiva astrazione, in particolare in un momento storico in cui l'interesse generale risulta di difficile esplicitazione come concetto (Moroni, 2003; Bitonti, 2010), prima ancora che come esito valutabile (Savino, 2003; Ombuen, 2003). Pur non accantonando queste esigenze molto generali, si è scelto dunque di lavorare su situazioni di pianificazione e intervento pubblico nelle città che, sia pure nelle contingenze mutevoli più recenti, avrebbero ragionevolmente avuto buone possibilità di portare ad una verifica della tesi sopra esposta.

Tra quelle disponibili, si è scelto il tema dell'Edilizia Residenziale Sociale (ERS), meglio nota come *Social Housing* e, in particolare, si è ritenuto di verificare l'efficacia e l'utilità sociale dei Fondi comuni di investimento immobiliare, recentemente introdotti mediante il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa (L. n. 133/08) per far fronte al riemergere del “problema della casa”.

Tale declinazione dell'intervento pubblico in materia di welfare abitativo avrebbe consentito infatti di mettere in gioco una forma recente del rapporto pubblico-privato, nel nostro Paese tradizionalmente problematico, e di avere così elementi di valutazione anche su questa dimensione del concretizzarsi dell'interesse generale. E consente, inoltre, in termini più generali, di verificare che anche la politica abitativa è andata incontro ai mutamenti che, a partire dagli anni '80 sull'onda dell'ideologia neoliberista, hanno coinvolto altri settori di politiche pubbliche così come il governo del territorio.

Se letti secondo l'idea della “città pubblica” (Indovina, 2006; Baioni, 2008; Di Biagi, 2008), «come bene comune indivisibile che ha costituito una ragione fondante dell'urbanistica moderna» (Curti, 2006: 18), il governo del territorio, e gli strumenti di piano che concorrono alla sua attuazione, hanno condiviso le stesse ragioni e implicazioni della crisi del *welfare state* e della perdita di centralità dello *Stato-nazione*.

Le esigenze di contenimento della spesa pubblica, derivanti dall'adesione dell'Italia all'Unione Europea e dalle sfide competitive della globalizzazione, contestualmente all'affermarsi del principio della sussidiarietà verticale ed orizzontale, hanno prodotto un notevole impatto sulle tradizionali modalità di produzione dei beni pubblici e sull'implementazione stessa delle politiche, aprendo di conseguenza questo spazio alle forze del mercato. Nel caso delle politiche urbanistiche ed urbane, se prima era possibile ricostruire la “gerarchia degli interessi” (Ombuen, 2003) che sul territorio trovavano esito mediante una pianificazione autoritativa e piramidale, per cui era possibile individuare la fonte delle intraprese volte ad assicurare l'interesse generale che nella “città pubblica” trovava esplicita collocazione, con l'ingresso sempre più robusto dei privati, sia nel finanziamento ed erogazione dei servizi a carattere pubblico, sia nella definizione degli obiettivi delle politiche, la possibilità di rintracciare il pubblico interesse è andata sfumando. Nel quadro di un “nuovo welfare” (Karrer e Ricci, 2003), caratterizzato da una maggiore localizzazione delle politiche sociali (de Leonardis, 2003), dal passaggio dal *gouvernement* alla *governance* nel governo del territorio (Giuliani, 2006) e da un quadro più avanzato di relazioni tra pubblico e privato, per cui la *partnership* «assume per certi aspetti il carattere di una vera alternativa alla governabilità» (Cremaschi, 2008: 122), l'unica via per individuare l'interesse generale posto a tutela è da ricercarsi, dunque, nella definizione degli obiettivi che le politiche perseguono e nei meccanismi di regolazione e di incentivazione finalizzati a coinvolgere il privato nell'erogazione dei beni e servizi alla collettività.

Secondo queste riflessioni, le pratiche riconducibili al settore dell'edilizia abitativa sociale costituiscono un'adeguata “cartina di tornasole” per dare risposta all'interrogativo più generale, in quanto, a partire da intenzionalità consolidate ed esplicite riferite all'intervento pubblico mediante il sistema di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), in particolare con il Piano Fanfani e poi con la stagione dei PEEP della L.

n. 167/62, si è passati negli ultimi venti anni, dopo la negazione del problema abitativo negli anni '90, ad una sua riarticolazione. Il tradizionale sistema di ERP evolve secondo le stesse logiche con cui sono state ripensate le politiche pubbliche di welfare e di governo del territorio; si avverte, da un lato, un notevole arretramento dello Stato nel settore, se non un suo tendenziale abbandono soprattutto in termini di risorse impiegabili e, dall'altro, si attribuisce al mercato una domanda abitativa qualitativamente aggiuntiva rispetto al passato, la c.d. "fascia grigia", che è in certa misura compatibile, in termini di profittabilità degli investimenti, con i suoi meccanismi di funzionamento contemporanei che, riferiti principalmente all'introduzione dei fondi comuni di investimento, si sono consolidati in seguito alla finanziarizzazione del mercato immobiliare.

Tenendo insieme ed evidenziando più linee di trasformazione rilevanti nel panorama del welfare, delle politiche pubbliche e del governo del territorio, contestualmente all'emergere della finanziarizzazione dell'economia come massima espressione del neoliberalismo dominante, la tesi ha inteso cogliere i principali aspetti che esse hanno prodotto nel sistema di ERP, seppur rilevando una significativa continuità di contenuti tra questo e il rinnovato sistema di Edilizia Residenziale Sociale, in cui è ancora molto rilevante l'intervento pubblico nel settore e nel quale esistono ancora una pluralità di titoli di godimento e di operatori.

La riconsiderazione del welfare abitativo trova, infatti, i suoi caratteri distintivi principalmente nell'innovazione dei meccanismi di intervento pubblico indiretto finalizzati al coinvolgimento dei privati nella realizzazione degli alloggi in locazione sociale, ancor più visibile se questo mutamento viene analizzato nel solco del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa (PNEA) con cui si è definitivamente e formalmente sancito il passaggio da ERP ad ERS. Una politica di tipo contrattuale (Donolo, 2005) in cui si stringono legami tra interessi di mercato, Terzo Settore e istituzioni pubbliche, per cui anche le "regole del gioco" sono oggetto di contrattazione tra le parti, soprattutto guardando alla definizione della principale strategia politica di intervento, se non unica alternativa praticabile, mediante cui incrementare l'offerta abitativa in locazione: il Sistema Integrato dei Fondi immobiliari (SIF). Nato, per massimizzare l'impatto sociale della modesta spesa pubblica prevista nel piano, dall'azione congiunta delle Fondazioni Bancarie, che si vorrebbero "espressione delle organizzazioni delle libertà sociali" (Sent. C.C. n. 300 e 301 del 2003) ma che in realtà ancora conservano sul piano regolativo e di *governance* una scarsa trasparenza, e dalla Cassa Depositi e Prestiti, ormai strumento del mercato, nell'ambito di questo meccanismo perdono rilevanza le funzioni dello "Stato regolatore" (La Spina e Maione, 2000), mentre assumono crescente importanza le scelte strategiche delle amministrazioni locali che, in assenza di risorse statali certe ed adeguate, si trovano a negoziare con il privato i benefici sociali che dovrebbero derivare in seguito all'attivazione della partnership mediante il fondo immobiliare. Con questo particolare strumento emerge un nuovo soggetto con cui le autorità pubbliche si trovano ad interloquire nello sviluppo delle operazioni immobiliari, la Società di Gestione del Risparmio (Sgr), alla quale sono affidati i compiti di gestione strategica, finanziaria ed esecutiva dei progetti di Social Housing e che, ragionando secondo logiche discrezionali di mercato, tende a massimizzare l'investimento effettuato dai promotori del fondo, incidendo nella definizione ultima dell'interesse generale da perseguire.

Oltre al profondo legame con il processo industriale, un importante elemento di complessità del fondo immobiliare è dovuto, infatti, alla componente finanziaria che lo caratterizza per cui è necessaria l'intermediazione di un soggetto specializzato, quale, appunto, la Sgr.

La notevole complessità del tema che ruota intorno allo strumento finanziario ha richiesto, quindi, un approfondimento finalizzato a decifrare il meccanismo di finanziamento dei progetti, per valutare la potenziale ed intrinseca validità ed efficacia del fondo anche in funzione di adeguate parametrizzazioni dei fattori economico-finanziari in gioco. Insieme all'analisi dell'utilità sociale e degli strumenti urbanistici ad esso connessi in ambito ERP/ERS, questa indagine costituisce un elemento di originalità

dell'approccio che caratterizza lo studio, non essendo del tutto sedimentati, anche per l'attualità del tema, lavori che affrontino insieme queste componenti.

Oltre naturalmente all'analisi sulla rilevanza che la redditività economico-finanziaria assume nella definizione degli obiettivi sociali perseguibili, per cui si è riflettuto anche sulle caratteristiche di "eticità" dei fondi più volte annunciate nella logica dell'"investimento socialmente responsabile" (*socially responsible investment*), il lavoro indaga anche l'adattabilità dello strumento ai contesti territoriali per valutarne la possibile ottimizzazione d'uso e l'impatto che produce in questo particolare settore del mercato immobiliare, in cui sono tradizionalmente le imprese a partecipare ai bandi ad evidenza pubblica e a collaborare con le amministrazioni locali per l'attuazione dei progetti di edilizia sociale.

Ulteriore elemento di originalità che caratterizza il lavoro, con riguardo alla natura multiobiettivo del fondo immobiliare, è dovuto alla considerazione delle ricadute di uno strumento progettualmente e politicamente annunciato per obiettivi di interesse generale ma in concreto anche orientato a sostenere l'edilizia privata in una fase recessiva del mercato immobiliare e, soprattutto, le attività finanziarie degli Investitori Istituzionali coinvolti (società di assicurazioni, casse di previdenza private, intermediari, Fondazioni) oltreché quelle non strettamente *banking* del settore bancario. Per questo, parte dello sforzo di ricerca è stato anche orientato a rintracciare le relazioni esistenti tra i diversificati attori e, in particolare, tra le Fondazioni Bancarie, contestualmente all'indagine sulle loro potenzialità operative nel settore, e la Cassa Depositi e Prestiti, i cui rapporti sono oggi caratterizzati da una scarsa trasparenza oltreché da un'indebita interferenza nelle attività delle banche.

L'analisi dello strumento è, quindi, collocata nello sfondo più ampio del rapporto pubblico-privato in Italia, ed è condotta tenendo conto delle implicazioni che la crisi economico-finanziaria internazionale, oggi in atto, ha determinato sull'andamento del mercato immobiliare e, di conseguenza, anche sulla praticabilità del Sistema Integrato dei Fondi.

Da qui, dunque, la necessità di restituire le variabili endogene ed esogene che vincolano e determinano la fattibilità dei progetti di Social Housing mediante il fondo immobiliare, ricostruendo la gerarchia dei ruoli che si delineano in seguito alla costituzione della partnership e, principalmente, il grado di pervasività che condiziona la definizione degli obiettivi di interesse generale, contestualmente ai *trade-off* prodotti in termini di discrezionalità amministrativa e di programmazione pubblica.

Sebbene le principali criticità dei fondi immobiliari siano dovute alla complessità operativa che li caratterizza, alla loro recente sperimentazione nel settore, oltreché alle ragioni di equilibrio economico-finanziario degli interessi coinvolti, anche laddove i progetti trovano esito i risultati sociali ottenuti, a fronte delle risorse pubbliche impiegate, poco incidono sulla carenza strutturale dell'offerta locativa, e ancora meno rispetto al perseguimento di un obiettivo di interesse comune.

Anche mediante l'approfondimento di esperienze confrontabili maturate in altri Paesi, si discute che la scarsa efficacia del sistema sia anche dovuta alla difficoltà delle istituzioni pubbliche di restituire un "contesto regolativo" (Donolo, 2005) efficace all'interno del quale articolare i processi di trasformazione urbana a base pubblico-privata, giustificando l'impiego di risorse pubbliche.

Articolazione del lavoro di ricerca

La tesi è articolata in tre parti.

Nella *prima parte*, dopo una prima disamina sui cambiamenti strutturali del ruolo dello Stato nel governo del territorio e nelle politiche di welfare, il tema è inquadrato rispetto al mutamento delle relazioni tra pubblico e privato. Sono analizzate le modificazioni dei tradizionali meccanismi di finanziamento di residenze, servizi ed opere di pubblica utilità, un tempo imputabili alla concreta e sostanziale materializzazione sul territorio delle politiche di protezione sociale, nel passaggio da una pianificazione per prescrizioni ad una pianificazione per accordi per sopperire alla carenza sempre maggiore di risorse pubbliche.

Il lavoro successivamente affronta l'evoluzione recente del sistema abitativo italiano, l'innovazione prodotta rispetto al tradizionale sistema di Edilizia Residenziale Pubblica, e le caratteristiche tecniche, economiche e sociali dell'Housing Sociale, che implicano maggiori responsabilità per gli enti locali, non più supportati da risorse statali certe e adeguate.

Dopo aver delineato le cause e i dati del disagio abitativo, sono poi passati in rassegna i primi esiti del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa (PNEA), varato nel 2008, ed è svolta una prima interpretazione, nell'ottica complessiva dell'interesse generale, di ciò che è e sarà nel futuro prossimo il welfare abitativo. Nella *seconda parte* si focalizza l'attenzione sul Sistema Integrato dei Fondi Immobiliari, recente sperimentazione nel settore dell'edilizia abitativa sociale e principale linea di intervento introdotta con il PNEA per arginare il problema abitativo (L. n. 133/08; d.p.c.m. 16 luglio 2009).

È analizzato il profilo dello strumento fondo immobiliare e della sua specifica utilizzazione in interventi di Social Housing, ricostruendo, insieme alle sue modalità operative, il ruolo degli attori coinvolti e le variabili, endogene ed esogene, che incidono nell'attuazione dei progetti mediante questo strumento finanziario.

Grande rilievo in questa parte della tesi ha l'analisi dei casi studio, in particolare i due ad oggi caratterizzati dalla compiutezza delle operazioni immobiliari previste e condotte mediante il fondo (Fondo Federale Immobiliare Lombardia e Fondo Parma Social House). In essi sono analizzate puntualmente sia le variabili connesse alla fattibilità economico-finanziaria e tecnico-urbanistica degli interventi, sia gli elementi generali rivelatisi più critici che inducono a ritenere scarsamente efficace lo strumento fondi nella risposta all'attuale problema abitativo.

Nella *terza parte*, si ricostruiscono gli esiti complessivi del sistema, oltreché i suoi possibili sviluppi, ancorché in termini di discussione preliminare, e si approfondiscono le esperienze di altri due Paesi alla ricerca di partnership più strutturate e connesse forme di finanziamento edilizio, a partire dall'esperienza delle *Housing Associations* olandesi e dei *Trust Funds* statunitensi, unitamente alla constatazione del permanere in Italia di aspetti ancora problematici nei processi di trasformazione urbana condotti mediante il partenariato pubblico-privato.

Nelle *conclusioni* cui il lavoro perviene, tenendo presenti obiettivi di interesse generale e profittabilità degli investimenti privati, per cui si affronta una riflessione sugli esiti di interesse generale nel governo del territorio ad esso connessi, si postulano alcune modifiche al sistema di ERS e al Sistema Integrato dei Fondi immobiliari che si ritiene potrebbero meglio assicurare il soddisfacimento del *servizio* abitativo sociale, generando una maggiore utilità sociale che giustifichi l'attivazione di risorse pubbliche e del partenariato pubblico-privato a base locale.

Metodologia di ricerca

Il percorso di ricerca è stato supportato sia da un approccio *storico-descrittivo* sia da un approccio di *case study analysis*.

Con il primo sono stati ricostruiti i cambiamenti intercorsi, principalmente negli ultimi trent'anni, nel governo del territorio e nelle politiche di welfare, relativamente alle modalità di definizione delle politiche pubbliche e degli strumenti di intervento introdotti per l'attuazione dei processi di trasformazione urbana, in un contesto caratterizzato da una maggiore apertura al mercato anche per il soddisfacimento e l'offerta di beni e servizi a carattere pubblico. In particolare, viene approfondita la riarticolazione del tradizionale sistema di Edilizia Residenziale Pubblica e connessa domanda abitativa, e criticamente ricostruito il percorso che ha portato al rinnovato sistema di Edilizia Residenziale Sociale, contestualmente all'analisi complessiva dello strumento del fondo immobiliare in ambito ERS. La prima parte e il capitolo 4 della seconda sono, infatti, dedicati sia all'approfondimento del tema più generale,

relativo all'interesse generale e alla sua considerazione nel governo del territorio e nelle politiche pubbliche, sia all'analisi degli obiettivi e degli strumenti previsti nel Piano Nazionale di Edilizia Abitativa, contestualmente ad una trattazione più dettagliata sui criteri di scelta e di operatività del Sistema Integrato dei Fondi. L'individuazione e l'assunzione di riferimenti necessari alla comprensione ed articolazione del lavoro di ricerca hanno, infatti, richiesto la ricognizione della letteratura, documentale e normativa, nazionale ed internazionale, sui temi affrontati.

La parte di indagine empirica del lavoro, che assume un carattere centrale e necessario per la verifica dell'efficacia e dell'utilità sociale dei fondi, è invece caratterizzata dall'analisi di due casi studio; scelti principalmente per la compiutezza delle operazioni condotte ma anche perché rappresentativi di due modelli operativi che mettono in luce la duttilità dello strumento sia rispetto ai contesti sia rispetto al coinvolgimento dei diversi attori. I due casi ben evidenziano, infatti, anche le diverse modalità di partecipazione degli Investitori Istituzionali, pressoché riconducibili a tutti gli interessi che nel Sistema Integrato dei Fondi trovano espressione.

Il Fondo Federale Immobiliare Lombardia opera nell'ambito di una strategia politica implementata a livello regionale; la regione è, dunque, il territorio operativo di riferimento del fondo, e gli attori che ne hanno promosso l'avvio sono tutti operatori strettamente di natura finanziaria. Il Fondo Parma Social House, al contrario, è stato avviato a livello comunale per l'attuazione di un unico programma ivi localizzato e gli attori, oltreché finanziari, rappresentano principalmente l'industria edilizia locale.

Mediante questa analisi, oltre all'iter procedurale dei progetti, vengono evidenziati: la governance del fondo e la sua implementazione; l'integrazione tra il fondo e gli strumenti urbanistici mediante cui sono state reperite le aree dedicate all'edilizia sociale; le convenzioni stipulate tra amministrazione pubblica e privato per definire gli obblighi dei partecipanti all'attuazione del progetto, contestualmente all'analisi sui benefici pubblici concessi a fronte del "prodotto sociale" realizzato, più precisamente riferito alla quota in locazione e ai relativi canoni. Preme sottolineare che la natura degli scambi negoziali pubblico-privato non sempre ha permesso una ricostruzione completa e precisa delle scelte effettuate; anche la ripetuta richiesta di informazioni più dettagliate in ambito locale alle amministrazioni coinvolte non sempre ha portato ad un soddisfacente riscontro.

L'analisi empirica è stata anche portata avanti attraverso alcuni colloqui diretti, avvenuti principalmente nell'ambito della manifestazione EIRE – Expo Italia Real Estate (Milano, 7-9 giugno 2011), con gli esperti di settore e, in particolare, con la Cassa Depositi e Prestiti ed alcune Società di Gestione del Risparmio, il cui contributo è stato necessario per approfondire alcuni aspetti tecnici ed economico-finanziari legati all'operatività dello strumento.

Un altro elemento che ha costituito un'utile base di riflessione per comprendere ed analizzare l'intervento e le potenzialità delle Fondazioni Bancarie nel settore dell'edilizia sociale, e le connesse tipologie di intervento secondo più modelli con cui le stesse agiscono nell'erogazione dei fondi e nella gestione del proprio patrimonio, è stato la predisposizione di un questionario (per cui si veda l'Allegato A del lavoro) somministrato alle 88 Fondazioni nel periodo di marzo-luglio 2011. In seguito ad una scarsa adesione, gli enti sono stati contattati direttamente attraverso un'intervista telefonica che ha, però, condotto a limitare il grado di analisi, maggiormente dettagliata nel questionario.

Infine, per esplorare ed approfondire forme più strutturate di meccanismi partenariali nell'ambito del Social Housing sono state considerate le esperienze delle *Housing Associations* olandesi e l'utilizzo del *Trust Fund* (strumento finanziario) negli Stati Uniti. Seppur non sovrapponibili al caso italiano oggetto del presente lavoro, ma confrontabili in quanto condotti mediante attori e strumenti di mercato, questi casi rappresentano buone pratiche e potenziali modelli da seguire, e sono analizzati principalmente attraverso un approccio descrittivo che ha ricostruito i modelli di intervento utilizzati. Più in generale, questo approfondimento ha supportato, in termini di critica costruttiva, l'analisi di aspetti che restituiscono con evidenza quei problemi e criticità che oggi ancora permangono nel nostro Paese nei processi di

trasformazione urbana finalizzati alla realizzazione di edilizia sociale e tra gli attori coinvolti nell'attivazione degli strumenti di partenariato pubblico-privato.

PARTE PRIMA

Il welfare abitativo e le politiche urbane ieri e oggi

1. Pianificazione territoriale, welfare, Edilizia Residenziale Sociale: è ancora interesse generale?

1.1 Il governo del territorio tra pubblico, privato e comune

Discutere di governo del territorio, nonostante questa nozione sia ancora «sorprendentemente vaga o ambigua», ammettendo una «varietà di interpretazioni» (Palermo, 2004: 243)¹, impone, o al meno dovrebbe imporre, di prendere una posizione sul “bene comune”².

Due dimensioni molto incerte, che aprono vasti campi di interpretazione interdisciplinare, ma che sono tra loro strettamente interrelate, e, oggi, quanto mai problematiche.

L’urbanistica, ormai il governo del territorio, e gli strumenti della pianificazione territoriale ed urbana che concorrono alla sua attuazione, sono stati da sempre visti come azioni rivolte alla collettività e non al singolo individuo, il richiamo all’interesse generale è sempre stato centrale e determinante.

L’intervento pubblico nella trasformazione e nello sviluppo della città è stato, dunque, giustificato per la necessità di garantire e tutelare l’interesse generale, eventualmente contro l’interesse particolare che trova esito nel mercato (Di Biagi, 1986). Benché mal posta³, trattandosi di un interesse pubblico espressione della collettività e non dell’interesse proprio dello Stato e delle sue istituzioni, la contrapposizione tra Stato e mercato, tra pubblico e privato, ha sempre costituito oggetto di dibattito disciplinare e non solo.

Può dirsi che la pianificazione territoriale ed urbana (alias governo del territorio, secondo lo “slittamento nominale” di Palermo, in nota 1), ascritta nel novero delle funzioni pubbliche, ha assunto

¹ Scrive Palermo (*ivi*: 243-244): «Uno slittamento nominale dalla *pianificazione* verso il *governo del territorio* sembra rappresentare dunque una tendenza ormai diffusa quanto incontrastata nel nostro paese. Potrebbe essere inteso come elemento ulteriore di sostegno a quella visione *politica* dell’azione urbanistica». E ancora: «Una matrice originaria di idee e di tecniche, che si suole indicare con la formula “urbanistica moderna”, all’apparenza compatta e direttiva, si è progressivamente dispersa in una varietà di profili, sempre meno comunicanti. [...] la pluralità attuale dei riferimenti rende poco significativo, a mio avviso, ogni discorso ancora fondato sul presupposto di una unità disciplinare».

² Il bene comune, che l’aggettivo “comune” nel titolo del paragrafo intende evidenziare, presenta «una notevole vicinanza teorica» (Bitonti, 2010: 6) con i concetti di interesse generale e interesse pubblico, nonostante le difficoltà riscontrate nel darne una definizione esaustiva che possa ricomprenderli tutti (una riflessione sul concetto di bene comune, bene pubblico e poi anche bene collettivo si trova in Bianchetti, 2008). Per i giuspubblicisti il bene comune corrisponde all’interesse pubblico (Quintas, 1979), tanto quanto all’interesse generale se si intende per: “interesse” «il movente dell’azione umana (individuale o collettiva) che spinge ciò a cui si attribuisce un qualche valore» (Bitonti, 2010: 3), abbracciando una visione più ampia della mera sfera economica, e per “pubblico” «ciò che riguarda l’uomo nel suo essere parte di una società politica in qualità di cittadino e le forme della convivenza civile e politica di tale società» (*ivi*: 6). Secondo la definizione di Nepi (2008: 29), in cui può individuarsi una sorta di dualismo del concetto di bene comune, si capisce anche l’astrazione e la complessità del tema che apre ad altri campi disciplinari: «nel bene comune confluiscono beni differenziati, da quelli materiali a quelli connessi alla caratteristica dell’uomo come essere sociale. I primi sono chiamati beni di sussistenza, e rientrano quindi nei doveri sociali di giustizia. I secondi sono invece detti beni relazionali, e rientrano nei beni di fraternità e di carità».

³ Come dice Magnani (2006: 1-2), «questo conflitto ha finito per diventare una battaglia tra due opposte ideologie e ha dato luogo a una questione mal posta, perché intervento pubblico e iniziativa privata si collocano su due piani logicamente distinti che non si escludono affatto, per quanto essi siano capaci di influenzarsi reciprocamente»

primaria importanza nel garantire e tutelare «la “funzione sociale” della proprietà» (Giuliani, 2006: 140) conformandola per usi diversi dalla mera soddisfazione individuale. Non a caso, l'urbanistica moderna può essere guardata come «parte del grande disegno di politica sociale ed economica che ha pervaso il mondo occidentale dell'ultimo secolo» (Di Biagi, 1986: 9), affiancandosi per fini e, talvolta, contenuti alla costituzione dello stato sociale moderno rappresentato dal *welfare state*. La pianificazione territoriale e urbana, infatti, oltre ad essere una forma espressiva ed uno strumento proprio della politica, se non politica in sé stessa⁴, è anche un'azione morale (Friedmann, 1987), o comunque un'azione che richiede scelte di ordine morale, il cui contenuto, che ne identifica anche uno dei fini, può essere ricercato nel principio redistributivo, per cui lo Stato è legittimato al trasferimento delle risorse da un gruppo sociale all'altro, quale espressione dei valori di giustizia ed equità sociale.

La giustificazione alla “superiorità” dello Stato e alla “coercizione legittima” del governo pubblico delle trasformazioni urbane, per cui l'interesse individuale è subordinato all'interesse generale, fino alla sua eventuale soppressione (Bobbio, 1980)⁵, a partire dalle ideologie che hanno preso avvio con le ragioni del “contratto sociale” (Rousseau, 1762) nel periodo dell'Illuminismo, ha trovato luogo nella necessità di ottemperare ai fallimenti del mercato, meramente orientato dalle scelte di utilità individuale. Il governo del territorio, dunque, trova la sua giustificazione nella tutela e produzione dei beni pubblici, quei beni «necessari a dare pienezza e senso alla personalità umana» che condizionano «il godimento effettivo dei diritti e delle libertà riconosciuti al singolo dalla Costituzione o da atti sopranazionali» (Boschetti, 2008: 33), e che non troverebbero soddisfazione lasciando agire “la mano invisibile” del mercato.

Nella dimensione urbana, la redistribuzione della ricchezza collettiva, che si concretizza tra l'altro con la dotazione delle attrezzature pubbliche, come scuole, ospedali, spazi pubblici, edilizia abitativa sociale, «costituisce motivazione fondamentale dell'azione pubblica sulla quale si fonda il *welfare* europeo» (Karrer, 2003: 30), e, nello stesso tempo, le politiche urbane⁶ divengono «parte delle politiche di *welfare* per un duplice verso: il primo, quello esplicito. Alla città-fisica, infatti, sono orientate molte politiche sociali: l'edilizia residenziale pubblica, l'edilizia speciale» e, il secondo, quello implicito, per cui «la città può essere considerata anche come un concentrato di pratiche redistributive» (Karrer, 2003: 30). In questo senso, la “città pubblica”⁷ (Indovina, 2006; Baioni, 2008; Di Biagi, 2008) ha costituito l'immagine e la rappresentazione territoriale del *welfare state* che, principalmente dopo il secondo conflitto mondiale, «ha tradotto il trittico della modernità – libertà, eguaglianza e fraternità – in un

⁴ La “semplice verità” di Benevolo (1963: 10) è che l'urbanistica è una parte della politica e che «la modifica dei rapporti spaziali è uno dei modi, inseparabile dagli altri, economici e sociali, per attuare l'equilibrio generale che è il fine dell'azione politica»

⁵ «Non già che tutte le teorie del primato del pubblico siano storicamente e politicamente da mettere sullo stesso piano, ma comune a tutte è l'idea che la guida, risolvibile nel principio semplice che il tutto è prima delle parti, idea aristotelica e poi a distanza di secoli hegeliana, [...] è che il massimo bene dei soggetti è l'effetto non del perseguimento, attraverso lo sforzo personale e l'antagonismo, del proprio bene da parte di ciascuno, ma del contributo che ciascuno insieme con tutti gli altri dà solidamente al bene comune secondo le regole che la comunità tutta intera, o il gruppo dirigente che la rappresenta (per finzione o in realtà), si è imposte attraverso i suoi organi, siano essi organi autocratici od organi democratici» (Bobbio, 1980: 409)

⁶ Le politiche urbane, e la loro necessaria integrazione con altre politiche settoriali, costituiscono «l'articolazione del processo di pianificazione», infatti, «queste devono essere tra loro coordinate e finalizzate, cioè, oltre che rispondere a specifiche questioni, devono fornire un contributo alla realizzazione di un obiettivo generale di governo delle trasformazioni urbane» (Indovina, 2006: 57)

⁷ Il termine “città pubblica” diviene utile «non tanto e non solo per indicare e spiegare tipi di spazi fisici circoscritti e precisamente individuabili, ma diviene anche una sorta di metafora per alludere a un insieme di tracce di storia delle politiche pubbliche, di piani, di progetti, di idee di spazio e società, di luoghi fisici e sociali in grado di restituire e rappresentare un intero secolo» (Di Biagi, 2008: 18)

impegno squisitamente morale di giustizia sociale» (Pennacchi, 2008: VIII). La concreta trasformazione della città si è così trovata «stretta a tenaglia» (Indovina, 2006: 195) tra la costruzione della “città pubblica”, funzionale allo sviluppo della città e delle stesse attività private, e la realizzazione della “città privata”. I poteri pubblici esercitati nella conformazione e regolamentazione degli interessi privati mediante gli strumenti di piano, come l’espropriazione per pubblica utilità, l’introduzione nel ‘68 degli “standard-norma” (di cui al Dm 1444/68) e, nel ’77, l’attribuzione ai privati degli oneri di urbanizzazione per supportare i costi delle attrezzature di interesse pubblico nella città (L. n. 10/77), hanno rappresentato la volontà dell’attore pubblico di garantire e tutelare, in modo tangibile, fini di interesse generale. Sebbene con risultati spesso deludenti, anche a causa dei ritardi con cui quelle previsioni normative sono state attuate mediante la predisposizione dei piani comunali, la tradizionale prassi urbanistica, fondata sulla L. n. 1150/42, che configurava un assetto istituzionale e un sistema di pianificazione gerarchico, in cui le competenze erano ben ripartite ed in cui «i privati potevano formalmente interagire con l’autorità solo attraverso la presentazione di osservazioni [...] ovvero prendendo parte alla pianificazione attuativa» (Giuliani, 2006: 149), permetteva di fatto la ricostruzione della «gerarchia degli interessi» (Ombuen, 2003: 91) che nella trasformazione del territorio trovavano esito. Questo sistema piramidale, così come gli strumenti utilizzati (l’esproprio e gli strumenti attuativi di competenza pubblica, come i PEEP della L. n. 167/62), permettevano di individuare chiaramente la fonte delle intraprese volte a garantire il sistema di *welfare state* dello *Stato-nazione* che nella “città pubblica” trovava esplicita collocazione.

Crisi del welfare state e del governo del territorio. I cambiamenti ideologici e politico-istituzionali degli ultimi trent’anni

In questo senso, il governo del territorio soffre e condivide oggi le stesse difficoltà che riguardano la crisi del *welfare state* che, a partire dalla perdita di centralità dello Stato-nazione e dei suoi apparati, viene ormai ritenuto obsoleto, così come la pianificazione di tradizione⁸. Per comprendere i cambiamenti che hanno caratterizzato negli ultimi trent’anni la configurazione politico-istituzionale dello Stato e con esso il governo del territorio e le modalità di perseguimento dell’interesse pubblico, è dunque necessario considerare anche le tendenze che hanno investito e tutt’ora investono il campo delle politiche di welfare, soprattutto quando alcuni servizi a “valenza urbana” vi rientrano esplicitamente. La perdita di centralità dello Stato-nazione fa parte di un più ampio processo che, sull’onda dell’ideologia neoliberista a partire dagli anni ’80, ha comportato in Europa una critica profonda dello stato sociale moderno, non tanto per una totale cancellazione dell’«etica dello spazio pubblico»

⁸ Non si può negare che in un contesto pervaso da profondi mutamenti, sociali, economici ed ambientali, anche al piano, così come previsto dalla L. n. 1150/42, si richiede di essere flessibile per poter adattarsi ai cambiamenti imposti da questa rapida mutevolezza. Gli interventi riformisti sulla struttura ed operatività del piano “a due fasi” – strutturale ed operativo –, a partire dal 1995 in Toscana, così come l’introduzione dell’istituto della perequazione, riguardano anche questi problemi. Più di recente, invece, ribaltando il concetto di interesse generale, sullo stampo delle teorie liberali di Von Hayek, Moroni (2007) ha criticato, più in generale, la “pianificazione di sistema”. Partendo dall’assunto che l’interesse generale non esiste come valore sovra-individuale, e che pertanto gli individui sono l’unica entità morale rilevante, unico oggetto di tutela da parte dello Stato, così come la “libertà negativa” (interpretata in termini di non-impedimento e non-interferenza nello svolgimento delle attività private come, detenere proprietà privata, contrattare, associarsi), Moroni propone che la funzione pubblica nel governo del territorio debba limitarsi a definire delle regole “generali ed astratte”, che stabiliscono ciò che non si può fare, lasciando poi al libero mercato l’organizzazione della vita economico-sociale, quale unica forma compatibile con la garanzia delle libertà individuali. Il sistema di pianificazione, dunque, non dovrebbe essere un’attività di coordinamento delle attività private, quanto piuttosto una forma di coordinazione delle attività pubbliche. Le efficaci critiche a questa innovativa visione della pianificazione sono raccolte in De Luca (2008).

(Pennacchi, 2008: 41), quanto per la considerazione della sua inadeguatezza al raggiungimento di obiettivi di competitività che si imponevano tra gli Stati nello spazio crescente della globalizzazione, contestualmente alla nascita di nuovi problemi e bisogni sociali legati al cambiamento delle società post-industriali⁹. L'erosione della "sovranità" dello Stato-nazione avviene dunque, anche in Italia, su più fronti: sul piano economico, con l'apertura ai mercati mondiali per cui si intensifica il processo di "deterritorializzazione" delle attività economiche legata soprattutto alla globalizzazione (Cassese, 2001)¹⁰; sul piano politico-istituzionale, a causa del peso crescente dell'Europa, contestualmente all'introduzione del principio della sussidiarietà verticale ed orizzontale che ha spinto al decentramento amministrativo (nonché legislativo) di alcune materie un tempo rientranti nelle competenze statali. Inoltre, la progressiva carenza di risorse pubbliche da dedicare alle nuove esigenze ed emergenze sociali, anche dovuta ai vincoli di bilancio dell'Italia derivanti dall'adesione all'Unione Europea, insieme all'affermarsi del primato dei criteri di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nel postulato ideologico che il mercato e l'economia capitalista possano meglio garantire il benessere e lo sviluppo della società, hanno condotto a ritenere inidoneo l'intervento dello Stato e delle sue istituzioni nell'erogazione di beni e servizi alla collettività, aprendo di conseguenza questo spazio alle forze del mercato.

Questi profondi cambiamenti politico-istituzionali, nonché ideologici, hanno inciso fortemente anche nel governo del territorio, in particolare:

- per il decentramento statale, avviato a partire dal D.P.R. n. 616/77 (con il trasferimento dallo Stato alle Regioni delle competenze amministrative e legislative in tema di urbanistica), poi seguito dalla L. n. 142/90, in tema di autonomia degli Enti Locali, mediante cui sono state definite le loro competenze in merito alla pianificazione territoriale ed urbanistica, anche attribuendo ad ogni ente uno strumento atto a governare le trasformazioni territoriali; e portato a compimento con la Riforma del Titolo V della Costituzione: «il nuovo testo dell'art. 117 capovolge il rapporto tra Stato e Regioni, in quanto la competenza legislativa generale è attribuita a queste ultime, così come la potestà regolamentare in ogni materia non rientrante tra quelle di legislazione esclusiva statale» (Stella Richter, 2002: 5);
- per il ruolo assunto dall'Unione Europea, alla fine degli anni '90, che, nonostante non abbia competenze specifiche in materia a livello politico-normativo, ha progressivamente orientato le modalità di pianificazione degli Stati Membri attraverso l'incentivazione di approcci strategici integrati e di modalità decisionali cooperative fra i diversi livelli istituzionali e con i diversi soggetti della società (*Libro bianco sulla governance, 2001*). In questo contesto, la c.d. *governance* ha progressivamente assunto una notevole importanza nel governo delle trasformazioni urbane caratterizzandosi in particolare per due aspetti: un maggiore coinvolgimento dei privati nel governo della "cosa pubblica", e la ricerca di strumenti meno autoritativi e più centrati sullo scambio consensuale e cooperativo sia tra pubblico e privato sia tra i diversi livelli di governo (Giuliani, 2006);
- per l'ingresso crescente degli attori privati nei processi decisionali relativi alla pianificazione territoriale ed urbana per cui, a causa della progressiva carenza di risorse pubbliche, si è dato

⁹ Negli anni '70 la produzione di massa, del modello fordista, va in crisi. Il post-fordismo si caratterizza, dunque, per la nascita di nuovi modelli di produzione dovuti all'avanzamento tecnologico, ad una crescita dei servizi contestualmente all'affermazione di nuovi consumi differenziati e ad una maggiore flessibilità nei rapporti di lavoro. Nel contempo, la crisi petrolifera e l'elevata inflazione, comportano politiche restrittive di bilancio. Il contenimento della spesa pubblica, insieme all'incapacità delle istituzioni di rispondere in modo differenziato ai bisogni emergenti, hanno poi profondamente inciso nell'impostazione del tradizionale sistema di welfare

¹⁰ Per contro Magnaghi (2000) parla di "globalizzazione del basso" in cui lo sviluppo locale è considerato «come alternativa strategica alle teorie tradizionali dello sviluppo incentrate sulla globalizzazione economica» (*ivi*: 42)

avvio all'utilizzo di strumenti diversificati finalizzati all'attuazione delle trasformazioni urbane (i Programmi Integrati della L. n. 179/92, il Programma di Recupero Urbano con L. n. 493/93, i PRUSST del Dm 8 ottobre 1998 e i Contratti di Quartiere introdotti dalla Legge finanziaria n. 662/97);

- infine, ma non con minore importanza, per la deprivazione dell'idea stessa di comunità che legava un tempo il tessuto sociale, oggi sempre più individualizzato e sottoposto anche negli scambi sociali alla «*commodification* (mercificazione a cui è correlato uno sfrenato consumismo)», (Pennacchi, 2010: 35).

Il declino dell'intervento dello Stato, in un contesto di profondo rinnovamento della cultura politico-amministrativa, nonché urbanistica, ha così comportato l'ingresso sempre più robusto dei privati e dei meccanismi di mercato, sia nella produzione dei beni prima a carattere pubblico, sia nella formulazione ed implementazione delle politiche pubbliche, dando avvio ad un "nuovo welfare" (Karrer e Ricci, 2003) in cui la possibilità di rintracciare il pubblico interesse è andata sfumando. In questo mutato contesto l'erogazione dei beni pubblici, così come la formulazione degli obiettivi delle politiche volte a garantirli, non sono più "monopolio" dell'azione pubblica (de Leonardis, 2003), divengono labili i confini tra pubblico e privato ed aumentano le complessità dovute alla *governance* multilivello.

Tutto ciò, contestualmente alla considerazione del mercato e della *lex mercatoria* come «principio regolatore universale» (Pennacchi, 2008: 41), per cui lo scambio diventa etica in sé stessa (*ibidem*; Harvey, 2005), comporta notevoli problematiche alla definizione dell'interesse generale in modo unitario, soprattutto quando, nonostante spetti allo Stato la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma m), Cost.), sia la sussidiarietà verticale sia quella orizzontale, impongono il ripensamento delle modalità del suo perseguimento nonché della sua caratterizzazione. Con la prima, infatti, si pone «il tema della presa di coscienza della molteplicità di definizioni del concetto di interesse generale, ormai divenuto plurimo sia fra i diversi contesti regionali, sia fra i diversi livelli dei poteri legislativi» (Ombuen, 2003: 97); con la seconda, invece, potendo affidare a tutti i soggetti del sistema imprenditoriale, compreso il Terzo Settore, le funzioni di produzione e finanziamento dei beni e dei servizi oggi definiti di *interesse economico generale* (come ad esempio, l'edilizia abitativa sociale), si pone il problema di bilanciare gli interessi privati con quelli di interesse pubblico, soprattutto quando alcuni servizi non possono essere solo erogati attraverso meccanismi di mercato.

Se, dunque, attraverso l'innovazione degli strumenti operativi e procedurali si è tentato di garantire alle pratiche e alle politiche di governo del territorio maggiore flessibilità, è venuta meno la certezza sulla loro reale efficacia, e il raggiungimento dell'interesse generale «non è che il punto di arrivo (necessariamente instabile) di un processo di faticosi adattamenti (cooperativi o concorrenziali)» (Bobbio, 2004: 110). Le sfide imposte dalla maggiore complessità a cui va incontro lo sviluppo delle politiche pubbliche orientate alla produzione di beni e servizi di rilevanza urbana pongono dunque alcuni interrogativi sulla capacità del governo pubblico di saper condividere e strutturare quei meccanismi in grado di far relazionare interessi che sembrano al momento essere così contrapposti, nella tradizionale dicotomia Stato-mercato.

In questo contesto, sembra che l'unica via per valutare e ricostruire il senso dell'interesse generale posto a tutela nell'implementazione delle politiche e per verificare la titolarità del governo pubblico nel definire azioni di intervento tese a garantirlo sia da ricercarsi nella definizione «degli obiettivi che l'azione persegue (la connotazione "di scopo" secondo Indovina)» (1992), e nell'analisi dei meccanismi individuati mediante le politiche stesse, da un lato, per indirizzare e stimolare il privato, dall'altro per regolamentare la sua attività nella produzione dei beni pubblici (Saccomani, 2003: 25). Del resto, anche gli strumenti hanno una loro valenza istituzionale e «sono dotati di una elevata densità normativa», per

cui «il tipo di strumento usato, le sue proprietà e i principi che giustificano la sua scelta sono quindi rivelatori e tracciatori delle trasformazioni dell'azione pubblica» (Monteleone, 2008: 18).

In questo lavoro, per indagare in modo tangibile le ripercussioni dei processi di mutamento in atto sull'interesse generale e per valutare in che modo esso viene perseguito mediante gli strumenti e le politiche implementate, si è scelto di indagare il tema dell'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), oggi nominata Edilizia Residenziale Sociale (ERS), o *Social Housing*. Questa, infatti, appartiene alla sfera dei diritti fondamentali dell'individuo, sanciti anche da atti sovranazionali, e rientra nei diritti sociali costituzionalmente garantiti, costituendo un elemento essenziale per lo sviluppo e la dignità della persona umana. Inoltre, l'edilizia abitativa sociale è un servizio di interesse economico generale che, oltre a coinvolgere diversificati interessi, costituisce anche un elemento necessario ad accrescere la qualità, la sostenibilità e la vivibilità delle nostre città.

1.2 La pianificazione territoriale e le politiche sociali all'insegna del partenariato pubblico-privato

Pur mantenendo ancora un ruolo rilevante nella messa in atto dei processi finalizzati alla realizzazione dei beni pubblici, il cui nesso con l'interesse generale sembra potersi considerare stringente, il campo d'azione delle attività pubbliche nel contesto del "nuovo welfare" (Karrer e Ricci, 2003) apre prospettive del tutto nuove rispetto al passato. La scarsità delle risorse pubbliche, il mutamento delle esigenze e dei bisogni espressi dalla collettività, contestualmente alle spinte sussidiarie particolarmente incentivate dall'Unione Europea, hanno condotto ad un cambiamento del ruolo dell'attore pubblico sia nell'implementazione delle politiche, sia nei meccanismi di erogazione dei beni e servizi alla collettività, segnatamente, di valenza spaziale.

In relazione al primo aspetto, un ruolo rilevante è stato svolto dall'Unione Europea per cui, specialmente nel campo delle politiche sociali integrate alle politiche urbane, sulla base del principio della sussidiarietà, oltreché dell'integrazione e della sostenibilità, si è assistito, in Italia, ad un progressivo passaggio dal *government* alla *governance*, dovuto anche, più in generale, all'avanzamento di forme di *New Public Management*¹¹ mediante il quale, sulla considerazione di una maggiore efficacia ed efficienza dei modelli di gestione del settore privato, si avvia un processo di riforma con la trasposizione di quei principi all'amministrazione pubblica. La *governance*, come «l'insieme delle modalità che si devono adottare per garantire flessibilità alle organizzazioni complesse, circolarità e partecipazione collettiva alle decisioni che interagiscono le une con le altre» (Soricelli, 2002: 843), è la risposta precipua al superamento di un modello di governo autoritativo e gerarchico verso un modello basato essenzialmente sul negoziato, in cui le forme decisionali ed organizzative si fondano sugli accordi, sulle intese e sui patti, finalizzati anche ad attivare azioni in grado di coinvolgere attori diversificati¹². L'aumento degli strumenti di concertazione tra le istituzioni configurano, infatti, un sistema amministrativo di tipo pluralista e poliarchico, per cui le scelte pubbliche sono sempre più il risultato di accordi assunti volontariamente tra i diversi soggetti istituzionali che compongono il sistema (Bobbio, 2004). E non solo, le politiche pubbliche sono sempre più orientate al coinvolgimento della società, costituita dalle forze imprenditoriali locali, dal Terzo Settore e dai cittadini stessi. Oltre ai processi di partecipazione attiva della collettività nelle scelte relative alle trasformazioni territoriali,

¹¹ Il *New Public Management* si sviluppa negli Stati Uniti e viene importato in Europa principalmente alla fine degli anni '70.

¹² Tra gli strumenti di intervento negoziato, in materia di governo del territorio, si ricordano gli accordi di programma, i patti territoriali, le intese istituzionali di programma, i contratti di programma (ricompresi nella L. n. 662/96, art. 2, comma 203), infine la conferenza di servizi (istituita con L. n. 142/90, capo VIII) come strumento di coordinamento e semplificazione dei processi amministrativi relativi alle trasformazioni urbane

connesse al raggiungimento di obiettivi più propriamente di carattere sociale, con la nascita di un «mercato dei servizi pubblici» (Karrer, 2003: 28) si sviluppano forme cooperative e mutualistiche nell'erogazione dei servizi che non trovano luogo solo nel mercato, e si cercano nuovi meccanismi di incentivazione finalizzati ad attrarre risorse private che da sole non sarebbero attivate per l'erogazione di alcuni beni collettivi, come nel caso dell'edilizia abitativa sociale.

L'enfasi posta, inoltre, sull'integrazione tra politiche vincola «a ricercare integrazioni anzitutto attraverso *partnerships*» (de Leonardis, 2003: 16) che, in chiave aziendale, vengono instaurate tra le istituzioni pubbliche e i diversi attori a vario titolo coinvolti, talvolta, nella definizione degli obiettivi, nella programmazione economico-finanziaria e nei meccanismi attuativi. Così, numerose scelte pubbliche di grande importanza scaturiscono «da atti di natura contrattuale in cui più soggetti pubblici, e spesso, semi pubblici o privati, dichiarano di voler perseguire un progetto comune, impegnano proprie risorse e fissano modalità e scadenze per la sua attuazione» (Bobbio, 2006: 59). In questo contesto, anche secondo il principio della sussidiarietà verticale (che comporta il decentramento delle funzioni amministrative al più basso livello di governo dal quale possono essere efficacemente svolte), sono i governi locali gli attori più esposti ai cambiamenti, in quanto è a loro che si richiede l'attivazione dei meccanismi di *partnership*, finalizzate principalmente a compensare la contrazione delle risorse statali, e lo sviluppo di politiche integrate, configurando una forte "localizzazione" delle politiche sociali (de Leonardis, 2003).

Secondo Donolo (2005), nello spazio dell'innovazione, si producono due principali tipologie di politiche pubbliche: quelle "deliberative" e quelle "a contratto" (Bifulco e de Leonardis, 2006). Nella prima tipologia, l'integrazione si sviluppa tra istituzioni pubbliche e società civile, si pone grande enfasi sulla produzione dei beni pubblici e si sviluppano forme di partecipazione e di democrazia deliberativa. Nella seconda tipologia, invece, si verifica un forte legame tra istituzioni pubbliche e interessi di mercato (inclusi gli attori del Terzo Settore, come nel primo caso) per cui si procede verso una produzione privata di beni e servizi a carattere pubblico e collettivo.

Se la prima sembra essere la principale novità nel campo delle politiche pubbliche in Italia e, soprattutto, una tipologia auspicabile in quanto volta a correggere «le astrazioni della politics, della burocrazia, della tecnocrazia, e in generale dei poteri istituiti» (Donolo, 2005: 48), è la seconda tipologia che rivela alcune complicazioni insite nei processi negoziali e relative alla complessità delle regolazioni dall'alto verso il basso. La sfida per questo tipo di politiche è proprio nella definizione dei "contesti regolativi" in cui promuovere la negoziazione, pena l'intensificazione dei rischi ad esse associati: lo spostamento dalla concertazione alla "spartizione", il conflitto politico endemico e le pratiche spartitorie che ne conseguono, oltreché la diffusione di pratiche di corruzione e concussione che limitano l'elaborazione di decisioni e di forme organizzative condivise orientate al perseguimento di un obiettivo comune (*ibidem*)¹³.

Nel presente lavoro, in cui assume principale rilievo l'analisi e la valutazione dell'efficacia e dell'utilità sociale dei fondi comuni di investimento immobiliare per il Social Housing, è quest'ultima tipologia di

¹³ Anche Bifulco (2002: 44) individua tre tipologie di rischi associati alle *partnerships*: il primo è legato alla frammentazione relativa alla difficoltà delle istituzioni pubbliche italiane di instaurare approcci cooperativi e all'assenza di una regia territoriale in grado di includere, non solo i "poteri forti", ma anche i soggetti più deboli ai quali dovrebbe, inoltre, essere orientata la partnership; il secondo problema riguarda la soggettivazione quale "deriva" del carattere, invece, intersoggettivo delle partnerships: «appaiono in forse sia la dimensione collettiva sia la consistenza istituzionale delle partnerships. Perciò queste due si presentano altamente volatili: le esperienze e i prodotti vi si affiancano senza sedimentare e stratificarsi, non si sviluppano processi di apprendimento cumulativo»; collegato a quest'ultimo, il terzo rischio è associato alla debolezza della regia amministrativa per cui le partnerships toccano più il piano procedurale che non quello degli orientamenti di fondo che dovrebbero invece stratificarsi: «una regia amministrativa atrofica può finire con il moltiplicare gli spazi d'azione degli interessi più forti a discapito degli interessi più deboli»

politiche che viene considerata. La politica per la casa, infatti, avviata nel 2008 a livello statale e poi implementata dalle Regioni e dagli Enti Locali, costituisce un esempio delle nuove “politiche a contratto” in cui l’attore pubblico, oltre ad avere definito in accordo con i soggetti del “privato sociale” (le Fondazioni Bancarie) una strategia politica di intervento, tenta di coinvolgere i privati e gli Investitori Istituzionali nel finanziamento e nella gestione del servizio abitativo sociale, mediante meccanismi e procedure contrattuali nuove (anche legate a logiche finanziarie) che rispecchiano la complessità di una politica dall’alto verso il basso, con i connessi rischi.

Oltretutto in relazione all’aspetto decisionale, il secondo aspetto su cui ha inciso il mutamento, ancora in atto, nell’agire pubblico riguarda l’enfasi sulla *partnership* rivolta anche all’utilizzo degli strumenti operativi per il perseguimento degli obiettivi delle politiche e, dunque, sul finanziamento e sulla produzione dei beni e servizi alla collettività.

Gli strumenti urbanistici e finanziari nel solco del partenariato pubblico-privato

Nel campo del governo del territorio, in cui “coesione sociale”¹⁴ e programmi di sviluppo locale si integrano spesso, sono due le principali risposte ai cambiamenti, finalizzate da un lato ad adeguare i tradizionali strumenti della pianificazione verso una maggiore flessibilità richiesta dai rapidi mutamenti economico-sociali che sul territorio trovano esito, dall’altro finalizzate ad incentivare l’utilizzo di strumenti di mercato, alcuni dei quali costituiscono ormai prassi operativa consolidata (Codice dei contratti pubblici, Dl. n. 163/06), per stimolare e indurre il privato a farsi anche carico della realizzazione e gestione dei beni e servizi che ormai il pubblico, da solo, non potrebbe erogare.

Nel primo caso, si tratta di quella che Paolo Urbani (2000) ha definito “urbanistica consensuale” o “contrattata” (Urbani, 2007) mediante cui si è passati da una “pianificazione per prescrizioni” ad una “pianificazione per accordi” (Urbani, 2005; Urbani, 2007). Ci si allontana dalla logica del procedimento amministrativo e si ricerca l’accordo con il privato mediante la predisposizione di norme regionali che, in assenza di una normativa di principi sul governo del territorio, ancora vigente la L. n. 1150/42, riguardano norme più aderenti alle logiche del mercato, basate sulla negoziazione anche per la definizione concreta degli assetti urbanistici. «L’amministrazione tende cioè a determinare, assieme al privato, le scelte di programmazione di interesse parti del territorio» (Urbani, 2000: 74).

Le prime sperimentazioni, a partire dagli anni ’90, sono stati i programmi complessi, che hanno dato un avvio decisivo allo sviluppo del partenariato e all’approccio integrato; oggi i programmi integrati di intervento, specialmente di riqualificazione e recupero urbano, costituiscono prassi urbanistica consolidata. Questi implicano l’instaurarsi di moduli convenzionali complessi in cui l’accordo costituisce l’unico procedimento amministrativo mediante cui si integrano le prescrizioni urbanistiche, conformative della proprietà, ormai oggetto di perequazione urbanistica¹⁵, con la proposta tecnico-progettuale ed economico-finanziaria della trasformazione urbana.

Urbani (2000; 2007) individua due tipologie di moduli convenzionali: quelli che riguardano la fase meramente attuativa delle previsioni del piano regolatore (come, ad esempio, le convenzioni per

¹⁴ Anche il modo di intendere il bene comune sembra profondamente mutato nel contesto delle politiche sociali (soprattutto per effetto dell’Unione Europea). Non si tratta più, non solo, di beni rientranti nei diritti, il cui richiamo sembra ormai perdere forza lasciando il campo alla logica delle “prestazioni”, ma anche la coesione sociale diventa, insieme all’integrazione sociale, uno dei beni comuni che le politiche sociali sono oggi chiamate a salvaguardare e produrre. Questo “nuovo bene”, entrato nel discorso pubblico sulle politiche, richiama la creazione complessa di “un tessuto sociale integrante” in cui da un lato rientrerebbe il principio di uguaglianza, o di riduzione delle disuguaglianze, e dall’altro il principio della sostenibilità, sul corollario che lo sviluppo economico sia socialmente sostenibile senza accrescere diversità e divisioni (de Leonardis, 2003)

¹⁵ La perequazione urbanistica, così come lo scambio dei diritti edificatori, consentono il reperimento di aree e immobili senza dover ricorrere all’espropriazione, riuscendo in tal modo a ridurre gli elevati costi ad essa associati

l'edilizia economica e popolare introdotte con L. n. 865/71), che sono finalizzati a definire gli impegni tra pubblico e privato regolando l'urbanizzazione del territorio; e quelli che riguardano, invece, la fase di vera e propria codeterminazione delle scelte urbanistiche, come nel caso dei programmi integrati di intervento che si situano a monte della formale approvazione degli strumenti urbanistici (o in variante agli stessi). Per incentivare il privato alla realizzazione di beni e servizi collettivi, la logica che risiede nel programma integrato di intervento è la concessione di diritti edificatori premiali in cambio della realizzazione della "città pubblica".

La seconda risposta ai cambiamenti intervenuti nel finanziamento e nell'erogazione di un'opera di interesse pubblico, in cui è ormai rilevante il ruolo dei privati, è caratterizzata dal ricorso sempre più frequente al *project financing* o ai fondi comuni di investimento, recentemente introdotti anche per la realizzazione di edilizia abitativa sociale, che sono oggetto precipuo del presente lavoro¹⁶. Entrambi gli strumenti, che secondo la tipologia del progetto da attuare¹⁷ possono mantenere l'«analogia *ratio* economica» (Micelli, 2009: 97) del programma integrato di intervento¹⁸, prevedono la costituzione di un'entità ad hoc, talvolta tra pubblico e privato, in cui convergono sia le competenze gestionali, sia le risorse finanziarie di attuazione del progetto. La logica che sottende, infatti, a queste operazioni è la possibilità di ricorrere al capitale di debito, non più solo su garanzia del promotore/i, ma grazie alla effettiva capacità del progetto di garantire un flusso di cassa, connesso principalmente alla gestione delle opere, in grado di remunerare il capitale di rischio (quello degli attori coinvolti) e il capitale di debito¹⁹. È la valutazione del progetto, dunque, e delle sue capacità reddituali, che costituisce la garanzia stessa all'erogazione del credito. Questa condizione comporta due aspetti di rilievo: il ruolo ineludibile del piano economico-finanziario mediante il quale valutare la bontà e la bancabilità del progetto; la ripartizione dei rischi fra tutti i soggetti che compongono la nuova società. La prima condizione implica, dunque, che l'amministrazione sia in grado di attivare misure di intervento tese a rendere *economicamente conveniente* per il privato la realizzazione del progetto; mentre la seconda condizione implica il rispetto del *principio cooperativo* alla base della partnership²⁰. La formula principale del

¹⁶ Si vuol qui precisare che i fondi comuni di investimento, promossi principalmente dalla Cassa Depositi e Prestiti, sono recentemente utilizzati anche per progetti *brownfield* nel settore delle infrastrutture di trasporto e per la realizzazione di *public utilities* (gas, elettricità, acqua, reti di telecomunicazioni). Alcuni esempi sono: F2i, Fondo Strategico Italiano, Marguerite Fund e Inframed (si veda: Portale CDP, Sezione Infrastrutture, <<http://www.cassaddpp.it/infrastrutture/fondi-equity-infrastrutturali.html>>)

¹⁷ Ossia principalmente quando le aree non sono concesse in diritto di superficie da parte dell'amministrazione comunale

¹⁸ Le opere pubbliche integrate al progetto vengono finanziate e realizzate dal privato con il mix di ricavi generati dalla gestione delle opere e dalle plusvalenze immobiliari (in termini di diritti edificatori) concesse mediante la modifica degli strumenti urbanistici

¹⁹ Nel caso in cui si tratti di "opere tiepide" (come l'edilizia abitativa sociale), cioè quelle che da sole non garantirebbero una remunerazione idonea delle risorse investite dal privato, l'amministrazione può «integrare il prezzo» (Urbani, 2007: 151) mediante la concessione di aree in diritto di superficie sulle quali poter realizzare anche interventi privati, oppure mediante la possibilità di realizzare trasformazioni urbane collegate all'oggetto della proposta di intervento. Un caso detto di *project financing spurio* che non riguarda quindi un intervento puntuale, una singola opera pubblica, ma che sembra invece interessare l'assetto del territorio (per approfondimenti si veda, ad esempio: Urbani, 2007 e Urbani, 2010)

²⁰ Pur nella presenza di una varietà di riferimenti e di interpretazioni sul concetto di partenariato pubblico-privato, che rende difficile una ricomposizione dei linguaggi giuridici e tecnici utilizzati (Codecasa e Di Piazza, 2010), il richiamo alla cooperazione tra i due soggetti è molto frequente. Così, ad esempio, nella definizione dell'Unione Europea, per cui il partenariato «si riferisce in generale a forme di cooperazione tra le autorità pubbliche e il mondo delle imprese». Si veda: Commissione delle Comunità Europee, *Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, COM(2004)327def, Bruxelles, 30 aprile 2004.

partenariato, infatti, si fonda sulla condivisione dei rischi e dei benefici tra il settore pubblico e quello privato per cui, costituendo una scelta strategica dell'amministrazione, lo stesso sembra potersi dire perseguito soprattutto «nella misura in cui esso garantisce *l'uso efficiente di risorse pubbliche*», oltreché *l'efficacia* delle azioni, ponendo l'attore pubblico di fronte ad un «giudizio di opportunità» sull'attivazione della partnership stessa (Codecasa e Di Piazza, 2010: 16-17). Secondo una valutazione tecnica o politica, o secondo una necessità contingente, infatti, l'amministrazione potrebbe essere incentivata ad utilizzare una delle diverse formule negoziali con i privati (o più formule tra loro complementari)²¹. È proprio in questo senso che il ricorso alla partnership suggerisce un elevato grado di discrezionalità dell'ente locale, per cui le formule partenariali, per quanto collocabili, sono anche molto frammentate e puntuali, oltreché strettamente legate al contesto in cui operano. Inoltre, la necessità dell'amministrazione di ricorrere alla partnership per accedere a risorse di cui non dispone, «per cui si pone il tema delle risorse finanziarie come limite all'azione amministrativa» (Urbani, 2009: 49), suggerisce che il potere contrattuale del privato potrebbe notevolmente influenzare l'attività istituzionale pregiudicando la definizione stessa degli obiettivi di interesse generale. Ai dispositivi contrattuali viene, infatti, «delegato sovente non solo il compito di realizzare», ed eventualmente gestire i beni pubblici, «ma anche di partecipare alla costruzione dell'interesse generale (di *fare* la politica dunque)» (Monteleone, 2008: 15). Ancora una volta appare necessaria una regolamentazione vincolante per le attività del privato, mediante cui siano ben definiti gli obiettivi e le relative responsabilità, oltreché la «misura dell'interesse pubblico» oggetto di scambio (Urbani, 2009; 2010), così come una valutazione ex-ante sull'effettiva capacità dell'attore pubblico di gestire e controllare processi complessi in cui le linee di confine tra pubblico e privato sembrano quanto mai sfumate.

Se, dunque, le scelte di attivare un partenariato, principalmente da parte dell'attore locale, provengono essenzialmente dalla volontà dell'amministrazione di offrire alla collettività un assetto del territorio regolato e quanto più funzionale allo svolgimento delle attività collettive, incidendo il meno possibile sul bilancio comunale, «appare importante che ciò non si traduca nella riduzione del campo della decisione pubblica, sottraendole competenze nella determinazione dell'offerta e nella selezione della domanda» (Saccomani, 2003: 50).

Nella commistione di ruoli tra pubblico e privato, le cui «prove di innovazione» (Palermo, 2001) procedono ormai da circa venti anni, «la proliferazione delle partnership appare qualcosa di più di un accomodamento contingente, assume per certi aspetti il carattere di una vera alternativa alla governabilità» (Cremaschi, 2008: 122). Così, il tema del rapporto tra pubblico e privato, tra Stato e mercato, torna ed essere una questione centrale dopo un periodo di sperimentazioni neoliberiste che hanno sovente comportato la totale coincidenza dell'interesse particolare con quello generale, intravedendo nel mercato il modello stesso di regolazione sociale. Le nuove sfide che il partenariato pone ancora oggi alle istituzioni pubbliche, e ancor più in seguito al manifestarsi della crisi economico-finanziaria internazionale che sta attualmente colpendo il Paese, riguardano, infatti, la domanda sulla «risorgenza di forme di regolazione» (Cremaschi, 2008: 120) mediante cui ponderare adeguatamente gli interessi pubblici e quelli privati, innescando nella contrattazione degli «*scambi leali*» e non «*scambi ineguali*» (Urbani, 2009). Del resto, una maggiore localizzazione delle politiche sociali, il passaggio

²¹ A livello europeo – COM(2004)327def – vengono riconosciute due tipologie più generali di partnership: quella «contrattuale» e quella «istituzionale». Nel primo caso, che corrisponde tendenzialmente al *project financing*, i soggetti rimangono indipendenti e regolano i propri rapporti sulla base di un contratto in cui si definiscono i criteri, i rischi e le responsabilità dello scambio. Nel secondo caso, in cui possono rientrare i fondi di investimento immobiliare (ma anche le società miste – come le Società di Trasformazione Urbana –, o le SpA miste), compiti e funzioni vengono delegati ad una nuova entità dotata di personalità giuridica che consente all'attore pubblico di conservare un ruolo di controllo elevato grazie alla propria partecipazione azionaria e alla sua presenza in seno agli organi di rappresentanza della nuova entità.

sempre più marcato dal *government* alla *governance* nel governo del territorio, il più avanzato quadro di relazioni con il privato su cui si è avviata la riforma del welfare, comportano «un riferimento assai incerto al livello statutale dei diritti, degli impegni universali e degli interessi generali, cioè alle funzioni proprie di uno Stato regolatore (La Spina e Maione, 2000), che fissa i quadri generali dei vincoli e delle opportunità per la produzione di beni collettivi» (Bifulco e de Leonardis, 2006: 45).

Sembra, quindi, che, con l'avvio di questa nuova stagione di politiche, in cui integrazione e partenariato costituiscono le principali questioni alla base dello sviluppo socio-economico del Paese, sia l'interesse generale sia il funzionale assetto del territorio siano sempre più condizionati da una «"particolare" questione economica» (Urbani, 2007: 4) che, se nei primi obiettivi di riforma del sistema ha orientato le istituzioni pubbliche verso il superamento dell'impostazione tradizionale delle politiche di welfare e di governo del territorio, assume oggi una condizione di quasi esclusiva superiorità nei confronti dell'interesse generale che sul territorio si localizza, e i cui esiti, oggi visibili, sembrano potersi dire insoddisfacenti soprattutto in relazione alle implicazioni operative e all'efficacia delle azioni di governo delle trasformazioni urbane che la stessa comporta.

1.3 La finanziarizzazione del mercato immobiliare: la città come merce di scambio

Il "finanzcapitalismo" «è una mega-macchina che è stata sviluppata nel corso degli ultimi decenni allo scopo di massimizzare e accumulare, sotto forma di capitale e insieme di potere, il valore estraibile sia dal maggior numero di esseri umani, sia dagli ecosistemi. [...] Come macchina sociale, il finanzcapitalismo ha superato ciascuna delle precedenti, compresa quella del capitalismo industriale, a motivo della sua estensione planetaria della sua capillare penetrazione in tutti i sotto-sistemi sociali, e in tutti gli strati della società, della natura della persona» (Gallino, 2011: 5).

Il finanzcapitalismo, dunque, la finanziarizzazione dell'economia, è la massima espressione della logica neoliberista, del totale assoggettamento dello Stato al mercato, quest'ultimo ritenuto più efficiente nell'allocazione e nella redistribuzione delle risorse, di «una politica che ha identificato i propri fini con quelli dell'economia finanziaria» (ivi: 12).

L'attuale crisi economico-finanziaria internazionale, peraltro generata dagli squilibri del mercato immobiliare americano fin troppo finanziarizzato²², è la dimostrazione della fallacia di un sistema meramente finalizzato alla produzione di denaro per il denaro.

²² Il 15 settembre del 2008 *Lehman Brothers*, una delle più grandi banche di Wall Street, è crollata. La causa di questo collasso, che ha determinato a catena la crisi di molte banche a livello internazionale e l'attuale crisi economico-finanziaria globale, con conseguente situazione di *credit crunch* che oggi attanaglia anche il sistema economico italiano, è dovuta allo stretto legame tra finanza e mercato immobiliare. Con estrema sintesi si può ricostruire l'origine della crisi. All'inizio degli anni 2000 in USA vengono concessi, anche a famiglie disagiate, mutui per l'acquisto della prima casa con molta facilità e senza troppe garanzie, detti per questo *sub-prime*. La concessione dei mutui aveva come garanzia l'ipoteca sull'immobile, il cui valore di mercato, nel periodo espansivo, era molto elevato. Si calcola che, nel 2006, i mutui intestati a famiglie quasi sicuramente insolventi ammontassero a 600 miliardi di dollari. Nel 2007, la FED aumenta i tassi di interesse e, di conseguenza, con l'aumentare della rata dei mutui molte famiglie cominciano a non poter rispettare l'ammortamento pattuito con gli istituti di credito, tanto che, anche il valore delle abitazioni, che garantivano i mutui, comincia a diminuire. Le banche si sono trovate così con un debito più elevato del valore del sottostante (l'immobile) e a catena, gli Investitori Istituzionali, che avevano acquistato sul mercato secondario quei titoli di debito, iniziano a trovarsi in gravi difficoltà, così come molti Paesi UE. «In poco più di un anno, la distruzione di valore indotta dalla cosiddetta "crisi dei subprime" arrivò a superare i 25 trillioni di dollari – una somma equivalente a poco meno della metà del PIL 2007 del mondo» (Gallino, 2011: 54)

Ma cosa è successo, dunque, prima che la “megamacchina” si arrestasse? Cosa ha cambiato il volto delle nostre città sempre meno integratrici di servizi collettivi e di persone e sempre più “merce di scambio”?

A partire dagli anni '80, e con sempre maggiore incisività negli anni '90, il sistema immobiliare delle città italiane, inserite nelle reti del capitalismo globale, ha subito profonde trasformazioni, incentivate dal rinnovamento delle politiche urbane e degli strumenti che, basati sulla programmazione e progettazione contrattata con i privati delle decisioni finali relative all'assetto delle città e dei territori, come in precedenza argomentato, hanno di fatto sostituito il governo pubblico delle trasformazioni urbane. Quest'ultimo, che aveva trovato nella riduzione della rendita, fondiaria ed edilizia, il principale mezzo mediante il quale trasferire parte dell'incremento di valore delle aree e degli immobili in favore del miglioramento delle funzioni urbane, è stato, infatti, sostituito dalla *negoziazione* delle decisioni di sviluppo e assetto del territorio con i proprietari immobiliari e altri attori economici, i cui scambi si sono rivelati spesso insufficienti alla costruzione della “città pubblica”, la cui evocazione sembra ormai solo sindrome nostalgica²³.

Due aspetti principali, tra loro interconnessi, sono alla base degli squilibri della città contemporanea, e hanno inoltre determinato il problema abitativo che oggi ritorna ad emergere nelle rivendicazioni sociali sulla “casa come diritto sociale”²⁴.

La prima, strettamente legata alla scarsa presenza dello Stato, e in generale dell'attore pubblico, relativamente a risorse economico-finanziarie e a politiche unitarie di intervento per le aree urbane, «quasi che lo Stato sia altro dai suoi Comuni» (Urbani, 2007: 3), riguarda i governi locali, i principali bersagli dei privati e degli operatori immobiliari. L'esigenza di “far cassa” per risanare i bilanci, così come di attrarre le risorse finanziarie, anche internazionali, per intraprendere progetti di sviluppo socio-economico in grado di garantire competitività ai propri sistemi urbani, spinge i governi locali verso il «federalismo del mattone» (Curti, 2006: 15). Le alleanze con i promotori immobiliari, esulando da una strategia complessiva di intervento sulla città, si sviluppano caso per caso, più orientate ad aumentare le entrate da oneri concessori per spese correnti e ad allargare la base imponibile della tassazione sugli immobili. Dopo le prime riconversioni di aree industriali dismesse che, a partire dagli anni '80, hanno fatto (ri)«scoprire ai capitalisti i vantaggi immeritati delle plusvalenze immobiliari» (Tocci, 2009: 18), la riqualificazione ed il recupero urbano sono divenute le questioni chiave dell'agenda urbana. La localizzazione di funzioni terziarie o di abitazioni di lusso nei vuoti delle aree centrali urbane, congeniali allo sfruttamento della rendita differenziale²⁵ incamerata dai promotori immobiliari, ha così espulso i ceti meno abbienti e le funzioni di servizio pubblico meno redditizie nelle cinture

²³ Come dice Urbani (2007: 186): «chi ha esperienza di riconversione urbana sa bene che, per la maggior parte, gli accordi sulle prescrizioni urbanistiche sono in realtà a tutto danno dell'amministrazione e non del privato», e che gli stessi «critici delle nuove modalità di assetto delle scelte pubbliche territoriali e delle pervasive politiche dell'urbanistica consensuale si sono quindi chiesti se esista ancora un “piano pubblico” attribuendo a questo termine [...] l'insieme delle potestà attribuite al potere pubblico di ordinare sul territorio gl'interessi pubblici e privati garantendo un armonico assetto del territorio regolato» (*ivi*: 137)

²⁴ Nel 2010, Nomisma stima che 2,4 milioni di famiglie (9,7% del totale) si trova in condizioni di serio disagio abitativo, con un'incidenza sul reddito delle spese per l'abitazione pari al 40%. Il tasso soglia stabilito dalla Banca d'Italia è pari al 30%

²⁵ «termine che allude al tema ricardiano dei terreni a diversa fertilità e che, in questo caso, indica la valorizzazione di immobili interni alla città, dotati di vantaggi posizionali diversi tra loro e comunque superiori a quelli marginali» (*ibidem*). Già scriveva Campos Venuti (1987: 166-167): «la grande maggioranza delle operazioni speculative differenziali avviene con la realizzazione di costruzioni direzionali, quelle destinate cioè ad uffici e a grandi attrezzature commerciali, ricreative e ricettive. Si tratta di edifici dei quali c'è oggettivamente una notevole richiesta, ma ciò avviene anche perché sono capaci di produrre alti redditi, da scaricare facilmente in modo diretto o indiretto sui consumatori e in genere sulla collettività»

metropolitane che tra l'altro, oltre alla diffusione residenziale, ospitano *urban amenities* più consone ad una visione ugualmente speculativa della valorizzazione immobiliare piuttosto che alla domanda sociale da soddisfare del territorio periferico, in cui si evidenziano le disfunzioni di una mobilità urbana mal pianificata e di un servizio di trasporto pubblico pressoché inesistente.

È, dunque, nella valorizzazione immobiliare, e nel suo profondo legame con le mire speculative dei grandi gruppi industriali e dei grandi gestori del capitale che si deve ricercare la seconda questione che ha profondamente inciso nella trasformazione delle città e, soprattutto, nel dilagare di un problema abitativo che sembrava apparentemente risolto. Con la nascita dell'”*immobiliarista-finanziere*” (*ibidem*), una figura in grado di coordinare e gestire le operazioni di sviluppo e riconversione urbana allineando interessi diversificati (amministrazioni, finanziatori, proprietari ed industriali), i profitti determinati dagli investimenti sulla città non sono più veicolati verso la produzione di altri beni e servizi e verso una nuova organizzazione del ciclo produttivo, quanto piuttosto diretti verso i mercati finanziari per cui si preferisce il guadagno speculativo al rischio di impresa. Le risorse, di fatto, si spostano dagli investimenti industriali a quelli immobiliari e poi finanziari, andando a discapito degli investimenti produttivi dell'economia reale. L'appropriazione privata delle rendite generate dalle plusvalenze immobiliari, «componente preponderante dei guadagni ottenuti dai grandi gestori del capitale» (Salzano, 2011), si intreccia al profitto che viene definitivamente spinto verso i mercati finanziari. «La valorizzazione del suolo è inserita con grande forza nel processo di finanziarizzazione dell'economia globale: si tratta di un investimento fondiario puro, che può essere trattato come un derivato, come un processo di vendita di azioni di società costruttrici prima che sia iniziata ogni attività produttiva edificatoria» (Sapelli, 2009: 19), tanto che, anche il settore immobiliare, acquisisce autonomia «dai tradizionali rapporti che lo legavano alla proprietà, alla produzione e alla domanda immobiliare locale» (Memo, 2007: 104).

In questo contesto, hanno giocato un ruolo rilevante sia l'introduzione della moneta unica nel '99, per cui gli investimenti nei mercati finanziari sono stati incentivati da un maggiore sicurezza relativa all'omogeneità dei rischi e dei costi di cambio tra i diversi mercati nazionali, nonché da un abbassamento dei tassi di interesse nel '97²⁶, sia l'introduzione di meccanismi finanziari che, come la *securitization* e i fondi comuni di investimento immobiliare ad alta leva finanziaria, hanno permesso lo scambio dei beni immobiliari alla pari dei titoli azionari ed obbligazionari.

Senza approfondire ulteriormente questi meccanismi, che saranno oggetto di adeguata trattazione più avanti (paragrafo 2.4), si vuole qui sottolineare che, in Italia, a partire dalla metà degli anni '90, l'insieme di queste strategie finanziarie ha permesso agli Investitori Istituzionali (banche, assicurazioni, grandi società industriali, Casse di previdenza, Fondazioni bancarie, fondi pensione, fondi immobiliari) di scambiare sul mercato azionario, senza doversi far carico dei rischi associati all'acquisto diretto di un immobile, i beni che, come le case, sono diventati “di carta” (Caudo, 2006)²⁷, per cui la valorizzazione è approdata verso una rendita immobiliare pura (Tocci, 2009), generata non solo da nuove costruzioni ma anche dallo scambio degli immobili esistenti. Ha, dunque, progressivamente assunto una certa rilevanza il “valore di scambio” degli immobili (Degennaro, 2008), non più attribuito alla sola plusvalenza generata dalla rivalutazione nel tempo del cespite, come nella tradizionale logica patrimoniale, ma anche alla sua possibile utilizzazione e redditività nel tempo (Tronconi et al., 2002).

Così, a partire dal 1997, si avvia un processo di valorizzazione immobiliare durato circa 10 anni. Il crescente interesse dei grandi gestori del capitale nei confronti del *real estate*, che intravedono in questo settore una remunerativa attività speculativa, così come l'aumento delle transazioni e compravendite

²⁶ La riduzione dei tassi di interesse ed il contenimento dell'inflazione sono stati obblighi imposti all'Italia con la sottoscrizione del Trattato di Maastricht nel 1992, in cui sono state, infatti, fissate le regole politiche e i parametri economici necessari per agevolare l'ingresso dei vari Stati nell'Unione Europea.

²⁷ I francesi, come noto, descrivono questo fenomeno come “*Pierre papier*”, ossia “mattoni di carta”

immobiliari incentivate dalla domanda autoctona di prime case e, soprattutto, dalla domanda “finanziariamente indigena” degli Investitori Istituzionali, nazionali ed internazionali, conducono ad un progressivo e vertiginoso aumento dei prezzi e dei canoni di locazione degli immobili che ha determinato, in Italia, un disagio abitativo che coinvolge principalmente le famiglie costrette a rivolgersi al mercato della locazione (il tema dell’emergenza abitativa sarà discusso nel paragrafo 2.3).

Nel 2008, mentre il mercato immobiliare subisce una battuta d’arresto, viene lanciato un Piano Casa nazionale (Cfr. capitolo 3) con cui, dopo anni di assenza dello Stato nel settore, si prevede tra l’altro di utilizzare uno strumento finanziario, il fondo comune di investimento immobiliare²⁸, consono anch’esso alle strategie di finanziarizzazione del settore, per arginare l’emergenza abitativa indotta anche dal ciclo espansivo del mercato a partire dal ‘97.

1.4 L’incontro tra finanza ed ERS nel fondo di investimento immobiliare: uno strumento efficace?

Nel quadro fin qui delineato, anche il sistema dell’Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) evolve, in Italia, secondo le stesse logiche con cui sono state ripensate le politiche pubbliche di welfare e di governo del territorio.

La politica per la casa, potenzialmente uno dei terreni concreti per la costruzione di una politica di “coesione sociale” è anche pur sempre legata al mercato immobiliare che, come detto, principalmente dagli anni ‘90 in poi, va incontro a rilevanti mutamenti strutturali, contestualmente all’avvio di un processo di riforma anche del sistema di edilizia pubblica. Considerando, infatti, che nell’economia italiana il settore edilizio è sempre stato ritenuto un fattore rilevante di sviluppo economico, non si può negare che l’intervento pubblico nel settore abbia anche assunto un ruolo anticiclico nelle sue fasi recessive. Proprio in seguito alla fase di stallo del mercato immobiliare, determinata dalle conseguenze di Tangentopoli e dalla crisi del debito pubblico nei primi anni ‘90²⁹, come dice Tocci (2009: 19): «giusto il tempo di riorganizzare le fila», si avvia dal ‘97 un ciclo immobiliare espansivo con caratteri nuovi e dirompenti proprio per lo stretto legame che si consolida definitivamente tra finanza (con i relativi meccanismi di credito) e settore immobiliare. Un ciclo positivo incentivato, inoltre, come si argomenta meglio più avanti, anche dalle decisioni prese in tema di riforma del settore della locazione. Nello stesso periodo, infatti, la constatazione da parte delle istituzioni pubbliche sulle debolezze strutturali del sistema abitativo italiano, connesse alla rigidità del mercato locativo che impatta sulla mobilità dei lavoratori ma anche sul bisogno abitativo delle famiglie con redditi bassi, e le esigenze di contenere la spesa pubblica, conducono al processo di riforma di questo delicato settore dello stato sociale.

Un documento del CNEL (1997), in cui si comincia a parlare di “Social Housing” intendendo così definire la politica abitativa complessivamente implementata dai diversi Stati Membri UE lì analizzati, con ovvio richiamo all’attenzione del Parlamento europeo sul tema³⁰, descrive il “duplice problema” che

²⁸ Il fondo comune di investimento immobiliare è disciplinato nel Testo Unico della Finanza L. n. 58/98. È un *patrimonio autonomo* (art. 36, comma 6), gestito in capo dalla Società di Gestione del Risparmio su mandato dei promotori, e permette di trasformare l’investimento immobiliare in quote di attività finanziarie che consentono agli investitori di ottenere liquidità senza dover acquistare direttamente un immobile.

²⁹ Nel 1992, sotto il governo Amato, l’Italia si trovava ad avere un debito pubblico pari al 105,2% del PIL (nel 1982 era del 64%), tanto che il Tesoro era costretto ad offrire i propri titoli di stato ad un tasso di interesse del 12,5%. In questa situazione partì l’attacco alla lira, che ne comportò l’uscita dallo SME – Sistema monetario Europeo (Pesole, 2010)

³⁰ Nel documento del CNEL (*ivi*: 80) si possono leggere alcuni stralci di una risoluzione (“Aspetti sociali dell’edilizia residenziale, 29 maggio 1997) con cui il Parlamento europeo *invita gli Stati membri ad assumere le proprie responsabilità e a sviluppare una politica che assicuri un’offerta sufficiente di abitazioni di qualità e*

l'Italia si trova a dover affrontare in tema di politica abitativa (*ivi*: 14): «da un lato quello di riorganizzare regole e modalità di intervento al fine di superare rigidità, inerzie e ritardi che si sono accumulati per un lungo periodo di tempo e dall'altro quello di favorire la costituzione di nuovi e più solidi sistemi di convenienze all'investimento in un mercato delicato e particolarmente esposto a gravi impatti sociali». Rilevando che, inoltre, il rendimento da locazione, «sul versante del promotore e della proprietà» (*ibidem*) risulta essere «decisamente basso», si propone di «intervenire in modo coordinato con diversi sistemi di strumenti per governare e orientare un processo di liberalizzazione controllata del mercato e cioè una transizione graduale verso una configurazione meno rigida e frantumata, con una distribuzione dell'incidenza dell'affitto sul reddito meno disequilibrata e soprattutto meno penalizzante per i redditi più bassi» (*ivi*: 15). Proponendo, di fatto, una liberalizzazione del settore locativo, affiancandovi, però, un regime calmierato, si sottolinea che: «*la disponibilità certa di un'abitazione a un canone di locazione che incida in misura limitata sul reddito è considerata dal governo elemento essenziale di salvaguardia del potere di acquisto dei lavoratori, prima che provvedimento di assistenza ai settori sociali più deboli*» (*ivi*: 39). Con l'intenzione, dunque, di evolvere da una logica assistenzialista ad una di sostegno (sussidio) all'accesso all'abitazione, nonostante la tutela degli strati deboli della popolazione sia evidentemente posta in secondo piano rispetto alla salvaguardia del potere d'acquisto dei lavoratori, e con ciò, si presume, anche la salvaguardia dei redditi da locazione (in un Paese che conosce circa il 70% della popolazione proprietaria degli immobili³¹), si propone «la predisposizione di un efficace sistema di sostegni alle famiglie a basso reddito, che [ndr 1] costituisce condizione necessaria ma non sufficiente per la transizione verso la nuova configurazione di mercato. Per realizzare concretamente tale transizione occorre anche che si verifichi un ricompattamento del mercato, che si formino soggetti in grado di realizzare forme di gestione evoluta, che vengano creati condizioni e canali di investimento in grado di intercettare - come accade in altri paesi europei - grandi risorse finanziarie, sia direttamente, sia attraverso forme di *“finanziarizzazione” dei patrimoni immobiliari*» (*ivi*: 16). Per ovviare ad uno dei limiti del sistema abitativo, indicato nella «mancanza in Italia di un settore privato non profit, in grado di realizzare un'offerta abitativa in affitto a basso costo» (*ivi*: 67), «si propone infine di favorire la costituzione e la diffusione dei Fondi Immobiliari Chiusi come strumento ordinario di raccolta del risparmio e di canalizzazione di questo nel settore residenziale in affitto» (*ivi*: 43).

Mentre si discutono, dunque, le misure di riforma del welfare abitativo, poi portate avanti dal 1998 (L. n. 431/98; D. lgs. 112/98; L. n. 59/97), e meglio argomentate (Cfr. paragrafo 2.2 e 2.4), gli Investitori Istituzionali cominciano a sperimentare l'uso dei fondi immobiliari chiusi nel mercato (introdotti nel 1994 e regolamentati in seguito nel Testo Unico della Finanza, L. n. 58/98). Dall'altro lato, le criticità pubbliche connesse alla riduzione delle risorse economico-finanziarie spingono definitivamente verso la possibilità che capitali privati possano essere investiti nei processi economici ed industriali destinati all'edilizia abitativa sociale e, nel 2003, il forte legame che si instaura tra Fondazioni Bancarie e Cassa Depositi e Prestiti, relativo alla trasformazione della CDP in Società per Azioni (DI. n. 269/03, art. 5)³², apre effettivamente la strada alla possibilità che finanza ed edilizia abitativa sociale possano incontrarsi mediante lo strumento del fondo di investimento immobiliare.

Le ragioni a supporto di questa scelta verranno esposte nei successivi capitoli, ma preme qui sottolineare che, dopo una prima sperimentazione avviata dalla Fondazione Cariplo nel 2004, il fondo di

dimensioni adeguate, un'offerta sufficiente di abitazioni accessibili, un alto livello di sicurezza in materia di abitazioni [...] invita gli Stati membri a inserire nel trattato disposizioni che portino alla progressiva realizzazione dei diritti sociali, tra cui anche il diritto di ogni persona a un'abitazione decorosa ed economicamente accessibile.

³¹ Nel 1991 le abitazioni in proprietà erano pari al 68% e nel 2001 al 71,4% (Anci-Cresme, 2005). Nomisma (2010), stima nel 70,2% le abitazioni in proprietà nel 2010.

³² Per cui si rimanda al paragrafo 4.4

investimento immobiliare è stato definitivamente introdotto nel rinnovato sistema di Edilizia Residenziale Sociale (ERS) con la politica abitativa nazionale lanciata nel 2008, in un momento in cui principalmente le città medio-grandi procedono verso una vera e propria crisi dell'edilizia abitativa sociale (ed esplose il mercato dei mutui americani *subprime*).

Lo strumento, istituito con il fine di incrementare le abitazioni in affitto sociale mediante l'intervento dei privati e, soprattutto, delle Fondazioni Bancarie che, accettando rendimenti ridotti da questo tipo di investimento dovrebbero concorrere ad agevolare il reperimento di capitali a costi inferiori rispetto a quelli del mercato, è del tutto nuovo in tema di meccanismi e procedure operative finalizzate all'erogazione e al finanziamento di edilizia sociale. Sia le amministrazioni locali, sia i tradizionali attori operativi nel settore, si trovano a dover affrontare, mediante l'uso dello strumento, un elevato grado di complessità che, oltre ad essere connesso al processo di produzione industriale, è anche relativo alla componente finanziaria che lo contraddistingue. Nel negoziato con l'amministrazione pubblica, infatti, e, talvolta, in posizione di "superiorità" rispetto alle tradizionali imprese e cooperative di costruzione, nelle scelte operative sui progetti di edilizia sociale, emerge una figura nuova, la c.d. Società di Gestione del Risparmio. Un intermediario finanziario al quale compete la gestione strategica ed esecutiva dei progetti, su mandato del promotore, ma che ragiona secondo logiche di mercato, prevalentemente orientate alla valorizzazione dell'investimento effettuato dai sottoscrittori del fondo.

Ma che tipo di valorizzazione è necessaria per concretare la realizzazione di alloggi in locazione sociale poco redditizi? Che poste dovranno essere messe in gioco dalle autorità pubbliche per rendere economicamente conveniente e finanziariamente sostenibile un programma di edilizia sociale tutelando al contempo la socialità degli interventi?

Sono numerose le componenti endogene ed esogene che incidono sulla fattibilità delle operazioni immobiliari, legate sia agli aspetti operativo-procedurali dello strumento sia alla presenza di numerosi e diversificati soggetti che entrano nella partnership utilizzando il fondo immobiliare per dare attuazione ad un progetto comune. La difficile regolamentazione del settore, opachi e poco incisivi obiettivi di interesse generale, la crisi economico-finanziaria internazionale, contestualmente ad un rapporto pubblico/privato poco trasparente, implicano una riflessione sull'opportunità degli attori locali di ricorrere a questa tipologia di partnership, come strategia alternativa alle tradizionali modalità di intervento finalizzata a soddisfare un rilevante problema di interesse generale: la carenza strutturale di abitazioni in affitto del Paese.

In questo lavoro, oltre ad argomentare sulle caratteristiche salienti del nuovo welfare abitativo e ad analizzare gli obiettivi e le strategie della politica abitativa nazionale, si tenterà di ricostruire la gerarchia dei ruoli che si delineano intorno alla creazione della partnership mediante il fondo immobiliare, discutendone, da un lato, l'efficacia e, dunque, il grado di interferenza nella definizione dell'interesse generale, dall'altro, i *trade-off* che il fondo produce in termini di discrezionalità amministrativa, di programmazione pubblica e nella struttura del mercato immobiliare.

Nel lavoro, si farà sempre più strada la convinzione che questo strumento e, soprattutto, il suo "contesto regolativo" (Donolo, 2005) siano stati implementati più secondo uno scenario che prospettava l'aprirsi di una condizione favorevole per gli attori coinvolti, piuttosto che per le reali possibilità di incidere strutturalmente nell'offerta abitativa in locazione sociale.

2. Dall'Edilizia Residenziale Pubblica all'Housing Sociale: declino o rinascita delle politiche per la casa?

2.1 L'ERP: tra pianificazione urbanistica e welfare state

Sebbene in Italia non esista un esplicito riferimento al “diritto all’abitazione” questo si desume per via indiretta ed interpretativa dalla nostra Costituzione «come preconditione essenziale per la realizzazione dei diritti fondamentali dell’individuo» (Urbani, 2007: 158)³³. La casa e la possibilità di accedere ad un’abitazione costituiscono, infatti, le componenti essenziali affinché trovi luogo il *pieno sviluppo della persona umana* (art. 3, comma 2 Cost.), quale elemento centrale della democrazia sostanziale (Chiarella, 2010). Il diritto all’abitazione, quindi, viene classificato come diritto sociale «uno dei diritti, cioè, generatore di compiti affidati dalle nostre Costituzioni contemporanee ai poteri pubblici in attuazione del principio di eguaglianza» (Bilancia, 2010: 235).

In Italia, i pubblici poteri sono intervenuti sul “tema della casa” già a partire dal 1903 quando, oltre all’istituzione degli IACP (Istituti Autonomi Case Popolari), ai quali veniva affidato il compito di costruire le “case economiche e popolari”, di cui non si dava ancora una definizione chiara³⁴, l’intervento dello Stato si è caratterizzato come azione indiretta finalizzata ad agevolare l’accesso al credito per i soggetti incaricati alla costruzione delle abitazioni popolari. Le stesse caratteristiche assumono i successivi interventi (T.U. n. 89/1908; T.U. n. 2318/1919; T.U. n. 1165/1938) indirizzati prevalentemente a regolare ed agevolare l’attività privata nel settore e ad ampliare la categoria dei soggetti beneficiari delle agevolazioni sul credito.

L’intervento più incisivo dello Stato in materia di Edilizia Residenziale Pubblica (così definita solo a partire dalla L. n. 865/71) si concretizza, infatti, in Italia, soprattutto nel secondo dopoguerra quando si sviluppa dapprima il Piano Fanfani, mediante la gestione INA-Casa, e poi la stagione dei PEEP della L. n. 167/62, affiancato dal sistema di finanziamento della Gescal (Gestione Case Lavoratori).

Il piano Fanfani (suddiviso in due settenni), approvato con L. n. 43/49 – *Provvedimenti per incrementare l’occupazione operaia. Case per lavoratori* –, costituisce il primo esempio di intervento statale volto a sostenere in modo particolare le famiglie disagiate (non necessariamente rappresentative di particolari categorie sociali) e a stimolare in modo capillare l’ingresso di piccole e medie imprese di rilevanza locale per realizzare un importante patrimonio pubblico di edilizia abitativa in locazione (le case realizzate dovevano essere per metà cedute in locazione e per metà in locazione con futuro riscatto con termini variabili tra i 20 e 25 anni).

³³ Il “diritto all’abitazione” è comunque piuttosto recente, ed è divenuto esplicito a partire dalla “Dichiarazione universale dei diritti umani” del 1948, (Assemblea Generale Nazioni Unite, art. 25) e dal “Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali” del 1966 (ONU, art. 11).

³⁴ La definizione di casa popolare e casa economica trova, infatti, esito nel T.U. del 1919. La prima viene identificata secondo i soggetti erogatori (comuni, istituti, cooperative) ai quali rimane la proprietà del bene “inalienabile e indivisa” (art. 3) e, oltreché per le caratteristiche costruttive che gli alloggi devono possedere, anche secondo i beneficiari di tali immobili, in particolare gli operai (gli iscritti alla cassa nazionale delle assicurazioni sociali). La casa economica, invece, con una definizione meno dettagliata, è identificata per i soggetti che la realizzano, società cooperative, e secondo il titolo di godimento sia la locazione che in vendita.

L'esperienza del Piano INA-Casa, così definito anche per la gestione tecnico-finanziaria del piano da parte di quell'istituto³⁵, è ancora oggi ricordato sia per la sua efficienza gestionale e per la celerità mediante cui l'istituzione pubblica aveva saputo dare espressione ad un'esigenza socio-economica del Paese, colpito dalla guerra, integrando ad una politica economica di stampo keynesiano il contenuto di giustizia distributiva, sia per il dibattito e la sperimentazione urbana che aveva saputo suscitare tra architetti, urbanisti, sociologi e ingegneri.

Il Piano Fanfani seppe, infatti, integrare l'immediata esigenza di rispondere alla scarsa occupazione operaia con un contenuto solidaristico (anche proprio della tradizione cattolica per cui l'abitazione era considerata un elemento necessario per lo sviluppo ed il benessere della famiglia) e può essere considerato «per obiettivi, contenuti e caratteristiche di estensività [...] come il primo esempio rilevante in epoca unitaria di politica centrale di *welfare urbano*» (Santangelo, 2003: 50). I risultati quantitativi del piano furono sostanzialmente significativi (circa 355 mila alloggi) e, nonostante i nuovi quartieri fossero localizzati principalmente in aree periferiche o suburbane, fu proprio grazie al Piano che vennero sperimentate nuove soluzioni abitative, sia negli spazi interni all'abitazione che negli spazi esterni e più propriamente pubblici, per dare forma ad un "quartiere autosufficiente" in cui i servizi erano strettamente proporzionati al numero degli abitanti insediati. Sebbene il "prodotto urbano" finale sia stato nel tempo criticato per il carattere isolato e marginale delle nuove localizzazioni, inserite prevalentemente nella periferia delle città, il Piano Fanfani ha «permesso la verifica di un preciso modello di trasformazione urbanistica» (Santangelo, 2003: 51) che coincide spesso con la definizione di "città pubblica" (Indovina, 2006; Baioni, 2008; Di Biagi, 2008), fatta di servizi, di spazi pubblici e luoghi di aggregazione.

L'esperienza del Piano Fanfani e il dibattito che da oltre un decennio si muoveva con fervore intorno alla necessità di frenare la speculazione fondiaria ed edilizia³⁶ contribuirono alla formulazione della L. n. 167/62, che ha istituito il principale strumento, il Piano di Zona, mediante il quale reperire le aree necessarie alla realizzazione di edilizia residenziale pubblica, contestualmente ad un'organica pianificazione delle aree a tal scopo destinate, inserite nello strumento urbanistico comunale.

Per contenere la rendita urbana, il principale imputato della lievitazione dei prezzi delle abitazioni e della carenza di aree da destinare all'edilizia pubblica, fu previsto che le aree delimitate mediante il Piano di Zona, strumento attuativo, fossero espropriate per pubblica utilità. L'indennità di espropriazione, infatti, era commisurata al valore venale del suolo senza, però, tenere conto degli incrementi di valore determinati dalla formazione o attuazione del piano; era, inoltre, previsto che il valore venale fosse riferito a due anni precedenti il piano, invece che nel momento stesso dell'espropriazione. Nel 1965, con Sentenza n. 22, la Corte Costituzionale dichiara illegittima tale norma.

Nonostante le difficoltà legate alla predisposizione dei Piani di Zona, spesso assenti nei piani urbanistici comunali, e alla carenza di risorse finanziarie per procedere all'espropriazione, «il PEEP trova la propria giustificazione logico-giuridica nel fatto che lo Stato, in aderenza al dettato costituzionale, pone tra i

³⁵ Lo Stato sovvenzionava la quota in locazione con contributi in conto capitale agli istituti autorizzati, mentre la quota realizzata mediante il piano di riscatto prevedeva un contributo in conto interessi con ipoteca sulla casa che si estingueva alla fine del mutuo (i contributi in conto interessi erano concessi anche alle cooperative edilizie).

³⁶ Tra il 1955-1957 si susseguirono cinque disegni di legge per rivedere la disciplina relativa ai contributi di miglioria e prevedere l'introduzione di imposte sull'incremento di valore delle aree (Magnani e Muraro, 1978). Con L. n. 246/63 si istituisce un'imposta sugli incrementi di valore delle aree edificabili senza ottenere risultati idonei a contrastare la rendita urbana anzi, trasferendo l'imposizione dai proprietari agli acquirenti e riconoscendo, di nuovo, il diritto del proprietario a riscuotere rendite dall'area di sua proprietà (Urbani, 1974). Negli anni '60, oltre al dibattito su alcune cause che frenavano l'efficacia della Legge Urbanistica fondamentale del '42 (il riconoscimento degli oneri di urbanizzazione ai privati; l'assenza delle norme di salvaguardia, l'obbligatorietà dello strumento urbanistico al quale erano obbligati solo i comuni con più di 50 mila abitanti o i capoluoghi di provincia), Fiorentino Sullo dovette dimettersi dopo aver proposto, nel luglio del '62, una riforma urbanistica che prevedeva l'esproprio generalizzato delle aree edificabili

propri fini istituzionali finalità di promozione sociale – nel caso di specie, il diritto all’abitazione – e si adopera per rimuovere gli ostacoli che di fatto o di diritto impediscono il pieno e libero esplicarsi della personalità umana» (Mazzarelli, 1996: 312).

Di fatto, il Piano di Edilizia Economica e Popolare (PEEP) è divenuto lo strumento principale che ha permesso la reperibilità di aree da dedicare direttamente alla realizzazione di Edilizia Residenziale Pubblica, contestualmente al finanziamento derivante dai fondi della Gescal (istituita con L. n. 70/63, sostituendo l’INA-Casa). Questo istituto è rimasto, infatti, sostanzialmente invariato anche in seguito alla L. n. 865/71, mediante cui è stato, inoltre, previsto che le aree comprese nei PEEP fossero espropriate con un’indennità pari al valore agricolo medio delle aree. Questo permetteva di reperire a costi molto ridotti le aree necessarie al soddisfacimento del fabbisogno abitativo, finalizzate sia alla realizzazione di edilizia sovvenzionata, a totale carico dello Stato, sia di quella convenzionata ed agevolata mediante la cessione in diritto di superficie delle aree ai privati. Le potenzialità espresse dalla norma dipendevano, quindi, dalla sua efficace applicazione sia da parte dei Comuni che, per agevolare la realizzazione delle abitazioni sociali, avrebbero dovuto utilizzare significativamente il potere di esproprio, sia da parte dello Stato, e in seguito delle Regioni³⁷, nel garantire una programmazione economica efficiente. Anche per questo, mediante la L. n. 865/71, è stata effettuata una riforma in tema di programmazione economica, affidando la ripartizione dei fondi (gestiti dalla Cassa Depositi e Prestiti) al CER (Comitato per l’Edilizia Residenziale), in collaborazione con il Ministero dei Lavori Pubblici, ed eliminando i numerosi enti ai quali venivano concesse agevolazioni e sussidi statali, tranne gli IACP che divennero i principali esecutori e gestori degli alloggi pubblici in locazione.

Nel 1980, con Sentenza n. 5, la Corte Costituzionale dichiara illegittima la norma sull’indennità di espropriazione prevista nella L. n. 865/71, riportando al valore venale dell’area il risarcimento del privato. Furono così comprese le potenzialità stesse dell’applicazione dei PEEP che, a partire da quegli anni, hanno avuto sempre maggiori difficoltà di applicazione, anche per una scarsa trasparenza sull’utilizzo dei fondi della Gescal, spesso sottratti al loro fine (Minelli, 2004).

Nonostante le criticità operative, l’espressione territoriale del welfare abitativo ha trovato esito dapprima con il Piano Fanfani e poi con i PEEP della L. n. 167/62 in quanto è mediante questi strumenti che lo Stato ha, da un lato, provveduto finanziariamente e direttamente al soddisfacimento del bisogno abitativo, individuando anche chiaramente il tipo di servizio da realizzare (edilizia sovvenzionata, agevolata e convenzionata), dall’altro, ha tentato di governare la speculazione fondiaria ed edilizia ancorando l’erogazione del servizio ad un’organica programmazione e pianificazione territoriale che ha dato vita e struttura alla “città pubblica”, confermando l’ineludibile compito della pianificazione di tutela dell’interesse generale.

Purtroppo, il problema della rendita, su cui si era a lungo dibattuto negli anni ’70, non è mai stato effettivamente arginato e negli ultimi venti anni non se ne è nemmeno più parlato (Tocci, 2009); nel campo dell’edilizia sociale, oltre al ridimensionamento della spesa pubblica con la soppressione della Gescal nel 1998, anche il ricorso all’esproprio è andato via via scemando lasciando all’”urbanistica consensuale” (Urbani, 2009)³⁸ e all’istituto della perequazione il compito di provvedere al

³⁷ Con la Legge n. 865/71 si avvia il primo timido passo verso il decentramento statale in materia di edilizia residenziale pubblica. Per la prima volta le Regioni ottengono poteri di programmazione nel settore e ulteriori deleghe amministrative, riconosciute poi definitivamente con il DPR 616/77. Con L. n. 112/98 l’edilizia residenziale pubblica viene definitivamente trasferita alle Regioni.

³⁸ L’urbanistica consensuale, ovvero la pianificazione territoriale negoziata (De Donno, 2010), qualifica una parte significativa dell’esperienza urbanistica degli ultimi quindici anni mediante la quale «in luogo dell’imperatività delle scelte urbanistiche va sostituendosi – attraverso accordi – la ricerca del consenso con gli interessi privati sin dalla fase della determinazione degli assetti urbanistici o successivamente in quella della concreta operatività delle prescrizioni di piano» (Urbani, 2009: 47). «Attraverso l’urbanistica per “accordi” la legislazione mira così ad

soddisfaccimento del problema abitativo. Inoltre, se già dagli anni '60, come descrive Urbani (1974), si avverte un peso crescente delle società immobiliari nell'industria edilizia³⁹ e del ruolo di intermediazione svolto dal sistema creditizio nel settore, per cui si sviluppa «come meccanismo di trasferimento dalla rendita al profitto, il sistema delle permutate di aree già costruite per ottenere finanziamenti» (ivi: 8), è principalmente a partire dagli anni '80 che la rendita differenziale prima, e la rendita pura poi, mediante la finanziarizzazione del mercato immobiliare, hanno contribuito ad acuire il problema di dare un'abitazione a chi non è in grado di accedere al mercato.

I risultati della speculazione fondiaria e dei guadagni privati derivanti dalla valorizzazione immobiliare sono oggi visibili sotto gli occhi di tutti, ed è proprio a causa dell'appropriazione privata delle rendite, prima immobiliari poi finanziarie, contestualmente all'assenza di una politica nazionale incisiva rivolta all'edilizia sociale dagli anni '90, che il problema abitativo, ancorché in vesti nuove rispetto al passato, è tornato oggi ad emergere con forza. La logica del neoliberismo ha così invaso anche le politiche pubbliche di protezione sociale che, sempre più compresse dall'avanzare del mercato, sono andate incontro a progressivi mutamenti, e così anche, in Italia, la politica abitativa.

2.2 L'ERS: tra neoliberismo e governo del territorio

Il tema della casa, pressoché scomparso dall'agenda politica di tutti i livelli di governo dagli anni '90, ha nuovamente ottenuto una posizione di primo piano, sia nei dibattiti accademico-disciplinari sia in quelli strettamente politici, solo nel 2007, con Legge Finanziaria n. 244/07 e L. n. 9/07⁴⁰, quando, a fronte di un'ormai conclamata emergenza abitativa, si è definitivamente e formalmente sancito il passaggio dell'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) verso l'Edilizia Residenziale Sociale (ERS). La L. n. 244/07 introduce (art.1, commi 258-259) per la prima volta il concetto di ERS come standard urbanistico aggiuntivo (il c.d. *standard di servizio*) alle aree da individuare ai sensi del D.M. 1444/68. A tal fine, negli strumenti urbanistici comunali, e non più all'interno degli strumenti attuativi specifici dei PEEP, come avveniva in passato, sono definiti ambiti la cui trasformazione da parte del privato è subordinata alla cessione gratuita di aree o immobili da destinare ad ERS. Sebbene la disposizione «impone e non facoltizza i Comuni all'individuazione di ambiti a finalità sociali» (Urbani, 2010: 257) lascia poi alla negoziazione tra pubblico e privato la quantificazione dello standard, non avendone definito una misura minima, come avvenuto invece per gli standard urbanistici del D.M. 1444/68.

I fattori di crisi strutturale delle tradizionali politiche abitative, a causa dei quali si è voluto accompagnare l'innovazione procedurale del settore – anche mediante la sostituzione formale di un attributo da “pubblico” a “sociale” (di cui si dirà meglio in seguito) – verso una logica “market-oriented”, caratteristica anche dell’“urbanistica consensuale” (Urbani, 2009)⁴¹, sono da ricercarsi:

introdurre moduli convenzionali pubblico-privato, il cui contenuto è finalizzato a soddisfare la carenza di servizi e di opere di urbanizzazione nelle aree urbane» (Urbani, 2009: 51).

³⁹ Le società immobiliari uniscono in sé sia la figura del proprietario delle aree sia l'impresa di costruzione. Queste «hanno in realtà “razionalizzato” ed esteso proprio la speculazione fondiaria come forma di autofinanziamento della propria attività nell'industria edilizia» (Urbani, 1974: 6)

⁴⁰ La Legge n. 9/07 prevede (art. 5) la predisposizione di un decreto, per evitare le regole europee in tema di aiuti di Stato, mediante il quale venga definito l'*Alloggio Sociale*, e lancia un programma straordinario di edilizia abitativa sociale da concertare con le Regioni (meglio approfonditi nel capitolo 3).

⁴¹ Per cui si rimanda al paragrafo 1.2 e al paragrafo 2.1, nota 38

- nella progressiva riduzione dell'intervento diretto dello Stato che, nel 1998, si concretizza nella totale estinzione del canale di finanziamento pubblico dell'ERP rappresentato dai fondi della GESCAL⁴²;
- nella difficoltà di garantire, attraverso la procedura dell'esproprio mediante lo strumento attuativo dei PEEP della L. n. 167/62 (nuovamente disciplinata dalla L. n. 865/71), il contenimento del costo dei suoli necessario a ridurre i prezzi e i canoni delle abitazioni;
- nella nascita di nuovi bisogni che, a differenza del passato, non sono più legati alla carenza assoluta di abitazioni quanto piuttosto alla rigidità dell'offerta di alloggi in affitto a canoni più bassi rispetto a quelli del mercato (causa stessa dell'attuale emergenza abitativa).

Queste criticità strutturali, contestualmente al trasferimento della materia dell'ERP (in tema di governo del territorio e programmazione economica) dallo Stato alle Regioni, avvenuto definitivamente con D. lgs. n. 112/98, e al passaggio degli IACP da enti pubblici ad enti pubblici economici (L. n. 59/97), hanno spinto le Regioni (in campo legislativo) e gli Enti Locali (in campo attuativo e gestionale), anticipando le politiche di livello nazionale sul tema, a sperimentare nuove procedure e nuove strategie per accrescere l'offerta di abitazioni sociali, principalmente in affitto, «al di fuori del solco tracciato dalla L. n. 167/62» (INU, 2008: 2).

L'insieme di queste strategie⁴³, accomunate nella nuova dizione riconosciuta al sistema abitativo italiano, hanno poi costituito le basi mediante le quali è stato, dapprima, definito l'*Alloggio Sociale* (con Dm 22 aprile 2008) e, in seguito, il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa del 2008 (per cui si rimanda al capitolo 3).

Queste esperienze sono state anche identificate con il termine *Social Housing*, ereditato dal più ampio contesto europeo a partire dalla definizione proposta dal Cecodhas alla Commissione Europea nel 1998⁴⁴, che in Italia tende a caratterizzare l'eterogeneità delle nuove attività che superano i confini tradizionali dell'ERP e che vedono a vario titolo coinvolti nell'implementazione degli interventi di edilizia sociale gli operatori pubblici, privati e del "terzo settore" (in cui rientrano, le Onlus, le cooperative di abitazione ma anche le Fondazioni Bancarie)⁴⁵.

⁴² Il disimpegno statale nel settore è anche sintomo del radicamento dell'ideologia neoliberista dell'ultimo ventennio che, accordando una crescente fiducia alle forze del mercato, tende a "smantellare" le tradizionali politiche del welfare state specialmente nell'ottica della riduzione della spesa pubblica. Ne sono esempio le politiche di agevolazione alla proprietà dell'abitazione, predisposte principalmente a partire dagli anni '80, non solo in Italia, basate su un sistema di welfare "asset-based" che considera la casa un bene economico che può mettere gli individui in condizioni di provvedere più autonomamente a quei bisogni tradizionalmente soddisfatti dal sistema del welfare (Malpass, 2007);

⁴³ Per una rassegna delle prime esperienze si rinvia a: Prizzon F., Ingaramo L., Bagnasacco M., (2007), *Social Housing: quadro interpretativo dei metodi e delle esperienze in Italia*, SITI, Politecnico di Torino

⁴⁴ Il Social Housing viene inteso come *l'insieme delle attività atte a fornire alloggi adeguati, attraverso regole certe di assegnazione, a famiglie che hanno difficoltà nel trovare un alloggio alle condizioni di mercato perché incapaci di ottenere credito o perché colpite da problematiche particolari* (Czischke, 2007).

⁴⁵ Si vuol qui sottolineare che «la definizione corrente di Terzo Settore vede questo come la sfera cui afferiscono tutti quei soggetti che non hanno titolo per rientrare né nel mercato (primo settore) né nello Stato (secondo settore)» (Zamagni, 2008: 7) quelle entità dunque «che non sono né Stato, o comunque istituzioni pubbliche, né impresa/mercato, dunque il privato motivato nella sua attività dal fine di lucro» (Tiberi, 2008: 25). Nel proseguo del lavoro si discuterà (paragrafo 4.4) il ruolo delle Fondazioni Bancarie nel Social Housing: benché ci si riferisca spesso alle Fondazioni bancarie come soggetti del Terzo Settore, entrati a far parte del nuovo sistema di ERS, esiste una sostanziale differenza tra questi enti e quelli no-profit *totu court*, caratterizzata in primis dall'attività finanziaria che le stesse svolgono ai fini di una corretta gestione del proprio patrimonio e dal rilevante ruolo che le Fondazioni ancora rivestono nel sistema bancario.

Alcune delle iniziative sono state avviate dalle Regioni che, mediante proprie leggi urbanistiche, hanno definito, agendo in senso diffuso sul territorio, i livelli minimi di edilizia residenziale sociale da garantire nell'ambito delle previsioni del piano urbanistico comunale⁴⁶; anche i Comuni, principalmente mediante l'istituto della perequazione, hanno tentato di agire nel momento della creazione del valore fondiario ottenendo, attraverso la disciplina dei suoli da cedere o le regole di scambio dei diritti edificatori nel piano urbanistico, una riserva di aree da destinare all'edilizia sociale⁴⁷. Nella convenzione che disciplina lo scambio negoziale tra pubblico e privato, inoltre, principalmente mediante l'attuazione di programmi integrati all'interno dei quali si tenta di superare la logica "ghettizzante" dei PEEP di tradizione, anche l'edilizia in vendita sul mercato o l'edilizia agevolata e convenzionata rivolta alla proprietà (queste ultime facenti parte del sistema di ERP di tradizione e ricomprese anche nell'ERS) sono componenti che vengono scambiate e quantificate al fine di garantire la redditività degli interventi che non sarebbero remunerati dalla sola quota di abitazioni in affitto.

Nell'ambito della sperimentazione locale hanno preso avvio anche numerose iniziative promosse dalle Fondazioni Bancarie⁴⁸, sia attraverso l'attività erogativa (modello *granting*), indirizzata a sovvenzionare progetti di terzi o progetti realizzati mediante la predisposizione di propri bandi (modello *operating*)⁴⁹, sia con l'approccio definito *mission related investment* che, come nel caso del fondo di investimento immobiliare, costituisce per le Fondazioni una strategia di diversificazione dell'investimento patrimoniale correlata ad operazioni di forte valenza sociale, come il Social Housing. La prima sperimentazione dello strumento finanziario è stata avviata nel 2004 dalla Fondazione Cariplo che, mediante la costituzione della Fondazione Housing Sociale (partecipata anche dalla Regione Lombardia e dall'ANCI regionale), ha promosso il *Fondo Abitare Sociale 1* (oggi nominato *Fondo Federale Immobiliare Lombardia*, caso studio oggetto del presente lavoro) come strumento attuativo di progetti integrati di edilizia sociale. A partire da questa esperienza verrà poi implementata la politica abitativa nazionale mediante il Piano Casa del 2008.

Ulteriori attività che rientrano nel concetto di Edilizia Residenziale Sociale o Social Housing, riguardano:

- la realizzazione di residenze temporanee e universitarie o case-albergo per l'accoglienza delle persone in situazioni di grave disagio abitativo (immigrati, senza-tetto, donne sole);
- i modelli di co-housing (co-abitazione), di autocostruzione o autorecupero;

⁴⁶ Ne sono esempio: la LUR Veneto n. 11/04 in cui nei Comuni con più di 25 mila abitanti il limite minimo da cedere per ERS è pari al 20% delle aree o dei volumi oggetto di trasformazione, in Puglia il 10% (LUR n. 12/08) e nel Lazio fino al 50% (LUR n. 21/09). Ma anche: L. R. Lombardia n. 13/09; L. R. Basilicata n. 25/09; L. R. Marche n. 22/2009; L. R. Friuli – Venezia Giulia n. 19/2009

⁴⁷ Anche le premialità volumetriche costituiscono un incentivo alla realizzazione dell'ERS

⁴⁸ Nel 2003, attraverso la L. n. 212/03, relativa alla diversificazione del patrimonio, è stata concessa alle Fondazioni Bancarie la possibilità di investire una quota non superiore al 10% (innalzata al 15% con DL n. 78/10, convertito in L. n. 122/10) in immobili non strumentali alla propria attività, oltre alla possibilità, già individuata nel DL n. 153/99 che disciplina la loro attività, di sottoscrivere quote di fondi immobiliari. Questi provvedimenti hanno tentato di ampliare e rafforzare il ruolo che le Fondazioni Bancarie, a partire dalla loro costituzione negli anni '90, hanno man mano assunto sia nella promozione dello sviluppo locale sia nell'attività di investimento all'interno del sistema finanziario. Per una rassegna delle esperienze avviate dalle Fondazioni, sia nel campo del Social Housing sia nello sviluppo locale, si rimanda a: Sbeti F., (a cura di), (2007a), *Le Fondazioni per lo sviluppo delle città, Urbanistica Informazioni n. 215*, INU Edizioni, Roma, pp. 26-40; Vecchiotti S., Cosmi V., (2006), *I progetti delle Fondazioni Bancarie per le città, Urbanistica Informazioni n. 209*, INU Edizioni, Roma, pp. 5-26; Rignon A., Sbeti F., (a cura di), (2007), *Fondazioni, politiche immobiliari e investimenti nello sviluppo locale*, Fondazione di Venezia, Marsilio Editori, Venezia

⁴⁹ Queste tipologie di intervento agiscono principalmente in modo puntuale nel territorio di riferimento in quanto i progetti sperimentali di Social Housing sono spesso riconducibili a: residenze temporanee, case albergo, coabitazione giovanile e intermediazione immobiliare. Un esempio indicativo è il "Programma Housing" della Compagnia di San Paolo, in: www.programmahousing.org

-
- le forme di sussidio alla domanda, come: i fondi di garanzia sul pagamento del canone di locazione; le agenzie di intermediazione immobiliare per diffondere l'uso dei contratti a canone concordato (L. 431/98); l'accompagnamento sociale alla residenza.

In questo quadro di esperienze frammentate ed eterogenee, gli aspetti principali che caratterizzano e sostanziano l'Edilizia Residenziale Sociale, anche rispetto all'ERP di tradizione, sono:

- gli strumenti della pianificazione urbanistica che, finalizzati a favorire ai promotori dell'iniziativa l'acquisizione delle aree a condizioni economiche più vantaggiose rispetto a quelle del mercato, non sono più strettamente riconducibili a piani attuativi specifici, come i PEEP, e allo strumento espropriativo, ma piuttosto a quelli dell'urbanistica consensuale, come gli accordi perequativi e la programmazione integrata;
- la tipologia di agevolazioni concesse dall'operatore pubblico al privato che, nel tentativo di superare il problema della scarsità di risorse destinate al settore, non si sostanziano più, non solo, nel contributo a fondo perduto ma anche in incentivi di tipo fiscale, urbanistico, normativo e finanziario;
- la tendenza dell'ERS, anche grazie alla procedura perequativa, a dare forma a quartieri caratterizzati dall'integrazione tra differenziate tipologie d'uso dell'alloggio (affitto sociale, vendita convenzionata e agevolata, vendita libera) e tra diversificate categorie sociali (il c.d. *social mix*), sostituendo quindi il modello dei quartieri interamente dedicati all'ERP, anche con interventi di elevata qualità progettuale;
- il target di riferimento che, intercettando principalmente un'area di disagio abitativo non più estremo, come la tradizionale edilizia sovvenzionata, è caratterizzato dalle categorie sociali – la c.d. “fascia grigia” o “classe intermedia” – che non hanno accesso agli alloggi pubblici in locazione ma nemmeno a quelli in libero mercato⁵⁰;
- l'enfasi rivolta non solo agli aspetti innovativi di natura finanziaria o immobiliare, basati principalmente sugli scambi negoziali o sull'utilizzo di strumenti finanziari – come i fondi immobiliari – ma anche a quelli di carattere sociale finalizzati a sostenere la domanda nell'accesso all'abitazione mediante l'accompagnamento degli abitanti nella nuova comunità insediata. Questa caratteristica attribuisce una profonda importanza alla gestione immobiliare, elemento critico che ha contribuito a screditare il ruolo ricoperto dagli ex-IACP, i soggetti tradizionalmente preposti alla gestione del patrimonio pubblico che, poco redditizio, è stato ritenuto addirittura un “patrimonio morto” (Brunetta, 2006);
- l'integrazione dell'ERS con il concetto della sussidiarietà orizzontale per la tendenza al coinvolgimento degli operatori privati e del Terzo settore.

Il nuovo welfare abitativo: tra arretramento statale e scarsa innovazione dei contenuti

Ma se l'ERS, o il Social Housing, «ha come principale finalità quella di soddisfare il diritto all'abitazione» (Nomisma, 2010: 149) e «include tutto l'insieme degli interventi di sostegno pubblico all'abitare» (Cittalia, 2010: 52) rivolti a rendere economicamente accessibile sia l'abitazione in affitto che in proprietà, sono poi così diversi i suoi elementi costitutivi rispetto a quelli dell'ERP di tradizione?

⁵⁰ L'ERS dovrebbe essere finalizzato prioritariamente alla realizzazione di alloggi in affitto in grado di offrire un'ampia articolazione dei canoni di locazione (moderato, agevolato, calmierato). L'emergenza abitativa attuale è, infatti, causata soprattutto dalla scarsa offerta di abitazioni in affitto economicamente accessibili rispetto al mercato. Inoltre, l'applicazione di canoni più elevati rispetto a quelli dell'edilizia sovvenzionata, tipica dell'ERP, consentendo una maggiore remunerazione dell'investimento, agevola l'ingresso dei privati nel settore.

Inoltre, se l'innovazione prodotta dall'ERS è finalizzata al coinvolgimento dei privati e del Terzo settore nell'erogazione del servizio abitativo, in cosa si sostanzia l'arretramento del pubblico nel settore e, se questo è avvenuto, quali implicazioni comporta?

Anche oggi, come in passato, l'intervento pubblico nell'edilizia abitativa, finalizzato a correggere le anomalie del mercato, trova la sua giustificazione nella tutela di un diritto sociale, quello all'abitazione. Per quanto si possa parlare di Edilizia Residenziale Sociale come settore contrapposto a quello di Edilizia Residenziale Pubblica è inevitabile che per soddisfare i bisogni della domanda sociale di riferimento sia necessario un *intervento pubblico* idoneo a garantire l'offerta di abitazioni i cui prezzi e canoni siano inferiori a quelli del mercato. E', quindi, in questo aspetto che deve ricercarsi la riconsiderazione del welfare abitativo, che trova i suoi caratteri distintivi principalmente nell'innovazione dei meccanismi finalizzati al reperimento delle aree (dall'esproprio alla perequazione), nonché nel sostanziale ampliamento del concetto di "contributo pubblico", non più solo monetario – quello per darsi del "contributo a fondo perduto" – ma attribuibile ad una serie diversificata di dispositivi (fiscali, normativi e urbanistici) che, mediante strumenti contrattuali propri degli scambi privati, tentano di coinvolgere il mercato nella realizzazione di alloggi in locazione sociale, subordinando, però, la tutela dell'interesse generale anche al ritorno reddituale ed economico.

Ciò che induce erroneamente a sostenere che l'ERP sia un settore contrapposto all'ERS, se non addirittura «un sottoinsieme caratterizzato dall'intervento pubblico più forte e diretto» (Urbani S., 2009: 165) è il totale accostamento della prima all'edilizia sovvenzionata, quella finanziata a totale carico dello Stato (a fondo perduto) mediante l'esproprio delle aree. Non bisogna dimenticare, invece, che nelle aree espropriate trovava esito anche l'edilizia convenzionata⁵¹ (L. n. 865/71), destinata all'affitto o alla proprietà, e che, mediante «l'intervento e la gestione degli immobili nel periodo di concessione del diritto di superficie o la cessione in proprietà degli alloggi» (Urbani, 1974: 41), permetteva il richiamo dei capitali privati (cooperative edilizie ed imprese di costruzione) nel settore.

Anche secondo questo aspetto, quindi, si può confermare la sostanziale continuità di contenuti tra «ERP ed ERS: pluralità di titoli di godimento, pluralità di operatori, valori immobiliari contenuti rispetto a quelli del mercato, sostegno alla domanda debole, intervento pubblico» (Lungarella, 2010a: 298).

Nel nuovo sistema abitativo, "market-oriented", l'arretramento del pubblico nel settore è da ricercarsi, dunque, in tre principali aspetti che non attengono direttamente al contributo dell'operatore pubblico, avendone assodata la sua necessaria presenza nonché evoluzione procedurale, quanto piuttosto all'intervento dello Stato nel settore e alla complessità, dovuta anche alla presenza di numerosi e diversificati attori, nell'implementazione delle politiche abitative nazionali e locali:

- 1) nel cambiamento, meramente formale, dell'aggettivo attribuito al sistema che non è più "pubblico" ma "sociale". Questa modifica è, dunque, finalizzata a caratterizzare non più il soggetto che eroga il servizio quanto piuttosto il fine a cui lo stesso tende, contestualmente ad un orientamento verso logiche di mercato. Una conseguenza, questa, che appare anche strettamente legata al consolidamento dell'ideologia neoliberista che, da un lato, riconosce nell'efficienza allocativa del mercato una funzione anche sociale e, dall'altro, «nella sua [ndr 2] combinazione distintiva di *antiwelfare* e *antistatist*» che si concretizza «in una totale ostilità al "pubblico", ostilità che è il motore principale delle ambizioni di smantellamento del welfare state» (Pennacchi, 2008: 43), contestualmente alla «progressiva e sempre più accelerata perdita di credibilità della politica, che trascina con sé anche l'idea stessa dell'utilità di ogni intervento pubblico» (Lungarella, 2010a: 276);
- 2) nella totale estinzione del finanziamento statale diretto, con cui si intercettava la domanda sociale in condizioni di estremo disagio, con il conseguente spostamento del settore sia verso le logiche

⁵¹ Che, come ricordiamo, insieme all'edilizia agevolata e sovvenzionata rientra nel più ampio sistema di ERP e poi dell'ERS

dell'edilizia convenzionata, in cui la quota degli alloggi in affitto e dei canoni è determinata dagli scambi negoziali e dalla redditività degli interventi, sia verso i bisogni della "classe intermedia" che, potendo sostenere canoni di affitto più elevati dell'ERP sovvenzionata, rende maggiormente remunerativi gli investimenti privati. Il rischio associato, in assenza di risorse pubbliche dirette, è di tagliare completamente fuori dal settore abitativo sociale la domanda più debole, per garantire, paradossalmente, una maggiore remuneratività agli interventi di Social Housing;

- 3) nella tendenza dell'ERS ad integrare sia il principio della sussidiarietà verticale, con la conseguenza di riversare sulle Regioni e sugli Enti locali, privati delle risorse statali, l'onere di risolvere una questione di interesse generale, sia della sussidiarietà orizzontale, i cui contenuti innovativi, dovuti principalmente al coinvolgimento dei privati e delle organizzazioni sociali – come strada ormai obbligata per l'erogazione dei servizi collettivi –, appaiono limitati, segnatamente nel settore in esame, all'ingresso delle Fondazioni Bancarie⁵².

Le nuove modalità operative, dunque, introdotte con il sistema di Edilizia Residenziale Sociale, ancorché strettamente legate al contributo dell'operatore pubblico, sono sintomo di un arretramento dello Stato nella tutela dell'interesse generale e indicative di una parziale erosione delle competenze dell'istituzione pubblica in materia, in quanto, essendosi ormai ridotto l'intervento diretto, lasciano alla contrattazione pubblico-privata e all'utilizzo di dispositivi del mercato – come i fondi immobiliari – l'erogazione del servizio abitativo sociale, tendenza che, introdotta a partire dalle prime sperimentazioni attivate, troverà il suo consolidamento nella politica abitativa nazionale del 2008.

2.3 La dimensione del disagio sociale: persone e contesti territoriali

«La speranza (molto coltivata, non solo nel nostro paese) che il problema abitativo trovasse una soluzione automatica attraverso la "casa in proprietà", non ha trovato riscontro nella realtà» (Indovina, 2005: 18).

Già nel 2001, periodo in cui si registrava un forte incremento delle abitazioni in proprietà e si avviava un ciclo immobiliare fortemente espansivo, veniva sottolineato (Isae, 2001) «che "nell'osservare i dati riguardanti difficoltà economiche effettivamente affrontate dalla famiglia, le spese per l'abitazione e le tariffe si confermano problemi molto rilevanti per tutti (non solo per i poveri)". [...] In termini quantitativi, dalla stessa indagine, si rilevava che il 23% di tutte le famiglie e il 30% di quelle povere avevano incontrato difficoltà per le spese della casa» (Indovina, 2005: 17).

Ricerche più recenti (Anci, 2008; Sunia, 2009; Banca d'Italia, 2008 e 2012a; Nomisma 2010), confermando che il problema abitativo coinvolge una quota rilevante ed eterogenea della popolazione, non solo le fasce sociali tradizionalmente considerate deboli, evidenziano lo stretto rapporto che intercorre tra il disagio abitativo dei nuclei familiari con redditi medi e bassi (pari o inferiori ai 20/25.000 euro/anno – Sunia, 2009) ed, in particolare, il comparto della locazione, soprattutto nelle città metropolitane e nei comuni medio-grandi. Nonostante sia notevole la quota dei proprietari dell'abitazione, arrivata nel 2010 (Nomisma) al 70,2% della popolazione, il mercato non riesce ad incontrare la domanda abitativa, oggi pari al 18,9%, che richiede una casa in affitto e che continua ad aumentare secondo i mutamenti demografici ed in seguito alla crisi economico – finanziaria in atto che ha ulteriormente impoverito le famiglie italiane. La stagnazione dei redditi percepiti negli ultimi venti anni⁵³,

⁵² Si ricorda infatti che, anche nel tradizionale sistema di ERP, le cooperative di abitazione, che rientrano nella definizione di Terzo settore, potevano partecipare alle sovvenzioni statali finalizzate all'erogazione del servizio abitativo sociale, come ancora oggi avviene.

⁵³ L'ISTAT conferma che «tra il 1993 e il 2011 la dinamica media retributiva risulta molto contenuta. Per il totale dell'economia le retribuzioni di primo livello registrano, in termini reali, una variazione nulla e per quelle di fatto si

il processo di precarizzazione di un'ampia fascia della popolazione⁵⁴ e «la crisi del binomio tra stabilità lavorativa e convivenza nucleare, su cui si è a lungo fondata la capacità della popolazione di fronteggiare le fasi critiche del ciclo di vita» (Graziani, 2004: 141), hanno progressivamente influito sulla stabilità delle famiglie italiane rendendole vulnerabili sia sotto il profilo economico che sociale⁵⁵. Tale “vulnerabilità”⁵⁶, segnatamente nell'accesso all'abitazione, è riconducibile sia alle ridotte condizioni economiche delle famiglie sia alle condizioni di vivibilità dell'abitazione, nonché alla localizzazione del proprio alloggio lontano dai luoghi di lavoro e di aggregazione sociale.

La questione della casa, come si presenta attualmente, risulta così molto diversa rispetto al passato quando «il disagio abitativo esprimeva una forte istanza di cambiamento della propria condizione sociale e la risposta pubblica è stata la costruzione di nuove case e l'incoraggiamento alla proprietà» (Anci – Cresme, 2005: 27). Negli ultimi venti anni, le modifiche strutturali della società, rappresentative del mutamento della domanda di abitazioni economicamente accessibili rispetto a quelle del mercato, hanno delineato “nuovi profili del bisogno” (Balducci, 2004) mutevoli ed articolati. A differenza del passato, infatti, l'attuale “problema della casa” non riguarda tanto la domanda di alloggi in proprietà o di una casa in cui vivere; riguarda piuttosto l'insostenibilità delle spese per l'abitazione (sia del canone di affitto sia di una rata del mutuo) che, a fronte del progressivo impoverimento delle famiglie e della scarsa offerta di alloggi economicamente accessibili, rende tale disagio una vera e propria emergenza sociale.

Aumenta l'ampiezza delle classi sociali tradizionalmente considerate deboli, in un Paese che è il più vecchio d'Europa (Anci, 2008) e nel quale i flussi migratori si sono notevolmente intensificati. Nel solo periodo 2002-2007 il numero delle persone over 65 (il 20,2% sul totale nel 2010) è aumentato di circa 1 milione, con un tasso di crescita triplo rispetto a quello generale della popolazione (del 3,6%); tra il 2008 e il 2009 la popolazione straniera è cresciuta del 13,4%, toccando quota 7,1% della popolazione italiana (Nomisma, 2010). Questi ultimi rappresentano una componente sostanziale che usufruisce del servizio pubblico in locazione: gli inquilini stranieri di ERP sono passati dall'1,6% al 12,9% del totale (Censis, 2008).

Inoltre, si configurano nuovi soggetti caratterizzati da bisogni differenziati che si trovano in condizioni di disagio abitativo anche per periodi transitori, spesso legati alla mobilità richiesta dal mercato del lavoro o a particolari fasi del proprio percorso di vita.

Se è aumentato il numero delle famiglie, dal 2000 al 2007 di circa 2 milioni, si è nello stesso tempo ridotto il numero dei componenti il nucleo familiare (Censis, 2008)⁵⁷, ed anche i giovani, circa 650 mila studenti universitari e 7 milioni di individui (tra i 18 e i 24 anni) che vivono ancora con i genitori, contribuiscono ad alimentare la domanda di alloggi in locazione perché sempre più esposti alla vulnerabilità abitativa.

assiste ad una crescita molto limitata, mediamente pari a quattro decimi di punto l'anno», inoltre, «negli ultimi due decenni la spesa per consumi delle famiglie è cresciuta a ritmi più sostenuti del loro reddito disponibile, determinando una progressiva riduzione della capacità di risparmio», Istat (2012: 140).

⁵⁴ «Dal 1993 al 2011 gli occupati con contratto di lavoro subordinato di natura temporanea sono cresciuti di 751 mila unità, con un tasso di variazione del 48,4 per cento, a fronte di un incremento del 13,8 per cento dell'occupazione dipendente complessiva» (Istat, 2012:124).

⁵⁵ Per un approfondimento sul concetto di “vulnerabilità sociale” si rimanda a Ranci C. (2002), *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna

⁵⁶ Secondo gli studi di Tosi (1994) e Rabaiotti (2001) si possono distinguere tre aree del disagio: «la prima è l'area della cosiddetta vulnerabilità o del rischio, la seconda è quella del disagio abitativo, la terza è l'area dell'esclusione abitativa», (Balducci, 2004: 36).

⁵⁷ Un dato confermato anche dai primi risultati emersi dal Censimento 2011 che, inoltre, sottolinea lievi differenze tra le diverse aree del Paese: il numero di componenti per famiglia è minore nel Nord (2,3 persone) e nel Centro (2,4 persone) e superiore nel Meridione e nelle Isole (2,5 persone per nucleo familiare, comunque diminuito dal 2001, quando era pari a 2,7), (Istat, 2011)

Il 69,8% dei nuclei familiari che vivono in locazione dispone di un reddito inferiore ai 2.000 euro/mese e solo il 7,2% arriva ai 4.000 euro/mese, tanto che «per le famiglie più povere ma, in generale, per quelle di nuova costituzione, l'affitto dell'abitazione risulta una strada obbligata» (Nomisma, 2010: 37).

Oltre all'1,3 milioni di famiglie che, nel 2008 (Nomisma, 2010), superano la soglia di sostenibilità economica relativa all'abitazione, utilizzando più del 30% del reddito per sostenere le spese locative, si aggiungono tutte quelle famiglie che vivono in una situazione di povertà assoluta⁵⁸. Un solo dato ne rappresenta l'entità: il 18,6% delle nuove famiglie (64.700 nuovi nuclei all'anno) che si sono costituite nel periodo 2006-2008 versano in quelle condizioni.

Questa condizione generale causa un notevole aumento nel numero delle persone che richiedono un intervento pubblico in grado di fronteggiare una situazione ormai insostenibile, nonostante il nuovo bisogno espresso dalla collettività, coincidendo spesso con quello delle famiglie della c.d. "fascia grigia", non trova risposta nella quota pubblica di alloggi in locazione. I redditi delle famiglie destinatarie del Social Housing, infatti, corrispondenti a quelli di una classe media che tende all'impoverimento, sono comunque troppo elevati per accedere agli alloggi dell'ERP sovvenzionata, ma troppo bassi per accedere al libero mercato. Sarebbe per questo strettamente necessario incrementare lo stock del patrimonio in affitto, con canoni che, superiori a quelli dell'ERP, possano intercettare la diversa articolazione della domanda sociale.

Ma, se il disagio abitativo, come dimostrano i dati, ha coinvolto l'intera nazione, è molto difficile conoscere con esattezza la gravità del problema a livello locale, un dato che si rimanda alla stima dei fabbisogni, quale prerequisite indispensabile per lo sviluppo di politiche locali coerenti con la domanda sociale, molto spesso "mistificatoria" (D'Agostini, 2011) e poco approfondita (Graziani, 2008). In via generale, è comunque noto che sono soprattutto le grandi città, dal Nord al Sud, che hanno manifestato un acuto disagio abitativo, sia per un incremento maggiore dei canoni sul mercato, rispetto ai comuni medio-piccoli, sia per l'elevato flusso di persone che sempre più frequentemente sceglie di vivere nelle città, nonostante, negli ultimi anni, gli alti valori degli immobili e dei canoni di locazione abbiano espulso dalle grandi città soprattutto le giovani coppie, gli anziani e gli immigrati, costretti a vivere nelle corone periurbane ed al pendolarismo giornaliero che, spesso, non è supportato da infrastrutture e servizi pubblici adeguati. I primi dati del censimento 2011, forniscono supporto a questa situazione: i comuni di dimensione medio-piccola (tra 5 e 20 mila abitanti) hanno avuto un aumento di popolazione dell'8,1% (valore doppio rispetto al dato nazionale), i comuni di medie dimensioni del 5,2% e nei comuni di grandi dimensioni la situazione è rimasta pressoché invariata (0,2%).

Alcune ricerche (Nomisma, 2010; Banca d'Italia, 2012a) mettono in luce che la scelta di vivere in un'abitazione in affitto è ormai prerogativa delle classi sociali meno abbienti che risiedono nei centri maggiori, senza differenze sostanziali tra Nord e Sud; il 28,9% delle famiglie che vivono in affitto risiede in un comune, centro dell'area metropolitana.

In questo contesto, dunque, il tema dell'emergenza abitativa è strettamente connesso con i temi più generali della sostenibilità e della vivibilità delle città, principalmente medie e grandi, in cui la localizzazione degli alloggi sociali, oltre a costituire una questione di rilevanza sociale, attiene strettamente al governo del territorio e alle politiche urbane, ancora poco integrate con quelle abitative.

2.4 Il problema abitativo: crisi dell'intervento pubblico e ascesa del "finanzcapitalismo"

I dati sopra riportati sull'emergenza abitativa che attualmente colpisce il Paese descrivono un quadro della situazione allarmante. Se il problema di accedere all'abitazione soprattutto in proprietà risulta

⁵⁸ La stima dell'incidenza della povertà assoluta viene calcolata sulla base di una soglia di povertà che corrisponde alla spesa mensile minima necessaria per acquisire un determinato paniere di beni e servizi (Nomisma, 2010: 58)

essersi attenuato rispetto al passato, come dimostra l'elevata percentuale di proprietari dell'abitazione di residenza, il problema dell'alloggio in affitto, su cui il Governo è più volte intervenuto, sia attraverso il meccanismo distributivo dei piani per l'edilizia economico e popolare (Piano Fanfani, PEEP, piano decennale della L. 457/78) sia con quello regolativo, principalmente a partire dagli anni '70 (prima con l'equo canone della L. n. 392/78 poi con i patti in deroga della L. n. 359/92 ed infine con la L. n. 431/98), rappresenta oggi la principale criticità della politica per la casa.

Per comprendere le cause che hanno condotto a questa grave situazione, oltre ad analizzare sinteticamente le vicende pubbliche che sono intercorse dagli anni '80 ad oggi in tema di edilizia abitativa sociale, sottolineandone le inefficienze, si vogliono qui considerare anche le condizioni che hanno alimentato il ciclo espansivo del mercato immobiliare principalmente a partire dal '97, per evidenziare il preponderante ruolo del mercato, e della sua finanziarizzazione, fra le cause dell'attuale disagio abitativo.

L'ultimo Piano Decennale del '78 solo in parte è riuscito a rispondere alla domanda abitativa dei ceti più deboli⁵⁹. A distanza di soli due anni da quel piano, infatti, il ricorso all'esproprio, che assicurava una ripartizione omogenea e certa delle aree dedicate all'edilizia residenziale pubblica, veniva gravato e reso pressoché impossibile da applicare con la sentenza di illegittimità costituzionale sull'indennizzo dell'area a prezzi agricoli (Sent. C.C. n. 5/80). Nello stesso periodo, inoltre, le politiche neo-liberiste "in voga" (il riferimento è alle politiche di Thatcher e Regan), spingevano il governo italiano ad attivare politiche finalizzate all'accrescimento dei proprietari dell'abitazione (L. n. 25/80; L. n. 98/82; L. n. 891/86)⁶⁰, tanto che furono costruite 3,1 milioni di alloggi a fronte di una crescita contenuta del numero delle famiglie di 1,3 milioni (Anci-Cresme, 2005). La spinta alla proprietà della casa, spesso forzosa, incentivata da condizioni favorevoli sui mutui, contestualmente alla crescita delle seconde case (il 21,1% del patrimonio nel 1991 era "non occupato" per motivi di vacanza – Indovina, 2005) ed alla riduzione del fabbisogno pregresso, hanno portato a ritenere ormai risolto il problema abitativo, con scarsa considerazione verso il comparto della locazione. L'equo canone e la sua sostituzione con i patti in deroga (L. n. 359/92) non erano sufficienti a governare il mercato dell'affitto, che è stato definitivamente liberalizzato con L. n. 431/98⁶¹, contestualmente alla chiusura dei fondi della Gescal che garantivano un flusso di risorse certe e dedicate all'edilizia pubblica. Così, si stima che la produzione di edilizia residenziale pubblica (Fig. 1), il cui patrimonio corrisponde solo al 4% del totale e al 20% di quello in affitto (Anci-Cresme, 2005), sia passata, per l'edilizia sovvenzionata, da 34.000 abitazioni nel 1984 a circa 1.900 nel 2004, e da 56.000 a 11.000 abitazioni l'edilizia agevolata⁶² (Cittalia, 2010), portando l'Italia al penultimo posto (prima della Grecia) nel rapporto tra spesa per sussidi alla casa e PIL pari allo 0,07% (Anci-Cresme, 2005).

⁵⁹ Il Piano Decennale 1978-1987, finanziato in larga parte attraverso i fondi della GESCAL (istituita con L. n. 60/63) per complessivi 21.125 miliardi delle vecchie lire, aveva in programma la realizzazione (tramite recupero e nuova costruzione) di 309.459 alloggi, anche per la soddisfazione di una domanda giacente di edilizia sovvenzionata che, nel 1980, veniva stimata in circa 250.000 richieste. Dal 1978 al 1987 è stato ultimato il 59% degli alloggi di edilizia sovvenzionata programmati e il 54% di quella agevolata (ANIACAP, 1987a, 1987b).

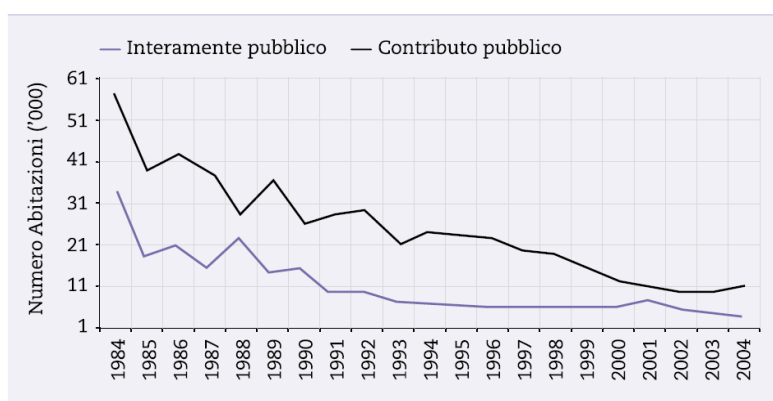
⁶⁰ La L. n. 25/80 permetteva agli Enti locali, attraverso l'attribuzione diretta delle risorse dallo Stato, di attivare direttamente interventi di nuova costruzione e di acquistare abitazioni da assegnare tempestivamente agli sfrattati. La L. n. 98/82 e poi la L. n. 891/86 prevedevano, invece, un sistema di credito per l'acquisto della prima casa basato su due canali di finanziamento statali: i buoni casa, che agevolavano l'ammortamento dei tassi di interesse sul mutuo, e i prestiti in conto capitale per i lavoratori dipendenti (per questi interventi è stato utilizzato il 21% dei fondi destinati al Piano Decennale – ANIACAP, 1987a)

⁶¹ La legge abroga di fatto sia la norma dell'equo canone che quella dei patti in deroga (L. n. 359/92, anno in cui veniva, inoltre, istituita l'ICI sugli immobili) e introduce due principali canali: quello di libero mercato, in cui il canone è determinato nella contrattazione tra le parti, e quello concordato, stabilito nell'accordo tra i comuni e le associazioni di categoria di inquilini e proprietari.

⁶² Dal 2002 al 2004 i trasferimenti per cassa dallo Stato alle Regioni nel settore sono passati da 1,5 miliardi nel 2002 a 808 milioni nel 2004, con una riduzione nel solo triennio del 55% (Anci-Cresme, 2005)

Ancora, nel 1998, oltre al progressivo disimpegno statale nell'offerta abitativa sociale⁶³, per cui si scontano oggi 600.000 domande di ERP inevase (Frontera, 2012a), l'Edilizia Residenziale Pubblica, senza garantire risorse certe ed adeguate, viene trasferita, con D. lgs. 112/98, dallo Stato alle Regioni in materia di governo del territorio e programmazione economica, congiuntamente ad un processo di aziendalizzazione degli ex-IACP nel passaggio da enti pubblici ad enti pubblici economici (L. n. 59/97).

Fig. 1 – Abitazioni costruite con sovvenzioni e contributi pubblici dal 1984 al 2004



Fonte: Cresme

In questo processo di smantellamento del welfare abitativo, e di progressiva territorializzazione delle politiche abitative, le forze del mercato, agevolate profondamente da questi provvedimenti, spingono l'avvio di un boom nel mercato immobiliare, cominciato nel 1997, il cui ciclo positivo ha avuto una durata di 10 anni. Un'indagine del Sunia (2009), effettuata su un campione di circa 5.000 contratti stipulati nei centri urbani con più di 250.000 abitanti, mette in rilievo che, nel periodo 1999-2008, i canoni di quelli stipulati ex-novo o rinnovati sono aumentati in media del 130% (con picchi del 145% nei grandi centri) e che i canoni proposti dai privati nello stesso periodo sono aumentati del 150% (o del 165% nei grandi centri). Si stima (Anci-Cresme, 2005) inoltre che, nel periodo compreso tra il 1998 e il 2004, anche i prezzi delle abitazioni nei grandi comuni siano aumentati in media del 65% e del 59% nei comuni capoluogo di provincia, con punte del 139% a Firenze e del 97% a Venezia.

Solo nel 2007 la fase espansiva si arresta e nell'agosto del 2008, poco prima della crisi dei mutui *subprime* americani (del settembre 2008), viene lanciato un Piano Nazionale di Edilizia Abitativa, che discuteremo più avanti. Fino a quel momento, nonostante il disagio abitativo si manifestasse già prima nelle aree urbane e metropolitane, il mercato è stato libero di agire.

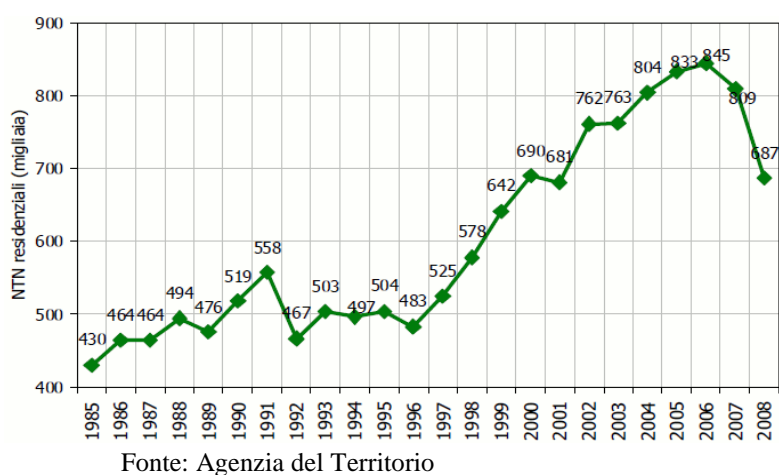
⁶³ Oltre a non ricevere sussidi, il patrimonio pubblico in capo agli ex-IACP è stato progressivamente svenduto, a partire dal piano di vendite della L. n. 560/93. Tra il 1993 e il 2006 sono stati dismessi oltre 150 mila alloggi con un ricavo unitario medio di appena 23.700 euro. L'apice di questo processo si è verificato nel periodo 1996-1999 quando il volume medio di vendite si è attestato sulle circa 17.000 unità (Dexia-Crediop, 2008). I ricavi, oltretutto limitati, sono stati anche utilizzati per ripianare i deficit degli enti (Censis, 2008). Secondo la stima effettuata dall'Unità di analisi strategica della Presidenza del Consiglio, il patrimonio pubblico (appartenente a Stato, Regioni, Province, Comuni ed ex-IACP) è calato di oltre il 20% dal 1991 al 2007, quando è arrivato a circa 800.000 immobili (Cittalia, 2010).

Il boom decennale del mercato immobiliare e le cause del disagio abitativo

La fase espansiva del mercato immobiliare (Fig. 3) è stata determinata da molteplici fattori, endogeni ed esogeni al mercato di riferimento, che hanno stimolato, oltretutto la domanda primaria di abitazioni, anche l'intensa attività di *trading* immobiliare⁶⁴ effettuato nei mercati finanziari dai maggiori Investitori Istituzionali esteri ed autoctoni.

L'avvio di questa fase, infatti, si registra nel 1997 (Cresme N.d.; Caudo, 2006), non a causa di una maggiore produzione edilizia, iniziata a partire dal 1999, ma principalmente per l'incremento delle compravendite in aumento dell'8,7% rispetto all'anno precedente. Sebbene in ritardo rispetto ad altre realtà come l'Inghilterra o gli USA, in Italia, proprio in quegli anni, si intensifica e consolida il legame tra politiche di accesso al credito e finanziarizzazione del mercato immobiliare. Questa condizione ha svolto un ruolo rilevante nel determinare il vertiginoso aumento dei prezzi e dei canoni di locazione in un momento in cui, inoltre, veniva praticamente demolito il sistema di protezione sociale che garantiva un tempo il diritto all'abitazione per le classi più svantaggiate.

Fig. 3 – Andamento delle compravendite di immobili residenziali dal 1985 al 2008



Tra i fattori endogeni che hanno alimentato il boom del mercato immobiliare, si evidenziano:

- primo fra tutti, la riduzione dei tassi di interesse ed il contenimento dell'inflazione dal '97 che, imposti all'Italia dalla sottoscrizione nel '92 del trattato di Maastricht, determinando un notevole abbassamento dei mutui per la casa, hanno stimolato fortemente la domanda e, di conseguenza, la produzione edilizia e l'aumento dei prezzi degli immobili;
- l'accrescimento della domanda abitativa primaria costituita dalle famiglie che non hanno avuto accesso all'abitazione nel periodo 1992-1996, sia per la contenuta produzione edilizia degli anni

⁶⁴ Per trading immobiliare si intende generalmente l'attività di intermediazione finanziaria finalizzata all'acquisto o vendita di strumenti finanziari (nel caso, quote corrispondenti al valore degli immobili) nel mercato della Borsa italiana. In: Glossario e definizioni di Trading e Finanza, <http://glossario-definizioni-trading-finanza.blogspot.hu/2012_05_01_archive.html>

'90 sia per gli alti tassi di interesse sui mutui, e dal progressivo incremento dei nuclei familiari avvenuto a causa della rapida trasformazione strutturale delle famiglie italiane⁶⁵;

- l'evolversi della domanda qualitativa di nuove abitazioni determinata dalla presenza di numerosi nuclei familiari che, avendo estinto il mutuo contratto in precedenza (in particolare negli anni '75-80), possono rimettere l'immobile nel mercato e sfruttare tale profitto «con un approccio però diverso dal passato: non accedere alla prima casa ma migliorare la propria condizione abitativa» (Cresme, 2010: 22);
- le agevolazioni fiscali previste dalla legge Visco (L. n. 133/99) e dalla Tremonti-bis (L. n. 383/01) sui redditi d'impresa reinvestiti in beni strumentali nuovi, tendono ad alimentare la produzione edilizia;
- il progressivo calo dei rendimenti dei titoli mobiliari italiani pubblici, come ad esempio i BOT⁶⁶, che ha veicolato il risparmio degli investitori verso l'investimento in immobili;
- la caduta dei prezzi delle abitazioni nel 1997 che, dopo il picco massimo del '92, facendo registrare un livello prossimo ai prezzi della fase espansiva degli anni '80 (in particolare, degli anni '88-'89), «ha consentito di prefigurare una crescita prospettica "sostenibile" per gli investitori» (Anci-Cresme, 2005: 19).

Le *previsioni positive* sulla crescita del mercato, congiuntamente ai fattori in esame, hanno incentivato i risparmiatori e gli speculatori all'investimento immobiliare, con le relative conseguenze sui prezzi e canoni di locazione degli immobili. In Italia, come si descriverà di seguito, le grandi imprese immobiliari, le banche e le assicurazioni così come gli enti previdenziali, hanno beneficiato del processo di valorizzazione immobiliare alle spalle dei cittadini, spinti principalmente da logiche reddituali che hanno preso forma nella finanza immobiliare anche a causa di un diverso orientamento nelle logiche di investimento, soprattutto a partire dall'inizio del nuovo secolo.

Tra i fattori esogeni è, infatti, necessario ricordare lo scoppio della bolla speculativa finanziaria del 2000, in quanto questo fattore ha spinto gli investitori a ricercare negli immobili una fonte di guadagno più affidabile e sicura delle azioni scambiate nel mercato finanziario. A metà degli anni '90, il connubio tra mercati borsistici e nuove tecnologie di comunicazione (con Internet e il trading on-line), periodo conosciuto come la "new economy", intensifica il processo di accumulazione di rendimenti finanziari nel quadro di un'"euforia irrazionale"⁶⁷ che alimenta il valore ed il rendimento dei titoli azionari (Marazzi, 2002). Questa speculazione viene frenata con la bolla finanziaria, tanto che, la scarsa fiducia dei risparmiatori verso i mercati azionari, nel quadro di una situazione globale incerta anche a causa del crollo delle torri gemelle nel 2001, tende a dirottare l'investimento delle risorse accumulate in precedenza verso l'investimento immobiliare. Questo fattore, nonostante il ciclo immobiliare abbia iniziato la propria fase espansiva prima che la bolla speculativa si sgonfiasse, ha contribuito ad aumentare il numero delle compravendite nel periodo del boom. Gli immobili, infatti, presentando una correlazione relativamente bassa con i mercati azionari ed obbligazionari, costituiscono un investimento alternativo sia per i piccoli

⁶⁵ La nuova domanda di abitazioni è composta dalle famiglie costituite dai nati nel baby boom degli anni '60, dal processo di atomizzazione familiare che aumenta il numero dei nuclei e quindi della domanda di nuove abitazioni e dagli immigrati

⁶⁶ Il rendimento medio dei BOT a 3 mesi è passato dall'8,42% nel 1996 al 6,30% nel '97, per continuare a scendere fino a toccare nel 2002, momento in cui il boom immobiliare era nel pieno della fase espansiva, un rendimento del 3,12%. Lo stesso vale per i rendimenti dei BOT a 6 e 12 mesi calati rispettivamente dall'8,37% nel 1996 al 3,25% nel 2002, e dall'8,33% al 3,38%. In: Dipartimento del Tesoro, Archivio storico composizione titoli di stato, <www.dt.tesoro.it>

⁶⁷ Questa citazione proviene da un discorso fatto il 5 dicembre del 1996 da Greenspan, Amministratore della Federal Reserve (FED) dal 1987 al 2006.

risparmiatori che per gli Investitori Istituzionali (Viola, N.d). Come sottolinea Assoimmobiliare (2012), la seconda metà degli anni '90 e la prima metà degli anni 2000 rappresenta un periodo in cui «si è assistito alle prime alleanze tra *player* domestici ed operatori stranieri (banche d'affari e fondi opportunistici)», momento in cui «l'Italia viene considerata l'area che presenta maggiori opportunità di investimento, anche grazie alla sua posizione nel ciclo immobiliare internazionale, caratterizzata da un avvio tardivo, rispetto agli altri paesi europei, della fase di ripresa successiva alla crisi di fine anni '90».

Nell'ambito di questi numerosi accadimenti, come accennato in precedenza, le banche hanno giocato un ruolo molto importante sia nel processo di ricapitalizzazione del sistema produttivo, congeniale alle logiche della finanziarizzazione immobiliare, sia nel determinare ulteriormente, mediante la politica di agevole accesso al credito alle famiglie, l'aumento della domanda di abitazioni e di conseguenza dei prezzi e canoni di locazione.

A partire dalla metà degli anni '90, (più precisamente intorno al 1998/99) vengono lanciati in Italia i primi fondi immobiliari (sulla base della L. n. 86/94, modificata con il Testo Unico della Finanza della L. n. 58/98), uno degli strumenti principali che hanno condotto alla finanziarizzazione del mercato immobiliare.

Prende avvio il processo di vendita dello stock immobiliare in capo agli Enti previdenziali pubblici⁶⁸ e si sviluppa contestualmente il processo di *securitization* del patrimonio di grandi imprese, gruppi bancari ed assicurativi. La *securitization* «è uno strumento che viene utilizzato per conferire liquidità all'investimento immobiliare attraverso la cartolarizzazione (incorporazione) in un titolo di un reddito derivante dai cespiti immobiliari. La redditività del titolo è perciò determinata dal flusso di reddito nel tempo derivante dalla gestione delle proprietà immobiliari oggetto dell'operazione di *securitization*» (Tronconi et al., 2002: 36).

Tra il 1997 e il 1998, quindi, per conferire maggiore liquidità all'investimento rappresentato dal patrimonio immobiliare delle grandi imprese, spinte dalla competitività a massimizzare la redditività del capitale, vengono create, dalle società madre, nuove "società veicolo" che, oltre a scambiare i titoli obbligazionari emessi attraverso il processo di *securitization* (dando, quindi, all'immobile la "forma" di un titolo commercializzabile nei mercati finanziari), consentono all'impresa madre, utilizzando in garanzia gli immobili conferiti, «di ricevere dalle banche i finanziamenti senza doversi indebitare e senza doversi far carico del rischio connesso» (Caudo, 2011: 2). Le nuove società veicolo, inoltre, sono obbligate a fare profitti attraverso l'incremento di redditività del proprio patrimonio immobiliare o di quello che, tramite il finanziamento bancario, è stato acquistato nella fase di dismissione del patrimonio degli enti previdenziali o del comparto assicurativo (Caudo, 2006). Per garantire, in seguito, i profitti alle imprese madre e il rimborso del debito alle banche, le società veicolo procedono al processo di valorizzazione dei propri patrimoni immobiliari mediante l'aumento dei prezzi degli immobili e dei canoni di locazione, questi ultimi, in quel periodo, completamente liberalizzati (L. n. 431/98).

Il processo di *securitization*, quindi, ha contribuito ad aumentare il valore del patrimonio immobiliare, in quanto, permettendo agli investitori finanziari di poter comporre portafogli mobiliari (titoli azionari) anche con investimenti immobiliari, e di aumentare, quindi, il numero dei soggetti richiedenti tali portafogli, ha provocato un incremento nella continuità delle transazioni partecipando, così, «alla formazione dei prezzi mediante l'inserimento di flussi aggiuntivi di domanda, nella fase di acquisizione di investimenti immobiliari, e di offerta, nella fase di dismissione degli stessi» (Degennaro, 2008: 92).

A contribuire, infine, alla crescita dei prezzi degli immobili e, di conseguenza, dei canoni di locazione, liberalizzati, hanno giocato ancora il loro ruolo le banche (e, senza dubbio, il notevole ribasso dei tassi di interesse sui mutui avvenuto nel 1997). Si registra, infatti, che, tra il dicembre del '97 e il marzo del '98 l'ammontare dei prestiti concessi alle famiglie dagli istituti di credito sia passato dal 6,6% al 7,6%

⁶⁸ Con L. n. 104/96 si prevede (art. 2, comma 3, lettere c) e d) il conferimento degli immobili di questi enti a fondi comuni di investimento immobiliare o a società immobiliari delle quali i fondi pensione istituiti nel '93.

(Caudo, 2006) e, in crescita costante negli anni seguenti, tra il periodo 1996-2006 ha subito un incremento pari al 466%⁶⁹. Anche quando, nel periodo 2003-2006, si è verificato un aumento nel costo del mutuo, che rendeva più difficoltoso il suo ammortamento da parte delle famiglie, le banche hanno concesso «condizioni contrattuali più allettanti (tempi di rimborso più lunghi, tetti massimi sulla rata periodica, ad esempio)» (Nomisma, 2007: 5) per continuare a stimolare la domanda e di conseguenza la lievitazione dei prezzi e dei canoni degli immobili, elemento questo favorevole al processo di valorizzazione immobiliare delle grandi imprese, sopra descritto.

Nell'arco di dieci anni, le conseguenze del boom immobiliare, determinato anche dal perverso meccanismo finanziario, sono ormai visibili e note, soprattutto in riferimento ai dati del disagio abitativo prima analizzati.

In un quadro emergenziale, reso ancora più drammatico dalla crisi economico-finanziaria in corso, che ha determinato anche in Italia un ulteriore impoverimento delle famiglie e un periodo di stasi del mercato immobiliare⁷⁰, gli enti oggi deputati alla programmazione e pianificazione degli interventi di edilizia abitativa sociale (le Regioni), così come quelli incaricati alla realizzazione e alla gestione del patrimonio abitativo pubblico (sia i Comuni, sia gli ex-IACP), si trovano a dover rispondere alla domanda sociale di riferimento attraverso politiche integrate che richiedono strategie e risorse certe, poco agevolate da una politica per la casa che solo nel 2007 viene rilanciata dallo Stato.

⁶⁹ Il totale delle erogazioni emesse dalle banche per l'accensione di un mutuo è passato da 36.784 milioni di euro nel 1996 a 208.295 milioni nel 2006 (Nomisma, 2007)

⁷⁰ Già nei primi mesi del 2009 si registra, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, una contrazione delle compravendite immobiliari del 15,6%. Nel periodo 2007-2011 le compravendite di abitazioni sono diminuite complessivamente del 31,2%. In cinque anni, dal 2008 al 2012, gli investimenti nel settore delle costruzioni sono diminuite del 25,8%, e le famiglie che riescono a risparmiare sono scese, in un solo anno (dal 2011 al 2012), dell'8%. Nel 2012, i prezzi delle abitazioni calano, invece, in modo contenuto: solo l'8,6% (ANCE, 2012a).

3. Il Piano Casa e l'Alloggio Sociale. Politiche e strumenti

3.1 Un piano per la "casa"

Il crescente problema del disagio abitativo italiano, legato principalmente ai problemi strutturali del tradizionale sistema abitativo pubblico e al ciclo immobiliare espansivo del periodo '97-2007, viene affrontato a livello statale solo all'inizio della fase recessiva del boom immobiliare durato circa 10 anni. Periodo in cui, a fronte di profondi mutamenti procedurali ed amministrativi che hanno coinvolto il sistema nel suo complesso, sono state, inoltre, poste le basi per lo sviluppo di una politica nazionale per la casa.

Questa prende avvio, contestualmente alla riconsiderazione del tradizionale sistema di Edilizia Residenziale Pubblica (per cui si rimanda al paragrafo 2.2), già testimoniata da qualche timido segnale innovativo proveniente a livello locale, con Legge finanziaria n. 244/07 in cui l'Edilizia Residenziale Sociale diviene standard di servizio, aggiuntivo agli standard urbanistici del DM 1444/68, da definire nell'ambito degli scambi negoziali pubblico-privati, e, principalmente, con L. n. 9/07 – *Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali* – mediante cui:

- viene lanciato un *piano straordinario articolato in tre annualità* (art. 3), da concertare con le Regioni, finalizzato ad incrementare l'edilizia sovvenzionata ed agevolata nei Comuni al di sopra dei 10 mila abitanti e ad alta tensione abitativa (art. 1, comma 1);
- viene prevista la definizione dell'Alloggio Sociale (art. 5) che, per sottrarre dalla notifica degli aiuti di Stato (ai sensi dell'art 86, paragrafo 2, del Trattato istitutivo della Comunità Europea) i progetti di edilizia residenziale sociale (con le conseguenti agevolazioni e sussidi pubblici), deve essere definito come servizio economico di interesse generale. Sebbene sia rimandato al paragrafo 3.3 un maggiore approfondimento sulla definizione dell'Alloggio Sociale, è qui utile sottolineare che, mentre con L. n. 244/07 (art. 2, comma 285 e 286) *si considerano residenze di interesse generale destinate alla locazione i fabbricati situati nei comuni ad alta tensione abitativa composti da abitazioni non di lusso sulle quali grava un vincolo di locazione per un periodo non inferiore a 25 anni*, nel Dm 22 aprile del 2008 (che definisce l'Alloggio Sociale) rientrano nella definizione di servizio economico di interesse generale gli alloggi in affitto permanente, in locazione temporanea per almeno 8 anni e anche in proprietà (art. 3).

Gli obiettivi del piano nazionale straordinario, predisposto con L. n. 9/07, miravano tendenzialmente a (art.3):

- incrementare il patrimonio abitativo pubblico in locazione mediante il recupero e l'adattamento funzionale degli alloggi, non assegnati, degli ex IACP, l'acquisto e la nuova costruzione;
- proporre normative dirette a regolare principalmente le modalità d'uso degli alloggi di proprietà di enti previdenziali, casse professionali, compagnie di assicurazione e istituti bancari che gestiscono il relativo patrimonio;
- individuare misure dirette a garantire, anche in tema organizzativo, la cooperazione tra Stato, Regioni ed Enti locali con il fine di ridurre il disagio abitativo per particolari categorie sociali.

Nella L. n. 222/07 in cui era stato previsto un finanziamento statale di 550 milioni di euro per l'attuazione del piano (art. 21), veniva inoltre individuata una specifica misura di intervento (art. 41), affidata all'Agenzia del Demanio, per incrementare il patrimonio immobiliare in locazione principalmente a canone sostenibile. La legge prevedeva la costituzione di una *società di scopo per promuovere la formazione di strumenti finanziari immobiliari a totale o parziale partecipazione pubblica* la cui spesa massima era fissata in 100 milioni di euro. Per l'attuazione di questa misura veniva anche ipotizzato l'ingresso della Cassa Depositi e Prestiti⁷¹ come «importante *partner* finanziario della *newco* affidata all'Agenzia del Demanio» che «potrebbe far leva anche sul sostegno finanziario della Cassa per trasformare gli immobili suscettibili di conversione in alloggi adatti alle esigenze abitative» (Fabietti, 2007: 260). Si guardava, infatti, al sostegno finanziario che la CDP aveva concesso al fondo di investimento immobiliare Abitare Sociale 1 (di cui accennato in precedenza), costituito in via sperimentale dalla Fondazione Cariplo, nel 2004, per l'attuazione di interventi di Social Housing⁷². In quel periodo, i fondi di investimento immobiliare – disciplinati in Italia dal 1994 – avevano ormai assunto una posizione consolidata (benché soggetta a revisioni legislative) nel processo di finanziarizzazione del mercato immobiliare e le Fondazioni Bancarie, dal 2003, avevano la possibilità, ai sensi della L. n. 112, di investire in beni immobili diversi da quelli strumentali alla propria attività⁷³. La sperimentazione del Fondo Abitare Sociale 1 (il cui primo intervento è stato approvato, nel 2007, nel Comune di Crema) mediante il quale era stata verificata la fattibilità tecnica ed economico-finanziaria dell'investimento immobiliare nel Social Housing, promettendo rendimenti pari al 4-5%, poteva rappresentare una valida alternativa di investimento per le Fondazioni Bancarie ai fini della diversificazione dell'investimento

⁷¹ Tradizionalmente, la CDP, braccio operativo del Ministero del Tesoro, ha contribuito allo sviluppo infrastrutturale del Paese sostenendo finanziariamente gli enti locali. Nel 2003, con D.l. n. 269/03, la CDP Amministrazione dello Stato è stata trasformata in CDP S.p.A. nel tentativo di rafforzare la propria missione: «il progetto di trasformazione in SpA della Cassa Depositi e Prestiti si prefigge lo scopo di indirizzare la gestione dell'istituto verso logiche che siano maggiormente orientate al mercato, rimanendo tuttavia i connotati di specialità connessi alle finalità pubbliche di interesse generale di cui la nuova Cassa depositi e prestiti rimane soggetto essenziale» (Senato della Repubblica, 2003: 162). La CDP è stata trasformata «in uno strumento attraverso il quale portare debito pubblico al di fuori del bilancio dello Stato» in un veicolo, quindi, con cui gestire le partecipazioni nelle diverse imprese. Per “depubblicizzare” la CDP, in modo da non violare la normativa europea, era necessario coinvolgere degli attori privati. Nello stesso anno, quindi, le Fondazioni Bancarie sono entrate nella CDP SpA acquisendo, con un miliardo di euro, il 30% della nuova società (Boeri e Guiso, 2012a). Si rimanda al paragrafo 4.4 per una maggiore comprensione del tema.

⁷² Anche nel Tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative convocato, ai sensi della L. n. 9/07, per la predisposizione del programma nazionale, veniva prevista l'attivazione di *nuovi strumenti finanziari, quali in particolare i Fondi immobiliari etici sostenuti da risorse pubbliche, private e delle Fondazioni Bancarie*, le cui proposte – relative alla normalizzazione del mercato immobiliare - riguardavano la previsione *di un regime fiscale agevolato per la costituzione e le attività dei Fondi immobiliari etici il cui oggetto prevalente sia costituito dall'offerta di alloggi sociali*. In: Direzione Generale per l'Edilizia Residenziale e Politiche Urbane Abitative (2007), *Tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative – Documento*, Ministero delle Infrastrutture, Roma

⁷³ Prima dell'emanazione di questa legge era sostanzialmente proibito alle Fondazioni Bancarie di investire nel settore immobiliare. Nell'art. 12 del D.lgs. n. 153/99 era, infatti, previsto un regime tributario agevolato per le Fondazioni, ai sensi del D.P.R. 601/73, mediante la riduzione del 50% dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche rientrati in enti non commerciali. Nello stesso articolo (comma 4) era, quindi, previsto che qualora una Fondazione fosse stata titolare di diritti reali su beni immobili diversi da quelli strumentali avrebbe perso la natura di ente non commerciale e, di conseguenza, l'agevolazione tributaria. Con la L. n. 112/03 questa problematica è stata superata (Segre, 2007)

patrimoniale, rispetto, ad esempio, ai tradizionali veicoli mobiliari che, come i titoli di Stato (BOT, BTP), in quel momento, rendevano anche meno del Social Housing.

I presupposti e i richiami di incostituzionalità del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa

Di fatto, i fondi stanziati per l'attuazione del piano non sono mai stati erogati e sono invece confluiti, circa un anno dopo, con una maggioranza politica diversa dalla precedente, nel Piano Nazionale di Edilizia Abitativa (PNEA) predisposto con l'art. 11 del D.l. 112/08, convertito in Legge n. 133/08 e disciplinato, un anno dopo, mediante d.p.c.m. 16 luglio 2009.

Il PNEA, con «maggiori dimensioni, complessità e diversificazione negli interventi rispetto al precedente Programma straordinario» (Corte dei Conti, 2011: 43), si configura come un «macroprogramma di edilizia *multifunzionale* in cui vi è *anche* l'edilizia sociale» (Urbani, 2010: 258). Un «anche» che, trovando espressione in una delle «linee di intervento» previste nel Piano (art. 11, comma 3, lettera e) – *realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale* – quale strumento sostanzialmente privilegiato dalla legge (ad esclusione di altre modalità) per la programmazione degli interventi (Urbani, 2010), che troveranno poi attuazione mediante strumenti diversificati (tra cui i fondi immobiliari), è stato dichiarato incostituzionale con Sentenza n. 121/10. La Corte Costituzionale, piuttosto che escludere dal piano i programmi integrati che non abbiano finalità sociali, mette in discussione le finalità stesse del piano sostenendo che la predisposizione in esame *deve ritenersi costituzionalmente illegittima, in quanto consente l'introduzione di finalità diverse da quelle che presiedono all'intera normativa avente ad oggetto il piano nazionale di edilizia residenziale pubblica e che, se il piano non fosse rivolto (come si sarebbe voluto) all'esclusiva realizzazione di edilizia sociale ma comprendesse anche interventi di edilizia residenziale di mercato, si introdurrebbe un corpo estraneo in un complesso normativo statale, il quale trae la sua legittimità dal fine unitario dell'incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica*. Che gli obiettivi del piano fossero principalmente orientati a stimolare e sostenere il settore edilizio in una fase recessiva del mercato immobiliare, è anche sottolineato dal lessico stesso della legge (Lungarella, 2010b) quando, nell'individuazione delle sue finalità, *il piano è rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale [...] destinate prioritariamente a prima casa* (art. 11, comma 2); non si evidenzia il fine «sociale» dell'edilizia da realizzare né tantomeno la volontà di incrementare il patrimonio abitativo in affitto, la cui scarsità costituisce, invece, la causa principale dell'emergenza abitativa attuale.

Ulteriori elementi di illegittimità costituzionale, così dichiarati dalla Corte nonostante le Regioni avessero impugnato l'intero art. 11 del decreto istitutivo del Piano Casa⁷⁴, riguardano:

- la violazione del principio di leale collaborazione tra Stato ed autonomie locali quando è previsto che (art. 11, comma 4) se entro 90 giorni non è stata raggiunta l'intesa tra gli enti per l'approvazione degli Accordi di Programma (AdP) – con cui vengono definiti gli interventi di edilizia sociale (mediante programma integrato di intervento) – questi possono comunque essere approvati dallo Stato. Disposizione questa che si pone anche in netta contraddizione con

⁷⁴ Sostanzialmente le Regioni hanno intravisto nell'elevato grado di dettaglio della norma, sia nella regolazione degli interventi sia nelle procedure attuative, una compressione della propria autonomia non ascrivibile alla mera definizione delle finalità e dei principi generali che, in tema di edilizia residenziale pubblica – materia assai composita e trasversale per cui si individuano tre livelli normativi – spettano allo Stato. Sua competenza esclusiva è, infatti, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni per garantire l'uniformità sul territorio nazionale; competenza concorrente è, invece, il governo del territorio in cui rientra la programmazione e pianificazione degli interventi di edilizia abitativa; competenza esclusiva delle Regioni, infine, è la regolamentazione della gestione del patrimonio abitativo pubblico.

l'obiettivo che, tra gli altri, veniva individuato nel precedente piano straordinario in tema di cooperazione tra Stato, Regioni ed Enti locali;

- per la medesima ragione, risulta incostituzionale il provvedimento (art. 11, comma 9) che definisce, in alternativa all'AdP, l'approvazione dei programmi integrati secondo il procedimento previsto per le opere strategiche⁷⁵. Un procedimento che, sebbene sia finalizzato a velocizzare l'approvazione dei programmi, avviene in deroga agli strumenti urbanistici.

Nonostante i richiami di incostituzionalità si siano abbattuti su questioni di carattere più generale, l'impianto del piano casa è sostanzialmente rimasto intatto⁷⁶ prevedendo che:

- i programmi integrati, presentati negli AdP, siano definiti *sulla effettiva richiesta abitativa nei singoli contesti rapportati alla dimensione fisica e demografica del territorio di riferimento* (art. 11, comma 4) anche se, prevedendo tra i criteri di selezione delle proposte *la rapida cantierabilità e fattibilità urbanistica* (art. 9, d.p.c.m. 16 luglio 2009) si corre il rischio di escludere quei Comuni in cui, nonostante sia necessario incrementare il patrimonio abitativo sociale, non siano immediatamente realizzabili queste condizioni;
- inoltre, ancorando la realizzazione di edilizia abitativa sociale alla predisposizione di programmi integrati basati sulla redditività degli interventi, raggiunta essenzialmente tramite lo scambio edificatorio, nonché su incentivazioni fiscali ed esenzione dai contributi di costruzione, rimanda principalmente ai comuni l'onere di sostenere le iniziative, ovvero di definire «quali siano i parametri anche economici che fanno delle contrattazioni degli scambi *leali* e non scambi *inequali*» (Urbani, 2010: 269). Del resto, nei criteri di selezione degli interventi è prevista *l'incidenza del numero di alloggi a canone sociale e sostenibile in rapporto al totale degli alloggi* senza dare dei primi una dimensione quantitativa minima da garantire; senza definire, quindi, la «misura dell'interesse pubblico» (Urbani, 2009; 2010) mediante il quale valutare gli scambi con il privato.

L'impugnazione della norma istitutiva del piano da parte delle Regioni, la predisposizione del d.p.c.m. attuativo dello stesso un anno dopo l'emanazione della legge, così come «i lunghi tempi impiegati in attività preliminari» (Corte dei Conti, 2011: 47) sia da parte delle Regioni (che solo a fine 2010 e inizio 2011, hanno presentato le proposte di Accordo di Programma, la cui scadenza era ad ottobre 2010), sia da parte del CIPE (a cui spettava la valutazione degli Accordi approvati nel maggio 2011), hanno determinato un notevole ritardo nell'effettiva attuazione del piano che, attualmente in fase operativa, risente profondamente delle conseguenze determinate dalla crisi economica globale.

Queste le premesse ad un programma nazionale che, senza troppo celare gli obiettivi sottesi a vantaggio di un mercato immobiliare ormai coinvolto in una fase negativa, ha trovato la sua legittimità nella tutela dell'interesse generale espressione di un bisogno collettivo che considera la «casa» un elemento necessario al «pieno sviluppo della persona umana».

⁷⁵ Le modalità approvative sono disciplinate alla parte II, titolo III, capo IV, del D. lgs. n. 163/06

⁷⁶ «Ad avviso della Corte, la previsione da parte dello Stato di un piano nazionale di edilizia abitativa va ascritta al cd. secondo livello normativo, dei tre di cui si compone la materia edilizia residenziale pubblica, con ciò legittimando l'esercizio di una competenza nell'ambito del governo del territorio in ordine alla predeterminazione dei principi generali della programmazione nazionale e regionale» (Venturi, 2010: 1382) anche se «stabilire modalità attuative e procedurali così stringenti significa in altri termini espropriare le Regioni [...] di una potestà legislativa che pure si deve svolgere nel rispetto dei principi e delle finalità di carattere generale e unitario stabiliti dallo Stato [...] È evidente poi che tali effetti si riversano sulle funzioni proprie dei comuni comprimendone notevolmente la riserva di autonomia e di programmazione urbanistica» (Venturi, 2010: 87)

3.2 Il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa. Obiettivi e misure di intervento

Il PNEA, rivolto principalmente ad agevolare i nuclei familiari a basso reddito, le giovani coppie, gli studenti, gli anziani e gli immigrati regolari, ha previsto sei linee di intervento così finanziate⁷⁷ e divisibili in:

- 1) interventi di competenza degli ex IACP o dei Comuni (lettera f), già ricompresi nel precedente piano straordinario (L. n. 9/07), le cui risorse sono state ridotte a circa 200 milioni di euro;
- 2) interventi di edilizia residenziale sociale, da individuarsi mediante la predisposizione degli Accordi di Programma, per un finanziamento complessivo, derivante dai residui del precedente piano, pari a circa 378 milioni di euro⁷⁸, con cui si prevedono:
 - l'incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica (lettera b);
 - la promozione finanziaria ad iniziativa dei privati, da realizzarsi mediante la finanza di progetto (lettera c), il c.d. project financing;
 - le agevolazioni alle cooperative edilizie (lettera d);
 - i programmi integrati di edilizia residenziale sociale (lettera e);
- 3) costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per la valorizzazione e l'incremento dell'offerta abitativa in locazione (lettera a), per un finanziamento statale pari a 150 milioni di euro⁷⁹. E' su questa misura, principale oggetto di indagine del presente lavoro, che si ripongono le sostanziali speranze di successo del piano soprattutto in termini di alloggi realizzabili e di risorse private mobilitabili. Nei requisiti richiesti per la costituzione del fondo o dei fondi nazionali (art. 11 del d.p.c.m. 16 luglio 2009), ai quali verrebbe affidata (da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) la quota dei 140 milioni statali, è previsto, infatti, il raggiungimento di un ammontare minimo di risorse, mediante l'esclusivo investimento di Investitori Istituzionali⁸⁰, pari a 1 miliardo di euro e una dimensione obiettivo del fondo/i complessivamente pari a 3 miliardi. Prima ancora che il d.p.c.m. attuativo del piano fosse approvato (16 luglio 2009), la Cassa Depositi e Prestiti costituiva (24 febbraio 2009), insieme con l'ACRI (Associazione delle Fondazioni Bancarie) e l'ABI (Associazione Bancaria Italiana), la CDP Investimenti Sgr (Società di gestione del risparmio)⁸¹ con l'intenzione di partecipare al

⁷⁷ Disciplinate nel d.p.c.m. 16 luglio 2009, art. 1, i cui finanziamenti sono previsti nell'art. 2 e 3 del medesimo

⁷⁸ Per queste linee di intervento è stato previsto un ulteriore finanziamento statale pari a circa 116 milioni di euro (derivante dal differenziale tra il totale della spesa prevista per il piano casa, pari a circa 844 milioni di euro, e il totale della spesa effettivamente impegnata, pari a circa 727 milioni), ripartito alle Regioni per la predisposizione di ulteriori Accordi di Programma a quelli già presentati (D.M. 19 dicembre 2011, in G.U. n. 41 del 18.2.2012).

⁷⁹ Di cui 140 milioni rivolti all'implementazione del fondo e «una disponibilità finanziaria di 10 milioni di euro da destinare a strumenti per promuovere lo sviluppo del Sistema Integrato di Fondi» (CDPI Sgr, 2011a: 14).

⁸⁰ Gli Investitori Istituzionali (o qualificati) sono in possesso di una specifica competenza ed esperienza in operazioni in strumenti finanziari (Circolare Agenzia delle Entrate n. 20 del 27.03.2003) e corrispondono a: imprese di investimento, banche, agenti di cambio, SGR, SICAV, fondi pensione, imprese di assicurazione, società finanziarie capogruppo di gruppi bancari, soggetti iscritti negli elenchi ai sensi degli art. 106, 107 e 113 del D.l. n. 58/98, soggetti esteri autorizzati, in forza della normativa del proprio paese di origine, a svolgere le medesime attività dei soggetti qui richiamati, le persone fisiche, giuridiche e altri enti in possesso di specifica competenza ed esperienza in operazioni in strumenti finanziari espressamente dichiarata dal legale rappresentante delle stesse, le fondazioni bancarie (art.1, comma 1, lettera h) DM n. 228/98)

⁸¹ La CDP SGR è partecipata per il 70% dalla Cassa Depositi e Prestiti SpA e per il 15% rispettivamente da ACRI e ABI

bando di gara del MIT⁸² finalizzato a selezionare il fondo o i fondi di investimento nazionali idonei ad implementare questa specifica linea di intervento.

In seguito all' approvazione, da parte della Banca d'Italia, del Regolamento del *Fondo Investimenti per l'Abitare* (FIA), promosso dalla CDPI Sgr (marzo 2010), e alla sottoscrizione di quote dello stesso da parte di CDP SpA per 1 miliardo di euro (luglio 2010), nel settembre 2010 il MIT aggiudica provvisoriamente la gestione delle risorse statali dedicate alla CDPI Sgr e individua nel Fondo Investimenti per l'Abitare il fondo nazionale del *Sistema Integrato dei Fondi* (SIF). Nel settembre 2010, il FIA è divenuto l'unico fondo nazionale operativo finalizzato alla realizzazione di edilizia abitativa sociale⁸³.

Mediante le esigue risorse statali destinate al PNEA, che ammontano attualmente a circa 727 milioni di euro (ai quali si sono aggiunti, se utilizzati dalle Regioni mediante ulteriori Accordi di Programma, circa 116 milioni), gli interventi selezionati sulla base delle diverse linee di intervento riguardano (Corte dei Conti, 2011):

- a) interventi a carico degli ex-IACP o dei Comuni (rientranti nel tradizionale sistema dell'ERP sovvenzionata a carico dello Stato) che, come è possibile notare nella Tab.1 di seguito riportata, veicolano le risorse sostanzialmente al recupero e alla manutenzione degli immobili di proprietà (plausibilmente già occupati):

Tab.1 – Interventi di cui all'art.1, comma 1, lettera f) del d.p.c.m 16 luglio 2009

Tipologia intervento	Numero alloggi	% alloggi sul totale	Importi	% importo sul totale
Recupero Manutenzione straordinaria Ristrutturazione	4.220	83,41	126.765.645,38	64,13
Locazione	209	4,13	10.745.494,00	5,43
Acquisto	146	2,89	16.926.362,79	8,56
Nuova costruzione	484	9,57	43.226.396,66	21,87
Totale	5.059	100	197.663.998,83	100

Fonte: Corte dei Conti, Deliberazione n.20/2011/G

- b) Interventi attivabili in seguito alla sottoscrizione dagli Accordi di Programma (Tab. 2) tra il MIT e le Regioni⁸⁴ (previa intesa Stato-Regioni in sede di Conferenza unificata), per cui il finanziamento statale è stato implementato da risorse proprie delle Regioni e degli Enti Locali oltreché da investimenti privati (poco più di 2 miliardi). Come è possibile notare nella Tab. 2, è

⁸² Predisposto in seguito alla costituzione di un gruppo di lavoro (ai sensi dell'art. 11, comma 3 e 4 del d.p.c.m. 16 luglio 2009) incaricato di indicare i requisiti ai quali dovranno attenersi le Società di Gestione del Risparmio (SGR) nel redigere il Regolamento del proprio fondo immobiliare. I contenuti del bando saranno oggetto di maggiore approfondimento nel capitolo 4, paragrafo 4.1.

⁸³ Solo nel novembre 2011, il MIT e la CDP Sgr hanno sottoscritto un contratto mediante cui l'intero importo dedicato a questa linea di intervento (140 milioni di euro) è confluito nel FIA (Fondo Investimenti per l'Abitare)

⁸⁴ In data 15 ottobre 2011 il MIT ha sottoscritto 15 Accordi di Programma (G.U. n. 215 del 15 settembre 2011) e, in seguito, di ulteriori 3 Accordi di Programma provenienti dalle Regioni Calabria, Abruzzo e Lazio (G.U. n. 82 del 6 aprile 2012). A ottobre 2012 solo Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta e Provincia di Bolzano non hanno ancora sottoscritto l'Accordo (Lungarella, N.d).

prevista la realizzazione di 16.898 alloggi, di cui solo il 40% sarà destinato alla locazione permanente o per al meno 25 anni.

Tab. 2 – Accordi di Programma stipulati tra Stato e Regioni

18 Accordi di Programma	Interventi	Totale Alloggi
Acquisizione alloggi	Nuova costruzione	13.651
	Recupero/ristrutturazione	3.104
	Acquisto	143
	Locazione	0
Finalizzazione alloggi	Locazione permanente	4.402
	Locazione 25 anni	2.619
	Riscatto 10 anni	6.549
	Libero mercato	3.328
Totale alloggi		16.898
Fondi	Statali	363.170.040
	Regionali	285.148.480
	Altri fondi pubblici	175.450.681
	Privati	2.104.897.576
Totale fondi		2.928.666.777

Fonte: elaborazione propria su dati Corte dei Conti, Deliberazione n. 20/2011/G

I risultati degli Accordi di Programma, con cui vengono implementate le differenti linee di intervento prima richiamate (punto 2), corrispondenti sia a modalità operative di tipo più tradizionale (agevolazioni alle cooperative edilizie; incremento del patrimonio di ERP) o consolidate (programmi integrati di intervento, introdotti con L. n. 179/92, art. 16) sia a meccanismi di recente sperimentazione nel settore (project financing), evidenziano che, nonostante i progetti siano cofinanziati anche da risorse pubbliche ed attuati in partnership con il privato, difficilmente si arriva ad ottenere una quota rilevante di alloggi in affitto a canoni sociali⁸⁵. Infatti, quando non cofinanziati direttamente dal pubblico, la realizzazione degli alloggi in locazione sociale (escludendo l'edilizia sovvenzionata a totale carico dello Stato) non consente un'adeguata redditività dell'investimento privato il quale, nonostante venga agevolato nell'ambito del programma integrato di intervento, sia mediante la cessione a costi ridotti delle aree (spesso anche gratuitamente) o le agevolazioni fiscali ed urbanistiche, tende spesso a compensare i costi e la ridotta redditività degli alloggi in locazione con l'edilizia abitativa in vendita (sia convenzionata che libera), la cui percentuale, come si evince dalla Tab.2, risulta fin troppo elevata. Attualmente, inoltre, la situazione

⁸⁵ Quando si tratta di alloggi in locazione sociale bisogna, però, fare una distinzione tra canoni sociali e concordati (o moderati). Il canone sociale – c.d. canone ERP – corrisponde a quello dell'edilizia sovvenzionata (in Italia la media è di 98 euro/mese – Federcasa, 2011) che, anche collocato all'interno di un programma integrato di intervento, non essendo remunerativo dell'investimento deve essere finanziato dallo Stato (al 100%). Il canone concordato, invece, che tendenzialmente corrisponde a quello del Social Housing, è più elevato del canone sociale (pari in media a circa 450 euro/mese per un appartamento di 70mq – Airoidi, 2011) e, essendo in parte remunerativo dell'investimento, può essere finanziato, anche all'interno di un programma complesso, sia mediante cofinanziamento statale (che, in base alla durata della locazione, varia dal 30% al 50%) e conseguente gestione immobiliare del privato, sia mediante la realizzazione di edilizia abitativa in vendita, libera o convenzionata, e sulla base delle agevolazioni che l'operatore pubblico riesce ad attivare, in assenza di cofinanziamento statale.

di *credit crunch*⁸⁶ italiana, conseguenza della crisi economico-finanziaria globale, sta mettendo a repentaglio l'attuazione di queste specifiche misure di intervento, in quanto «gli operatori economici beneficiari dei contributi pubblici non riescono o tardano ad avviare i programmi per le difficoltà che incontrano nell'accedere al credito: nei casi in cui le banche sono disposte a concedere i mutui pretendono tassi di interesse che fanno sballare i conti di operazioni con cui realizzare alloggi da offrire a prezzi e canoni più bassi di quelli di mercato» (Lungarella, N.d.: 2).

- c) Sebbene il Sistema Integrato dei Fondi Immobiliari (SIF) e la sua operatività vengano approfonditi nel prosieguo del presente lavoro, è bene qui sottolineare che, in seguito all'aggiudicazione delle risorse statali dedicate, l'ammontare del Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA), corrispondente al fondo nazionale, ha raggiunto un ammontare complessivo pari a 2.028 milioni di euro, grazie alla sottoscrizione di (Del Fante, 2012):
- 1 miliardo di euro da parte della CDP SpA, quali risorse provenienti dal risparmio postale (buoni fruttiferi postali e libretti di risparmio postale)⁸⁷ il cui rischio di investimento è garantito dallo Stato;
 - 500 milioni di euro provenienti da gruppi bancari (Unicredit e Intesa San Paolo);
 - 220 milioni di euro provenienti da gruppi assicurativi (Allianz e Generali);
 - 168 milioni di euro dalle Casse di Previdenza private;
 - 140 milioni di euro da parte del MIT.

L'edilizia privata sociale: un sintetico confronto tra "piani per la casa"

Con il SIF nasce in Italia la c.d. *edilizia privata sociale*⁸⁸, ennesimo termine che, oltre a dare un'idea sulla dimensione del "Social Housing all'italiana" (Caudo, 2010), sta ad indicare quei progetti dedicati alla realizzazione di abitazioni con prezzi e canoni inferiori a quelli di mercato mediante meccanismi attuativi "market-oriented". Il fondo di investimento nazionale, strumento del mercato finanziario, è infatti finalizzato all'attivazione di altri fondi immobiliari a livello locale mediante cui stimolare ulteriori risorse per dare attuazione al Social Housing. In particolare, però, il fondo immobiliare non è per legge vincolato alla realizzazione di alloggi da destinare alla locazione per un periodo superiore a 8 anni, non trattandosi infatti (in teoria) di alloggi oggetto di finanziamento statale ma di quelli che *sono realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche – quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree o immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico – destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà* (art. 1, comma 3 del DM 22 aprile 2008, relativo alla definizione di Alloggio Sociale). Questo significa che, oltreché la quota degli alloggi in affitto sociale, anche il periodo di locazione dell'immobile sarà oggetto di contrattazione tra pubblico e privato all'interno del programma integrato di intervento; quanto più sarà elevata la quota del

⁸⁶ Significa "stretta creditizia" che, in questo caso, vede le banche concedere prestiti ridotti o applicare elevati tassi di interesse richiedendo maggiori garanzie di pagamento.

⁸⁷ Questi prodotti finanziari vengono distribuiti dalla CDP mediante Poste Italiane SpA, e sono circa 12 milioni i risparmiatori che li sottoscrivono (per un importo corrispondente a circa il 10% del risparmio nazionale), (CDP, 2011)

⁸⁸ Un termine che viene soprattutto utilizzato all'interno dei documenti, atti e presentazioni ufficiali relative a questa misura di intervento dai principali esponenti del sistema (come le Fondazioni, CDPI Sgr, ANCE, ...); è stata, infatti, introdotta «in primis da Matteo del Fante di Cassa Depositi e Prestiti Sgr nel marzo 2010» (Visconti di Massino e Dragotto, 2011)

contributo pubblico (articolato nelle diverse forme) tanto maggiore potrà essere la quota e la durata degli immobili in affitto. Inoltre, l'investimento del FIA può essere destinato anche ad «iniziative non esclusivamente volte alla realizzazione di alloggi sociali» (Del Fante, 2012), approccio questo, forse, limitato dalla dichiarazione di incostituzionalità di quei *programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale*⁸⁹.

Questo tema, oltre a sottolineare nuovamente gli obiettivi sottesi alle finalità del piano di edilizia abitativa, rivolti, cioè, ad agevolare le sorti di un mercato ormai in crisi, rende evidente la scarsa volontà di affrontare il deficit strutturale relativo alla scarsità di abitazioni in locazione a canoni economicamente accessibili rispetto a quelli di mercato. Carenza questa che costituisce un limite allo sviluppo del Paese sia sotto il profilo sociale che economico. Una questione legata, infatti, a quella che Rabaiotti (2011) indica come “nuova infrastrutturazione territoriale” che riconosce anche nell’offerta di abitazioni in affitto una vera e propria dotazione territoriale (alla pari dei servizi pubblici) che meglio intercetta i bisogni delle giovani generazioni in «una società necessariamente più flessibile, mobile, incerta, sempre più spesso chiamata ad inventarsi che non a stabilizzarsi» (Rabaiotti, 2011: 19).

Il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa, se paragonato agli obiettivi più generali del piano Fanfani o delle misure dei PEEP e del piano decennale della L. n. 457/78, finalizzati ad incrementare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica, segna una certa discontinuità con il passato, anche rispetto alle risorse dedicate ad arginare “il problema della casa”. Il Piano Fanfani, benché inserito in un contesto del tutto diverso da quello attuale, in un’Italia da ricostruire dopo la guerra, trova la sua profonda rilevanza nella capacità di integrare, sullo stampo delle politiche keynesiane, obiettivi di equità sociale con quelli di carattere economico evidenziando la possibilità di coniugare finalità che sembrano così diverse.

È da quel momento che prende avvio una stagione in cui l’intervento dello Stato sul tema della casa diviene più massiccio ed incisivo, da un lato, mediante la gestione Ina Casa da cui deriverà poi il fondo della GESCAL, dall’altro mediante l’introduzione dei piani attuativi comunali (i PEEP della L. n. 167/62) con cui si tentava di ridurre il peso della rendita fondiaria. Nonostante le difficoltà legate all’attuazione di quelle misure, il piano Fanfani, prima, ha permesso la realizzazione di 350 mila alloggi circa (Di Biagi, 2001) per un contributo statale attualizzato (Lungarella, 2010c) pari a 2 miliardi di euro (le risorse attivate furono di circa 12,2 miliardi di euro), avviando 20.000 cantieri in 5.036 comuni italiani e occupando 40 mila lavoratori edili l’anno; poi, l’ultimo piano decennale – L. n. 457/78 – finanziato mediante le contribuzioni della GESCAL con cui si concedevano, per lo più, mutui agevolati, ha permesso la realizzazione di 420 mila alloggi di edilizia sovvenzionata e 350 mila di edilizia agevolata per un contributo statale che, aggiornato al 2009 sulla base degli impegni annuali, ha raggiunto la cifra di 26,4 miliardi di euro (Lungarella, 2010c).

Oggi, nel permanere del disagio abitativo principalmente legato alla locazione, in un contesto che vede il 70% della popolazione proprietaria dell’abitazione, si dà avvio ad un piano in cui le risorse dello Stato sono irrisorie se paragonate a quelle del passato, e in cui le risorse dei contribuenti sono balzate da un fondo di erogazione, quello della GESCAL, ad un fondo di investimento (il Fondo Investimenti per l’Abitare) con cui, oltre ai circa 17 mila alloggi previsti dagli Accordi di Programma (di cui solo il 40% in affitto), si stima di realizzare circa 45 mila alloggi (Frontera, 2012a). Di questi, solo una quota sarà effettivamente destinata alla locazione in quanto questa troverà esito soprattutto grazie all’onere sostenuto dalle amministrazioni locali nell’ambito degli scambi pubblico-privati, mediante cui sarà necessario garantire la profittabilità dell’investimento privato.

⁸⁹ Effettivamente l’investimento del FIA comprende anche la quota degli eventuali alloggi in vendita, convenzionata o libera, e delle differenti destinazioni d’uso previste nel programma integrato, funzionali alla redditività degli interventi.

È doveroso chiedersi, quindi, soprattutto nell'attuale contesto di crisi economica globale le cui cause vanno anche ricercate nell'elevata finanziarizzazione del mercato immobiliare (il riferimento è alla crisi dei mutui *subprime* americana), se gli obiettivi di questo piano siano davvero coerenti con le finalità che legittimano l'intervento dello Stato in un settore che, nel meccanismo della "mano invisibile", non ha mai agito per il perseguimento dell'interesse generale.

3.3 Sulla definizione di Alloggio Sociale, alcune riflessioni

Contestualmente all'elaborazione del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa, viene definito il "prodotto" del sistema di Edilizia Residenziale Sociale con DM 22 aprile 2008: l'*Alloggio Sociale*.

Un termine con un "nuovo sapore" che non tradisce gli intenti del cambiamento lessicale introdotto nel passaggio da Edilizia Residenziale Pubblica a Edilizia Residenziale Sociale. Non si tratta più, infatti, di "case popolari", della tradizionale "edilizia economica e popolare", alla quale si associano spesso le inefficienze dell'operatore pubblico, quanto piuttosto di "Alloggio Sociale" per definire non il suo carattere, il suo contenuto, ma la sua funzione che tende a finalità sociali. Il suo contenuto, oltretutto non del tutto economico, benché si tenti di introdurre qualche maggiore elemento qualitativo al manufatto edilizio⁹⁰, è anche rappresentativo della scarsa volontà di semplificare ed innovare il sistema in favore della diversificazione dell'offerta in locazione.

Nella definizione di Alloggio sociale, *servizio di interesse economico generale*, rientrano, infatti, gli alloggi in locazione permanente (art.1, comma 2) ma anche gli alloggi destinati alla locazione temporanea per al meno otto anni ed alla proprietà (art.1, comma 3).

Tale definizione, oltre ad aver profondamente ampliato quella prevista nella L. n. 244/07⁹¹, «ripercorre la strada già seguita dall'ERP» (INU, 2008: 3), quando, piuttosto che utilizzare strumentalmente l'edilizia abitativa in proprietà (o in locazione temporanea) per garantire l'equilibrio economico-finanziario dei progetti finalizzati alla mera realizzazione di alloggi in locazione, la ricomprende nel servizio di interesse economico generale, divenendo anch'essa standard urbanistico. Vengono così concessi benefici permanenti che, come le aree a costi ridotti o l'esenzione dagli oneri di urbanizzazione, determinano benefici sociali assolutamente transitori (INU, 2008). Inoltre, aver riconosciuto l'ERS come *standard di servizio* (con L. n. 244/07 e poi con il DM in esame), alla pari degli standard del DM 1444/68, non permette all'amministrazione di scambiare le aree a tal scopo destinate nella negoziazione con il privato⁹² e quindi, ad esempio, di cederne una parte per l'edilizia privata (o convenzionata) strumentalmente all'equilibrio economico finanziario della quota in affitto. L'inclusione delle diverse modalità d'uso nella definizione di Alloggio Sociale rischia, così, di compromettere, essendo soggetta ad una distorta interpretazione anche in favore di «un più generale interesse economico» (Rabaiotti, 2010: 19)⁹³, il ruolo di *servizio* territoriale che dovrebbe essere invece attribuito ai soli alloggi in locazione permanente o di lungo periodo.

⁹⁰ Nell'art. 2, comma 7 del DM è previsto, infatti, che l'Alloggio sociale sia *costruito secondo principi di sostenibilità ambientale e di risparmio energetico, utilizzando, ove possibile, fonti energetiche alternative*. Con il Social Housing si tenta, infatti, di superare la scarsa qualità edilizia ed ambientale della "casa popolare" anche sul piano progettuale, soprattutto orientando la realizzazione delle nuove abitazioni verso il risparmio energetico

⁹¹ In cui le residenze di interesse generale (art.1, comma 285), anche di proprietà privata, sono quelle destinate alla locazione per un periodo non inferiore a 25 anni

⁹² Le aree a standard sono di proprietà pubblica e costituiscono patrimonio indisponibile dell'ente locale. Questo implica la non alienabilità a terzi di tale patrimonio

⁹³ Il corsivo è di chi scrive

Benché, quindi, nella definizione di Alloggio sociale vi sia un tendenziale superamento della tradizionale suddivisione delle tipologie di edilizia abitativa associate all'ERP, di fatto vi permangono le stesse categorie quando:

- l'alloggio in locazione permanente, corrispondente alla tradizionale edilizia sovvenzionata, deputato in primis ad arginare il disagio abitativo delle classi sociali deboli, troverà esito grazie al totale (o quasi) finanziamento statale;
- l'alloggio in locazione temporanea – per un periodo che può variare dai 25 agli 8 anni – o in proprietà, corrispondenti alla tradizionale edilizia convenzionata ed agevolata principalmente destinati alla c.d. “fascia grigia”, troveranno esito, oggi come allora, mediante agevolazioni pubbliche di varia natura (come le aree pubbliche) finalizzate a rendere appetibile per il privato la realizzazione degli alloggi in locazione a canoni inferiori a quelli del mercato.

La definizione dell'Edilizia Residenziale Sociale e del suo “prodotto” diviene così materia complessa, oltretutto per la sua frammentazione nominalistica, dovuta anche all'introduzione dei termini come “Social Housing” o “edilizia privata sociale”, anche per la sua sovrapposizione tecnico-concettuale con il sistema di tradizione – l'ERP. Aver incluso molto, forse troppo, nella definizione di Alloggio Sociale potrebbe comportare, quindi, nel lungo termine il riproporsi di errori del passato che, non considerando strutturale la carenza di abitazioni in locazione permanente (o di lungo periodo), hanno spesso orientato l'offerta (soprattutto a partire dagli anni '80) verso l'abitazione in proprietà. Oggi che la domanda sociale si muove in tutt'altra direzione è necessario riportare al centro del dibattito una definizione più coerente e lungimirante che sia in grado di stare al passo con i cambiamenti della società e di indirizzare gli sforzi compiuti e da compiere verso un prodotto socialmente utile.

A tal riguardo si riporta di seguito la definizione di Alloggio Sociale proposta dal Gruppo di lavoro nazionale dell'INU (2007) – “Politiche e strumenti per la residenza sociale” – in cui è possibile notare, sia il chiaro riferimento al prodotto sociale oggetto di tutela (l'alloggio in locazione), sia il tentativo di indirizzare, al passo con l'evoluzione della materia, l'attuazione del servizio verso logiche di mercato in cui l'operatore pubblico possa esplicare il ruolo di regolatore e coordinatore degli scambi con il privato, mediante regole certe:

L'edilizia abitativa sociale, comunque promossa e supportata dalle pubbliche istituzioni a livello statale, regionale o locale, costituisce un servizio di interesse generale finalizzato al raggiungimento degli obiettivi di integrazione e coesione sociale e di qualità funzionale dei tessuti urbani indicati dagli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica ed alla riduzione degli svantaggi di individui o di gruppi nell'accesso ad un'abitazione funzionale, salubre, sicura, dignitosa e dai ridotti consumi energetici. Tale servizio può fruire di agevolazioni e finanziamenti pubblici ma può essere anche frutto di meccanismi compensativi, perequativi e negoziali o di altri accordi istituiti fra settore pubblico e settore privato. Esso riguarda principalmente gli alloggi in locazione permanente di proprietà pubblica a canone sociale e a canone concordato a tempo indeterminato ma può includere anche alloggi di proprietà privata in locazione a canone concordato o calmierato regolati da procedure di accesso attraverso bandi ad evidenza pubblica che stabiliscono, oltre che condizioni di permanenza della locazione, anche condizioni di durata della locazione limitata nel tempo, privilegiando quei meccanismi che prevedano, al rientro del capitale investito, una successiva acquisizione pubblica.

Al fine di poter ottenere i massimi benefici pubblici nei programmi a carico dei soggetti privati, l'edilizia abitativa sociale potrà comprendere quote contenute di alloggi in vendita convenzionata per particolari categorie di utenza regolati da procedure di accesso

attraverso bandi ad evidenza pubblica, garantendo comunque la permanenza della proprietà pubblica dell'area.

Solo mediante una definizione chiara e certa del *servizio abitativo sociale* è possibile garantire il corretto uso delle aree pubbliche che, sempre più scarse, dovrebbero essere destinate ad usi sociali coerenti con i bisogni della domanda di riferimento e in grado di orientare il privato verso logiche di solidarietà sociale piuttosto che alla scelta discrezionale finalizzata alla massimizzazione del profitto.

3.4 Il Social Housing in Italia. Quanto social?

Il ridimensionamento della politica abitativa italiana, avviata principalmente dalla fine degli anni '90, può essere inquadrata nelle istanze di cambiamento che, più o meno nello stesso periodo e per le stesse esigenze, hanno riguardato principalmente i Paesi dell'Europa occidentale, anche per il loro ingresso nell'Unione Europea. Soprattutto nella fase che viene definita delle "nuove realtà per la casa", nella nota periodizzazione proposta da un gruppo di ricercatori (Priemus et al., 1993)⁹⁴, si sviluppano i principali cambiamenti delle politiche abitative nazionali che hanno anche progressivamente influenzato l'evoluzione del settore degli ultimi venti anni, dando esito a situazioni diversificate che corrispondono, più in generale, all'attuale eterogeneità tra gli Stati. I mutamenti intervenuti, che hanno riguardato, seppur con differenti forme, questi Paesi, possono essere ricondotti a tre aspetti:

- al decentramento statale, al suo progressivo disimpegno economico-finanziario nel settore e al maggior ruolo attribuito ai livelli di governo locali;
- ad una progressiva importanza assunta dall'attore privato e no-profit nell'erogazione del servizio abitativo;
- a nuove modalità di finanziamento dell'edilizia sociale anche con uno spostamento delle forme di sovvenzionamento dall'offerta alla domanda.

In tempi più recenti, inoltre, la necessità di armonizzare le politiche sociali all'interno dell'Unione per una loro maggiore integrazione con gli obiettivi delle politiche economiche, a partire dalla strategia di Lisbona del 2000, ha condotto la Commissione ad un maggiore interesse anche verso le politiche abitative⁹⁵, tanto che, già nel 1998, veniva proposta dal Cecodhas una definizione di Social Housing (per cui si rimanda al paragrafo 2.2).

Parallelamente al rinnovamento delle politiche per la casa, avviato nella terza fase evolutiva del Social Housing e giunto a maturazione alla fine degli anni '90, così anche in Italia, in buona parte dei Paesi Europei si è assistito ad un progressivo mutamento della domanda abitativa legato, da un lato, ai cambiamenti strutturali della popolazione (migrazioni, invecchiamento e atomizzazione dei nuclei familiari), dall'altro, ad un crescente impoverimento delle famiglie dovuto soprattutto a problemi

⁹⁴ Considerando l'eterogeneità delle esperienze che caratterizzano gli Stati Membri in tema di politiche abitative, un gruppo di ricercatori (Priemus et al., 1993) ha proposto una periodizzazione in cui possono essere individuate delle fasi comuni a tutti i Paesi (principalmente dell'Europa occidentale) che hanno caratterizzato l'evoluzione del Social Housing: la prima, dal 1945 al 1960, è detta "fase della ripresa"; la seconda, dal 1960 al 1975, è definita "fase della crescente diversità"; la terza, dal 1975 al 1990, "fase delle nuove realtà per la casa".

⁹⁵ In particolare, nel 1988 viene istituito il Cecodhas, Comitato Europeo per la promozione del diritto alla casa (che riunisce circa 50 organismi nazionali o regionali di 23 paesi europei) e nel 1989 è avvenuto il primo incontro ufficiale tra tutti i Ministri della "casa" degli Stati Membri (De Luca et al., 2009)

occupazionali all'interno dell'Unione, in un quadro più generale di aumento dei prezzi e dei canoni di locazione degli alloggi (Economic Commission for Europe, 2006; Cecodhas, 2007 e 2008).

Guardando alle esperienze diversificate ed eterogenee dei Paesi Membri dell'occidente europeo, che proponevano prospettive nuove al welfare abitativo integrando il principio della sussidiarietà, verticale ed orizzontale, contestualmente all'esigenza di definire il settore dell'edilizia sociale originata dalla disciplina comunitaria in tema di Aiuti di Stato (relativi ai Servizi Economici di Interesse Generale – SEIG), anche in Italia si è così cominciato a parlare di Social Housing. Questo è però avvenuto principalmente a partire dal 2007 quando, in un contesto di progressivo smantellamento del welfare abitativo e di sostanziale assenza dello Stato nel settore dagli anni '90, è stato necessario avviare un dibattito sulla definizione del Social Housing, che oggi sempre più coincide, seppur con scarsa chiarezza, con la definizione dell'Alloggio Sociale come da DM 22 aprile 2008, in precedenza richiamato.

Per avanzare una prima riflessione sulle prospettive introdotte da questa tendenziale novità, anche rispetto al Piano Casa nazionale del 2008, è necessario ed utile indagare sinteticamente alcuni aspetti che hanno preceduto questi interventi normativi, anche in relazione a quanto è stato fatto all'interno di alcuni Stati Membri⁹⁶.

Mentre in Italia, nel 1998, si procedeva ad estinguere il principale canale di finanziamento statale per la produzione di alloggi sociali, e si riformavano gli ex-IACP nel tentativo di renderli competitivi nel mercato senza alcuna garanzia e sostegno pubblico, già da tempo, paesi come Olanda (nel 1993) e Inghilterra (nel 1980) avevano privatizzato e liberalizzato le Housing Associations sperimentando modelli nuovi di finanziamento del settore⁹⁷ (Whitehead C. e Scanlon K., 2007). La percentuale sul PIL della spesa per sussidi alla casa, nel 2003, corrispondeva all'1,9% in Francia, allo 0,6% in Olanda, allo 0,3% in Germania mentre in Italia si arrivava appena allo 0,07% (Anci-Cresme, 2005); se in Inghilterra, ad esempio, già negli anni '80, l'85% dei sussidi era rivolto alla domanda, in Italia, nel 1998, oltre a liberalizzare il mercato della locazione, è stato costituito un esiguo "Fondo di Sostegno all'Affitto" (L. n. 431/98) le cui risorse, progressivamente ridotte, sono oggi praticamente pari a zero⁹⁸.

Guardando alle politiche più recenti, benché Olanda e Germania stiano puntando maggiormente ad accrescere la qualità abitativa sperimentando modelli avanzati di servizio alla persona che, come in Italia, vengono ricompresi nell'accezione più ampia di Social Housing⁹⁹, in Inghilterra e Francia sono stati finanziati dallo Stato importanti programmi di edilizia sociale con risorse che ben poco hanno a che fare

⁹⁶ È utile ricordare che il modello del welfare state italiano, all'interno della modellizzazione proposta da Esping Andersen (1990), è generalmente inscritto in quello "mediterraneo" (Ferrera, 1993), caratterizzato da una modesta spesa pubblica e da schemi corporativi che delimitano fortemente le categorie dei beneficiari, anche secondo il loro *status*; è caratterizzato, inoltre, da una forte presenza della famiglia alla quale le istituzioni attribuiscono un rilevante ruolo di protezione sociale, nonché da una peculiarità che lo contraddistingue come «elevati "clientelismo" e "assistenzialismo", legati alla gestione politica del consenso e, a essi connessi, l'incrementalismo e la disorganicità della crescita di spettanze e prestazioni» (Pennacchi, 2008: 192).

⁹⁷ Nelle conclusioni del presente lavoro si discuteranno alcune forme di sostegno al settore dell'edilizia sociale da parte del Governo olandese.

⁹⁸ Tra il 2000 e il 2006 le domande di integrazione sono aumentate del 148%, e il Fondo di Sostegno all'Affitto, essendo collegato alle manovre di bilancio statali, continua ad essere ridotto di anno in anno. Dal 2000 al 2006 i fondi attribuiti sono diminuiti del 41% (MIT, 2006) arrivando nel 2011, sulla base del Disegno di legge di stabilità, a quota 33.550.000, da 109.446.000 del 2010 (Nomisma, N.d.).

⁹⁹ Nel Dm 22 aprile del 2008 l'Alloggio Sociale viene anche definito come *elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie*. In questa accezione possono così rientrare, ad esempio, l'attività di intermediazione immobiliare per facilitare l'accesso all'abitazione, le attività di accompagnamento sociale alla residenza, così come i servizi socio-assistenziali localizzati negli interventi di Social Housing.

con quelle destinate al Piano Nazionale di Edilizia Abitativa italiano del 2008. Per il periodo 2008-2011, l'Housing Corporation inglese ha destinato 8,5 miliardi di sterline alla politica abitativa (Brugnoli, 2009) e la Francia nel 2006 ha stanziato 14.300 milioni solo in aiuti alla persona (Nicolai, 2011). Inoltre, mediante il sistema del "Livret A" (conti di risparmio esentasse), la Caisse des Depots francese accumula i risparmi delle famiglie e li utilizza per concedere prestiti agevolati ai costruttori coinvolti nell'erogazione di edilizia sociale¹⁰⁰.

Se, dunque, anche da queste esperienze è emerso l'interesse dell'Italia ad innovare il sistema di edilizia residenziale pubblica aprendo al mercato e sperimentando nuovi modelli di intervento, anche coinvolgendo le organizzazioni del "privato sociale", le prospettive che si delineano intorno all'iniziativa statale in materia, assente da tempo, sembrano molto incerte, così come il perseguimento di un obiettivo di rilevante interesse generale.

I finanziamenti statali dedicati al piano casa appaiono molto esigui, soprattutto se confrontati con quelli un tempo effettuati, e dovrebbero portare alla produzione di circa 5.000 alloggi tra nuova costruzione e recupero di edilizia sovvenzionata e a poco meno di 17.000 mediante Accordo di Programma (edilizia convenzionata e agevolata), in una situazione emergenziale per cui si stimano in circa 600.000 solo le domande di ERP in essere che, inoltre, non troveranno soddisfazione mediante il Social Housing.

La misura principale attraverso cui realizzare l'edilizia abitativa sociale, privilegiando, si presume, la quota in locazione calmierata, sono, infatti, i fondi immobiliari. Sebbene si ipotizzi di realizzare un'ingente quantità di alloggi sociali mediante il Sistema Integrato dei Fondi, mobilitando capitali per circa 5 miliardi che possono addirittura raddoppiarsi, l'offerta prodotta, anche per esigenze di tenuta dei piani economico-finanziari, si rivolge prevalentemente alla c.d. classe sociale "intermedia" che può sostenere un canone locativo superiore a quello dell'edilizia sovvenzionata, ancorché al di sotto del mercato.

Oltre, quindi, al carattere scarsamente inclusivo del Social Housing, così come si va prospettando, che privilegia alcune piuttosto che altre fasce sociali del disagio, le condizioni di incertezza sull'efficacia di questa misura, anche rispetto alla possibilità di accrescere il patrimonio abitativo in locazione, sembrano potersi ricondurre a tre aspetti principali.

Il primo sono gli obiettivi sottesi al Piano Casa nazionale che, legittimato da uno scopo sociale, così come ribadito dalla Corte Costituzionale (Sent. n. 121/10), sembrano rivolgersi principalmente al settore privato secondo le tradizionali logiche che vedono nell'edilizia il traino della nostra economia, «forse perché qualcuno, nella sua posizione arroccata e conservativa, ha pensato che questa ambiguità poteva essere funzionale al mantenimento di una posizione faticosamente conquistata negli anni» (Rabaiotti, 2011: 16).

Il secondo aspetto che lascia perplessi è l'aver affidato completamente al privato, come la CDPI Sgr, e al "privato sociale", le Fondazioni Bancarie, il finanziamento del servizio abitativo. Chiamando in causa il Terzo Settore, così anche a partire dalle esperienze europee, sembra che lo Stato gli abbia dato «una delega, totale ed esclusiva, a svolgere un compito che il pubblico, in qualche modo, dichiara di non essere in grado di svolgere. Una vera ammissione di incapacità, a volte – anche – candidamente velata» (D'Agostini, 2011: 38).

Il terzo aspetto è, infine, riconducibile al meccanismo stesso di finanziamento della quota in locazione per cui è necessario che le amministrazioni locali si facciano carico, nell'accordo con il privato, di garantire l'equilibrio economico-finanziario dei progetti. In assenza di finanziamenti pubblici cospicui in grado di sussidiare i costi di costruzione, buona parte degli interventi di edilizia sociale, riconducibili alla logica dell'edilizia convenzionata, si giocano prevalentemente sulle potenzialità di valorizzazione fondiaria

¹⁰⁰ Si noti che questo meccanismo costituisce una forma di agevolazione piuttosto che una forma di investimento come avviene mediante il Fondo Investimenti per l'Abitare gestito dalla nostra Cassa Depositi e Prestiti Sgr.

mediante gli strumenti di piano. Spostando il finanziamento del bene sul privato, nella logica di minimizzare il contributo pubblico a fondo perduto, la redditività dei progetti si basa fortemente sulla disponibilità delle aree a costi ridotti e sulla possibilità di diversificare le funzioni e le modalità d'uso degli alloggi insediati. Nell'accezione ampia in cui è stato ricompreso l'Alloggio Sociale, l'ipotesi che la quota di alloggi in locazione possa alla fine risultare molto esigua sembra fondata. Se, infatti, aver ricompreso nella definizione di Alloggio Sociale anche la casa in proprietà e la locazione temporanea possa da un lato essere utile ad assicurare l'integrazione e la mixité sociale, superando la logica ghettizzante dei PEEP di tradizione, dall'altro lascia incerti sul reale interesse del privato ad assolvere buona parte delle responsabilità sociali che, mediante la politica abitativa nazionale, gli sono state attribuite.

In un quadro di crescente frammentazione che sembra caratterizzare il nuovo sistema di Edilizia Residenziale Sociale, sia per una maggiore responsabilità, anche economico-finanziaria, dei governi locali in tema di politiche abitative, sia per la scarsa chiarezza terminologica del servizio da erogare, la socialità degli interventi di Social Housing (gli alloggi in locazione), che si pensa di poter garantire mediante il fondo immobiliare, e la soddisfazione di un bisogno che attiene ad una responsabilità di interesse generale, la quale inoltre legittima l'intervento dello Stato nel settore, sembra dunque giocarsi su più fronti a livello locale.

In questo scenario, in cui si avverte lo spostamento della politica abitativa di tradizione, caratterizzata soprattutto dall'intervento diretto dello Stato, verso una politica di tipo contrattuale in cui aumentano gli strumenti di intervento indiretto dell'attore pubblico e l'integrazione tra attori nei meccanismi partenariali finalizzati all'erogazione del servizio abitativo, mutano, dunque, anche le modalità di definizione dell'interesse generale posto a tutela. Questa diviene plurima, secondo i contesti regionali e poi locali nei quali, inoltre, si implementano in modo discendente dall'alto verso il basso i meccanismi contrattuali e regolativi della politica nazionale, e negoziata, soprattutto quando l'offerta di abitazioni in locazione sociale è rimandata alla contrattazione pubblico-privata il cui obiettivo è riposto nella creazione di un mercato privato della locazione sociale. L'assenza, a livello statale, della definizione del livello essenziale della prestazione relativa al servizio abitativo sociale (in tema di standard urbanistico), così come la debolezza dell'obiettivo di interesse generale definito nella politica abitativa nazionale, delineano, in prima battuta, un "contesto regolativo" assai incerto in cui, da un lato, perdono rilevanza le funzioni dello "Stato regolatore", e, dall'altro, assume crescente importanza la scelta strategica delle amministrazioni locali relativa all'attivazione della partnership che, mediante uno strumento finanziario, accrescendo le risorse a disposizione, dovrebbe permettere l'erogazione del servizio abitativo sociale. Il debole potere contrattuale delle amministrazioni locali, legato alla carenza di risorse statali dedicate al settore dell'abitazione sociale, conduce, dunque, ad un'ulteriore problema relativo alla definizione dell'interesse generale: la discrezionalità del privato nella scelta relativa al servizio da erogare connessa alla redditività economico-finanziaria degli investimenti orientati da logiche di mercato, oltre al contestuale rischio che, come meglio specificato da Bifulco (2002)¹⁰¹, l'elevato potere decisionale attribuito al privato possa limitare il processo di apprendimento cumulativo legato alla partnership approdando a mera attività "soggettiva" senza alcuna capacità di costituire un'esperienza in grado di sedimentarsi come strategia vincente nel settore abitativo sociale.

¹⁰¹ Per cui si rimanda al paragrafo 1.2 nota 13

PARTE SECONDA
Il contributo dei fondi immobiliari nella politica per la casa

4. Il funzionamento del Sistema Integrato dei Fondi tra congiuntura economica e variabili endogene ed esogene

1.4 Lo scambio negoziale: il fondo immobiliare e la “misura dell’interesse pubblico”

L’introduzione dei fondi immobiliari dedicati all’attuazione di progetti di Social Housing, avvenuta contestualmente alla predisposizione del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa (art. 11, L. n. 133/08), costituisce una delle principali innovazioni mediante cui il tradizionale welfare abitativo italiano si è aperto al mercato nel “rinnovato” sistema di Edilizia Residenziale Sociale.

Su questo strumento attuativo, infatti, il governo ha puntato molto in quanto, grazie all’intervento della Cassa Depositi e Prestiti, e alla costituzione, mediante la CDPI Sgr, del Fondo Investimenti per l’Abitare, ha tentato di massimizzare l’impatto sociale della modesta spesa pubblica prevista nel piano (per 140 milioni) coinvolgendo, nell’ambito del c.d. *private equity*¹⁰², l’investimento di risorse private. Gli strumenti del *private equity*, che fanno capo, più in generale, a quelli del risparmio gestito¹⁰³, consentono, infatti, di coinvolgere anche gli Investitori Istituzionali nel contesto delle operazioni di sviluppo immobiliare in una logica prettamente finanziaria. Ai fini della diversificazione patrimoniale, considerata un elemento necessario per garantire una performance positiva sull’investimento complessivo dei propri capitali, gli Investitori Istituzionali (come le Fondazioni Bancarie) hanno la possibilità, mediante questi veicoli, di inserire nei propri portafogli di investimento *assets* (attività) alternativi che, come ad esempio gli immobili, presentano una correlazione relativamente bassa con i mercati azionari ed obbligazionari, costituendo, pertanto, un investimento alternativo (Papa, 2010).

Segnatamente nel caso in esame, il fondo di investimento immobiliare rappresenta il veicolo di investimento collettivo del risparmio mediante cui la Cassa Depositi e Prestiti, «braccio pubblico del Piano Casa di

Tremonti» (Puato, 2008: 13), tramite il Fondo Investimenti per l’Abitare in qualità di “fondo dei fondi”¹⁰⁴, ha deciso di operare per veicolare le risorse degli Investitori Istituzionali nel Social Housing attraverso la strutturazione del *Sistema Integrato dei Fondi* (SIF).

Il capitolato d’oneri predisposto dal MIT¹⁰⁵, per l’assegnazione delle risorse statali dedicate e per l’individuazione della Sgr a cui affidarne la gestione, ha disciplinato la struttura e i principali criteri

¹⁰² «L’attività di *private equity* si caratterizza tipicamente come un’attività di investimento nel capitale di rischio di imprese non quotate, con l’obiettivo della valorizzazione dell’impresa oggetto di investimento ai fini della sua dismissione entro un periodo di medio-lungo termine» (Del Giudice e Gervasoni, 2005: 1); in generale, con il termine *private equity* ci si riferisce a qualsiasi tipo di investimento azionario in titoli che non sono scambiati liberamente in un mercato regolamentato (ossia quello della borsa); in: Portale Assogestioni, Sezione Financial Education, Private Equity, <<http://www.assogestioni.it/index.cfm/1.404.0.49.html/private-equity>>, [Accesso: 15 gennaio 2012]

¹⁰³ Lo sviluppo del *private equity* è stato reso possibile grazie all’istituzione formale nel nostro ordinamento del fondo di investimento quale veicolo sostanzialmente privilegiato del risparmio gestito. Per la prima volta, nel 1993, sono stati introdotti i fondi chiusi e nel 1994 i fondi di investimento immobiliare che sono «divenuti il principale strumento per lo svolgimento dell’attività di investimento nel capitale di rischio delle imprese non quotate (Berlanda, 1993)» (A.A. V.V., 2009: 7).

¹⁰⁴ Il fondo dei fondi rappresenta un fondo di investimento che investe quote di capitale di rischio (*equity*) in altri fondi

operativi del SIF e, mediante l'individuazione di alcuni principi ai quali i fondi locali dovranno attenersi per ottenere l'investimento del fondo nazionale (il FIA), per un importo massimo pari al 40% del loro patrimonio, ha definito la "misura dell'interesse pubblico" mediante cui valutare lo scambio con il privato. Già nella predisposizione formale, questi principi presentano elementi di incertezza circa la possibilità del SIF di incidere significativamente nell'offerta di abitazioni in locazione sociale.

Più in generale, gli elementi imprescindibili che devono caratterizzare i fondi locali sono:

- l'impegno a *finanziare programmi o progetti che riservino all'edilizia sociale una quota dell'investimento prestabilito*. Oltre a non definirne la "quota base", si desume che la caratterizzazione sociale dell'investimento costituisce un requisito residuale ed integrativo ad ulteriori tipologie di investimento "di mercato", benché il SIF sia stato istituito nell'ambito del Piano Casa la cui legittimità trova spazio nella tutela delle classi sociali colpite da disagio abitativo¹⁰⁶. A tal proposito, un requisito di significatività è attribuito a quelle proposte che *prevedano la compresenza e l'integrazione delle differenti tipologie di intervento sotto il profilo residenziale (sovvenzionata, agevolata, libera) nonché tra differenziate destinazioni d'uso (servizi, commerciale, direzionale, ricettiva, ecc.)*;
- le *caratteristiche fondamentali* degli interventi proposti saranno quelle della *sostenibilità economica dell'investimento, tali da garantire un'adeguata remuneratività*; e la loro fattibilità sarà *valutata dalla Sgr del fondo locale nelle singole situazioni concrete, secondo la dimensione ottimale a livello di assets complessivi e in relazione ai costi caratteristici di un Fondo immobiliare chiuso*. Oltre a sottolineare l'ampia discrezionalità della Sgr locale (e poi nazionale) nella scelta degli investimenti, si desume qui la relazione esistente tra la dimensione complessiva dell'intervento e i costi dello strumento. Questi ultimi, infatti, giustificano l'avvio di un fondo immobiliare che abbia una massa critica al meno compresa tra i 50 e 100 milioni di euro¹⁰⁷; inoltre, considerando che il fondo immobiliare non «è in grado di seguire progetti inferiori alle 100 unità» (FHS, 2006: 6) i singoli progetti devono essere in grado di attivare investimenti al meno pari a 10 milioni di euro;
- secondo la logica della redditività economico-finanziaria, quindi, il capitolato d'oneri stabilisce che i fondi locali devono ricercare interventi in grado di garantire al fondo nazionale un rendimento che, *in linea con quelli di strumenti comparabili presenti sul mercato, sia al meno pari al 2% oltre l'inflazione*. Questo livello di rendimento reale del fondo non ha costituito «una condizione di ammissibilità alla gara, poiché la società di gestione vincitrice della stessa, la CDPI Sgr [ndr], ha portato quella percentuale al 3%» (Lungarella, 2011: 6) oltre l'inflazione. Considerando che non sono esplicitati gli strumenti comparabili presenti sul mercato mediante cui valutare il limite minimo di redditività del fondo, è possibile ipotizzare che la redditività da affitto a livelli di mercato costituisca un valido parametro di riferimento. Secondo l'ultima indagine della Banca d'Italia (2012a) sui bilanci delle famiglie nel 2010, il rendimento medio da affitto è stato pari al 2,9%. Se quindi, a livello di mercato, è possibile considerare legittima, in merito alla necessità di attrarre capitali privati nel settore, la redditività richiesta dalla CDPI Sgr sugli investimenti dei fondi locali, è allo stesso tempo impossibile che gli alloggi in locazione

¹⁰⁵ Allegato 2 al Decreto direttoriale 23 marzo 2010, prot. n. 3450 – Capitolato d'oneri per lotto 1 e lotto 2, reperibile in: Portale MIT, Direzione Generale per le politiche abitative, <<http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=701>>

¹⁰⁶ Si rimanda a questo proposito alla Sentenza della Corte Costituzionale n. 121/10 discussa nel paragrafo 3.1

¹⁰⁷ I costi fissi del fondo sono costituiti da: commissione di gestione della SGR (pari ad un minimo di 250mila euro/anno); esperti indipendenti per la valutazione periodica del valore degli immobili; banca depositaria, spese legali ed assicurative (Finabita, 2011). La sostenibilità di tali costi giustifica la dimensione sostanzialmente elevata degli investimenti necessari ad attivare un fondo immobiliare.

sociale possano arrivare a quel livello senza agevolazioni pubbliche o ulteriori interventi redditizi ad essi complementari, soprattutto se il rendimento reale dei fondi locali deve garantire al fondo nazionale anche il rientro dell'inflazione che, pari al 3,2% in media nel 2012¹⁰⁸, comporta oggi un rendimento complessivo pari al 6%. Pertanto, «saranno, naturalmente, le circostanze a definire di volta in volta se e come si riuscirà a comporre l'equilibrio tra le aspettative degli investitori e le finalità politico sociali perseguite dalle autorità che hanno promosso e partecipano alla realizzazione di una rete di fondi immobiliari chiusi» (Lungarella, 2011: 7). Considerando, inoltre, che anche gli investitori di livello locale si aspettano rendimenti al meno in linea con quelli previsti per il Fondo nazionale.

Oltre agli elementi fin qui proposti, che sottolineano la preponderante importanza che assume l'equilibrio economico-finanziario nella selezione degli interventi attivati dal sistema, evidenziando fortemente che il capitale dei fondi è costituito da «risorse finanziarie che hanno natura di investimento e non di sussidio o contributo a fondo perduto» (CDPI Sgr, 2010: 12), vi sono ulteriori caratteristiche che i fondi locali devono rispettare e che costituiscono, per così dire, la dimensione dell'interesse pubblico posto a tutela; in particolare:

- investire prioritariamente verso *quegli interventi che non richiedano ulteriore consumo di nuovo territorio e raggiungano elevate prestazioni di sicurezza, energetiche e di sostenibilità ambientale*; preferendo *interventi di recupero-ristrutturazione e quelli realizzati su aree destinate alla riqualificazione urbana*;
- il *principio del peso del contributo pubblico* (CDPI Sgr, 2011a: 26), secondo cui: quanto maggiore è il contributo pubblico nel programma presentato, tanto minore dovrà essere il peso delle destinazioni “non social-housing”. Questo criterio, che costituisce la componente principale per garantire la socialità degli investimenti effettuati mediante il SIF, in quanto è previsto che «in presenza di iniziative che vedono il coinvolgimento esclusivo o prevalente di capitali privati, potranno essere ammesse destinazioni “non social housing”, anche in misura significativa», viene limitato quando si dice che «saranno preferiti interventi caratterizzati da una prevalenza di investimenti privati». Questo comporterebbe, quindi, una ridotta quota di alloggi sociali;
- il *principio dell'alloggio in più* secondo cui: un intervento sarà considerato significativo e pertanto ammissibile all'istruttoria (del fondo nazionale) se consente la realizzazione di un numero di alloggi sociali superiore a quelli che un investimento pubblico di pari valore, facendo riferimento alla quota percentuale di investimento attribuibile allo Stato, avrebbe generato qualora effettuato direttamente mediante corresponsione di un contributo pari al 30% del costo di realizzazione o recupero degli alloggi ai sensi dell'art. 5, comma 2 del d.p.c.m. 16 luglio 2009¹⁰⁹. Tale valutazione sarà effettuata a livello locale in relazione alla quota di partecipazione del Fondo nazionale ed in misura proporzionale alla percentuale di investimento attribuibile allo Stato.

¹⁰⁸ Portale Istat, Sezione Archivio, Inflazione, <<http://www.istat.it/it/archivio/inflazione>>, [Accesso: 14 novembre 2012]

¹⁰⁹ In cui è previsto, infatti, che gli interventi di edilizia sociale individuati nelle lettere da b) ad f) dell'art.1 del d.p.c.m. (relativi agli interventi previsti negli Accordi di Programma e di competenza di Comuni ed IACP, per cui si rimanda al paragrafo 3.2), possono essere realizzati mediante un contributo statale non superiore al 30% e destinati ad un periodo di locazione non inferiore a 10 anni.

L'obiettivo sociale del sistema: il "principio dell'alloggio in più"

Difficile determinare caso per caso la quota minima di alloggi in affitto sociale che i fondi locali devono garantire¹¹⁰, ma a livello complessivo si può stimare la quantità di alloggi che, secondo gli ideatori del sistema, sarebbe sufficiente a garantire a questa linea di intervento un connotato di socialità.

Considerando il contributo statale diretto di 140 milioni di euro (sottoscritto dal MIT nel FIA) pari al 30%, l'investimento complessivo attivato da questo importo sarebbe pari a 467 milioni. Ipotizzando un costo medio ad alloggio pari a circa 100.000 euro¹¹¹, l'obiettivo di socialità del sistema sarebbe soddisfatto se, mediante i fondi locali, fossero realizzati al meno 4.670 alloggi in locazione sociale.

Una quota di alloggi sociali assai modesta considerando che mediante il SIF è possibile ipotizzare l'attivazione di circa 5 miliardi di investimento complessivo. Se, infatti, il patrimonio proprio del fondo nazionale, pari a poco più di 2 miliardi, corrisponde al 40% del totale degli investimenti, il restante 60% che i fondi locali devono reperire, sarebbe pari a 3 miliardi¹¹². Con questa cifra si potrebbe realizzare una quota pari a circa 50.000 alloggi di cui 4.670 (pari al 9%) rappresenterebbero, dunque, il criterio-obiettivo idoneo a ritenere "sociale" l'investimento complessivo del SIF. Considerando che sono circa 600 mila le domande di ERP inevase e che circa 1,3 milioni di famiglie vivono in condizioni di disagio abitativo legato al problema dell'abitazione in affitto (Nomisma, 2010), «un risultato così modesto (ottenibile peraltro anche, e forse più celermente, con le tradizionali, e semplici, forme di incentivazione) rischierebbe di essere classificata come una delle manifestazioni di inefficienza della pubblica amministrazione» (Lungarella, 2011: 7).

Secondo i principi e i dati sopra riportati emerge, dunque, che, oltre alle ridotte aspettative sociali del sistema, le condizioni per attribuire ai fondi immobiliari la funzione di strumento idoneo a *rendere disponibili alloggi da destinare alla locazione a canone sostenibile in modo significativo* (e che superino, quindi, la quota individuata mediante il "principio dell'alloggio in più") è rimandata a livello locale nell'ambito della negoziazione con il privato. All'interno del programma integrato, infatti, mediante la leva urbanistica, la previsione di differenziate destinazioni d'uso del suolo e agevolazioni di altro tipo, le amministrazioni locali avranno l'onere di garantire la redditività dei progetti idonea a remunerare il capitale degli Investitori Istituzionali (del fondo nazionale e poi dei fondi locali) che, seppur in un'ottica non speculativa¹¹³, otterranno investimenti in linea con quelli del mercato. Ma, se così facendo potrebbe tendenzialmente ridursi il ricorso ai contributi pubblici a fondo perduto, non bisogna dimenticare che le aree pubbliche, sempre più scarse, così come l'esenzione dagli oneri di costruzione, costituiscono benefici permanenti per i privati che in cambio determinano benefici assolutamente transitori per la collettività, come le abitazioni in locazione temporanea o in vendita (INU, 2008). Le Regioni e gli Enti locali, già privati del finanziamento statale, dovranno infatti attivare altre tipologie di agevolazioni che, differenti dal contributo monetario (diremmo "in conto capitale"), comunque incidono sulle proprie casse.

¹¹⁰ Nonostante verrà effettuata un'ipotetica valutazione in tal senso nell'ambito del caso studio del Fondo Parma Social House, per cui si rimanda al paragrafo 5.3

¹¹¹ Ipotesi sostanzialmente in linea con quelle effettuate dagli operatori del settore, che calcolano un investimento di circa 20 milioni per la realizzazione di circa 200 alloggi (FHS, 2005); ma anche con il costo medio di costruzione valutato su 82 progetti di Social Housing, pari a 1.109 euro/mq (Airoldi, 2011). È comunque evidente che la massimizzazione di un investimento in termini di alloggi realizzabili è indirettamente proporzionale ai costi di costruzione

¹¹² I 5 miliardi potrebbero addirittura raddoppiarsi, arrivando a 10 miliardi, se i fondi locali decidessero di attivare una leva finanziaria pari al 50% del proprio capitale (i fondi immobiliari, infatti, sono per legge abilitati ad un indebitamento finanziario pari al massimo al 60% del loro patrimonio).

¹¹³ Ad esempio, i fondi speculativi, assumendo un elevato rischio di investimento, hanno aspettative di redditività comprese tra il 15% e il 25% (Hoesli, Morri, 2010)

Complessivamente una logica che, chiaramente orientata al mercato, subordina l'interesse generale alla *lex mercatoria* della redditività economico-finanziaria e scarica poi sugli enti locali l'onere della sua tutela.

4.2 I fondi di investimento immobiliare scelti per l'Housing Sociale: socially responsible investment?

Nonostante esistano differenziate tipologie di fondo comune di investimento¹¹⁴, quello per il Social Housing è di tipo chiuso riservato ad Investitori Istituzionali, ossia dotati di un alto grado di professionalità nel campo degli investimenti finanziari¹¹⁵, per cui non è comunque esclusa la possibilità di conferire nel proprio patrimonio anche beni immobili di tipo pubblico e privato (caratteristica peculiare dei fondi ad apporto).

La scelta di questa tipologia di fondo per gli interventi di Social Housing è giustificata dai tempi medio-lunghi delle operazioni immobiliari e dalle esigenze di liquidità connesse all'attuazione del progetto. Per questo il fondo chiuso ha una durata massima pari a 30 anni ed il rimborso a scadenza delle quote ai partecipanti limita il rischio liquidità. Inoltre, secondo gli attori coinvolti, consente di concentrare gli investimenti in operazioni, anche singole che, come quelle di Social Housing, sono caratterizzate da un rischio elevato¹¹⁶. Altri due aspetti, tra loro interconnessi, giustificano la scelta di questo strumento: da un lato il suo profondo legame con l'economia reale e, quindi, con il processo di sviluppo industriale e immobiliare, dall'altro la capacità di attrarre, ai fini dello sviluppo delle operazioni, importanti capitali c.d. "pazienti", corrispondenti a quelli degli Investitori Istituzionali che investono, appunto, in un'ottica di lungo periodo. Il fondo immobiliare, infatti, potendo beneficiare di vantaggi fiscali considerevoli¹¹⁷ e di una gestione professionale, agevola e integra sia lo sviluppo industriale dei progetti sia la gestione dei beni una volta realizzati, quest'ultima necessaria a garantire agli Investitori Istituzionali, secondo le logiche della redditività dei beni sottostanti, un'adeguata remunerazione dell'investimento¹¹⁸.

In quest'ottica, sembra, dunque, utile interrogarsi sulle prospettive di investimento che rendono attraenti per gli Investitori Istituzionali un fondo immobiliare destinato ad iniziative con finalità sociali, e per questo più volte definito "etico", considerando inoltre che, dei 179 fondi censiti da Assogestioni (2012), solo il 7% investe in immobili residenziali¹¹⁹.

¹¹⁴ Per dettagli si veda: Approfondimento tecnico A), alla fine del paragrafo

¹¹⁵ Si sottolinea che anche le persone fisiche e giuridiche la cui esperienza in operazioni in strumenti finanziari sia dichiarata dal proprio rappresentante legale, possono partecipare a queste operazioni (art.1, comma 1, lettera h) del DM n. 228/98); nel caso del Social Housing, possono esserlo, dunque, anche le imprese e le cooperative di costruzione coinvolte nelle operazioni di sviluppo immobiliare

¹¹⁶ Anche se alcuni dei rischi collegati ai progetti di Social Housing (gestione e dismissione dei beni) sono spesso mitigati da agevolazioni e garanzie pubbliche

¹¹⁷ Il fondo non è soggetto né all'IRPEF né all'IRAP. La tassazione in capo ai sottoscrittori (e non al fondo) è pari al 20% sui dividendi e sulle plusvalenze realizzate; nel caso in cui un investitore non è istituzionale e partecipa con i propri capitali a più del 5% del patrimonio del fondo, le plusvalenze sono tassate secondo regime ordinario (IRPEF)

¹¹⁸ Il rendimento che i fondi immobiliari offrono, essendo legato alla riscossione dei canoni di locazione e al realizzo delle plusvalenze derivanti dalla vendita degli immobili realizzati, può essere, infatti, assimilato a quello di un titolo obbligazionario oppure azionario. «In particolare i flussi di cassa derivanti dal pagamento dei canoni di affitto possono essere paragonati alle cedole di un'obbligazione, il valore dell'immobile può invece essere assimilato a un investimento azionario» (Manfredi, 2002: 57).

¹¹⁹ Per avere uno sguardo d'insieme sul mercato dei fondi si sottolinea che il loro patrimonio totale è pari a 25,8 miliardi e il valore delle attività è di 41,5 miliardi. Prevalde l'apporto degli immobili (171 fondi su 179), evidenziando l'interesse degli investitori alla gestione professionale e conseguente valorizzazione dell'investimento nella logica di redditività: dei 179 fondi, 156 sono riservati ad Investitori Istituzionali. Il 54% dei fondi è composto

Innanzitutto, è qui utile accennare, in via generale, ai fondi di investimento etici, detti anche *Socially Responsible Investment* – SRI – (Signori, 2009; Pivo, 2005; Cowton, 2002), per chiarire, anche rispetto al Sistema dei Fondi Immobiliari per il Social Housing, i criteri che li caratterizzano.

I SRI sono identici in ogni aspetto finanziario, di distribuzione e regolamentazione, ai fondi comuni di investimento ordinari, ma, a differenza, si caratterizzano per un'accurata selezione degli investimenti che, basata su parametri comunemente definiti criteri negativi (escludono alcune tipologie di investimento) o positivi (includono alcune tipologie di investimento), «rispondono a precisi requisiti, quali il rispetto dei diritti umani, dell'ambiente, l'assenza di coinvolgimento in settori come il gioco d'azzardo, la produzione di armi, tabacco o materiale pornografico» (Regalli et al., 2005: 179). Un fondo è perciò definito etico quando «sulla scorta di una propria definizione operativa del concetto di eticità, ha una politica di investimento che vieta l'acquisto di un insieme di titoli e/o privilegia l'acquisto di titoli sulla base di criteri diversi dalla sola massimizzazione del rendimento atteso, e/o si attiene a un processo di investimento secondo principi diversi dalla sola massimizzazione del rendimento atteso (corporate governance del fondo)» (Assogestioni, 2003: 16). Sebbene questa tipologia di fondi tenda ad integrare gli aspetti economici con quelli legati alle conseguenze sociali dell'investimento, recenti studi (Vandone, 2003; Basso e Funari, 2002) dimostrano che «le performance di questi veicoli non sono disallineate da quelle di strumenti sul mercato» e «che non sembrano sussistere convincenti motivazioni teoriche a giustificazione di eventuali minori rendimenti dei fondi SR rispetto a quelli tradizionali» (Regalli et al., 2005: 183). Inoltre, secondo lo studio condotto da GN Research (2009), su un campione di 400 clienti della Banca Popolare di Milano, il 30% degli investitori sceglie la finanza etica non per “beneficenza” ma per motivazioni di tipo economico rivolte alla diversificazione del proprio portafoglio, garantita anche da un investimento prudente e responsabile. Ciò che, quindi, tenderebbe a meglio caratterizzare il *Socially Responsible Investment*, non è la ridotta redditività attesa dall'investimento, considerando, inoltre, la forte crescita che stanno attualmente conoscendo questi strumenti nel mercato (Del Maso e Benatti, 2008; Funari 2011), quanto piuttosto l'oggetto dell'investimento e i criteri della sua scelta, integrando obiettivi di responsabilità sociale ed economici.

Nel caso del Sistema Integrato dei Fondi, dunque, l'investimento nel Social Housing rappresenta il criterio etico secondo cui il fondo nazionale dovrà selezionare i propri investimenti (anche secondo i principi esposti nel paragrafo precedente) e al quale anche i fondi locali dovranno attenersi. Un principio etico che sembra quasi ovvio nell'indagine su uno strumento nato nel quadro di una politica per la casa rivolta ad alleviare il disagio abitativo delle classi sociali deboli (benché i suoi obiettivi sottesi fossero di tutt'altro tipo).

Considerando, invece, la profittabilità degli investimenti nel Social Housing e, dunque, la sua potenziale attrattività di capitali privati, bisogna effettuare una distinzione, anticipando che, all'interno del Regolamento di Gestione del fondo¹²⁰, in cui vengono disciplinati i rapporti contrattuali tra i partecipanti e la Sgr, è «possibile prevedere classi di quote con caratteristiche diverse, per tenere conto di diversi profili di rischio/rendimento attesi (e di diversa sensibilità “istituzionale” alle tematiche sociali) della compagine degli investitori» (Marchettini, 2010).

Nel caso del FIA il rendimento calmierato del 3% oltre l'inflazione, che secondo Marchettini (2010) si «colloca nella fascia bassa dei rendimenti di mercato»¹²¹, può risultare attraente per gli Investitori

da uffici e il 17% in commerciale. Nel Nord-Ovest è attivo il 46% dei fondi, segue il Centro con il 35%, il Nord-Est con il 9% e il Sud e Isole con l'8%.

¹²⁰ Disciplinato ai sensi del Provvedimento della Banca d'Italia del 14 aprile 2005, e previsto nell'art. 39 del TUF n. 58/98

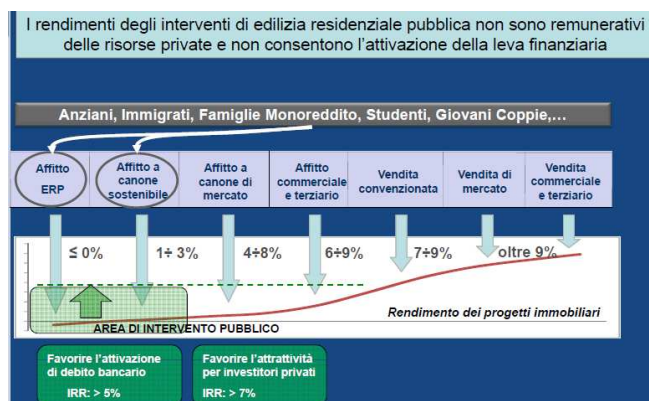
¹²¹ Il mercato dei fondi immobiliari rivolti al residenziale è residuale, rispetto ad esempio a quello di terziario e commerciale, perché il rendimento da locazione degli alloggi è molto basso e pari a meno del 5% lordo (Rainò,

Istituzionali di lungo periodo. Questo rappresenta, infatti, un buon rapporto rischio/rendimento, in quanto la presenza della CDP, che si fa carico di analizzare la bontà dei progetti, mitiga tendenzialmente i rischi di investimento e il rientro dall'inflazione protegge i capitali dalla perdita di valore nel tempo. Per le Fondazioni Bancarie, ad esempio, molto coinvolte in questa strategia nazionale anche per la volontà di coniugare finanza ed etica, il rendimento del FIA permette di preservare il proprio patrimonio nel tempo (principio previsto per legge, art. 5, D.lgs. n. 153/99), oltreché la diversificazione dei rischi.

In relazione, invece, ai fondi immobiliari di livello locale, ai quali è demandato il reperimento del 60% dei capitali del fondo, è prevista la partecipazione di differenti investitori privati, non tutti orientati da principi sociali, che dovranno trovare convenienza ad investire nel settore mediante un buon rapporto rischio/rendimento. Va qui ricordato che non esistono solo fondi immobiliari etici, e che questi, per ottenere i capitali del FIA, debbono principalmente garantire un rientro del 3% più inflazione e realizzare almeno una quota "significativa" di edilizia in locazione sociale (si ricorda il "principio dell'alloggio in più").

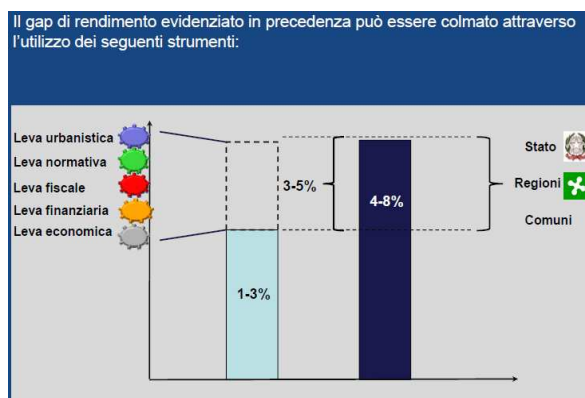
Il fondo locale potrà così prevedere quote differenziate più remunerative per i privati (imprese di costruzione, banche, assicurazioni) che, a seconda dei prodotti immobiliari realizzati (anche in grado di attivare la leva finanziaria)¹²², potrebbero oscillare tra il 4% e l'8-9% (Fig. 1). Il raggiungimento di questa redditività (Fig. 2) dovrebbe quindi essere resa possibile dalle amministrazioni locali, in grado di colmare il gap di rendimento esistente (compreso nel 3% e 5%) tra gli alloggi in affitto (rendimento dall'1% al 3%) e quei rendimenti richiesti dal mercato (Nicolai, 2010).

Fig. 1 – Rendimenti delle iniziative immobiliari



Fonte: Finlombarda, 2010

Fig. 2 – Gap di rendimento



2011). Come anticipato nel paragrafo che precede il rendimento da affitto degli immobili sul mercato è pari a circa il 3% (Banca d'Italia, 2012a)

¹²² La redditività degli alloggi in locazione non permette di accedere alla richiesta di capitale di debito. Per questo è necessario fare in modo, mediante funzioni più remunerative, che i flussi di cassa generati dal progetto assicurino alle banche il rientro del capitale prestato

In assenza di ingenti risorse pubbliche impiegabili nel settore, oltre alla concessione di aree libere e di agevolazioni fiscali che servono a calmierare prezzi e canoni degli alloggi, quel rendimento obiettivo si ottiene tendenzialmente mediante l'integrazione di funzioni più redditizie dei soli alloggi in locazione sociale, come la vendita (libera o convenzionata) degli immobili e differenti destinazioni d'uso (commerciale, direzionale), che «garantirebbero flussi di ricavo annui sufficienti a generare dividendi costanti per i sottoscrittori» (Landi, 2010). Inoltre, anche la partecipazione degli enti locali alla sottoscrizione di quote con rendimenti molto contenuti (pari all'1%), rappresenterebbe una modalità idonea a reperire capitali a basso costo da destinare alla realizzazione della quota in locazione.

In questo quadro emerge che lo sviluppo delle operazioni attuate mediante un fondo immobiliare necessita di un'attenta analisi economico-finanziaria con cui vengono effettuate le previsioni di redditività dei progetti (all'interno del *Business Plan* del fondo) e, su queste, definite le modalità di partecipazione dei soggetti privati interessati, attraverso la predisposizione di quote differenziate secondo i rendimenti attesi. Le condizioni per massimizzare l'impatto sociale della spesa pubblica mediante il coinvolgimento di risorse private devono essere quindi create a livello locale.

Approfondimento tecnico A) – Profilo generale e sintetico dei fondi immobiliari

Il fondo comune di investimento immobiliare è disciplinato con L. n. 86/94 abrogata e sostituita dal Testo Unico della Finanza, L. n. 58/98. Costituisce un *patrimonio autonomo* (art. 36, comma6) senza personalità giuridica, è promosso dai sottoscrittori che investono in cambio di quote, la cui gestione è affidata alla Sgr vigilata dalla Banca d'Italia. I fondi possono essere: ad *apporto pubblico*, per al meno il 51% del patrimonio; *retail*, ossia rivolti alla generalità dei risparmiatori; *speculativi*.

Caratteristica che li differenzia dai fondi pensione e dai fondi comuni mobiliari è il vincolo all'investimento dei 2/3 del proprio patrimonio in beni immobili, diritti reali e immobiliari e partecipazioni in società immobiliari, inoltre, la sua struttura di fondo "chiuso". A differenza del fondo "aperto" la raccolta del patrimonio avviene a scadenze predeterminate. Con L. n. 410/01 è stata, infatti, introdotta la possibilità di raccogliere il patrimonio del fondo mediante più emissioni di quote successive alla prima (c.d. fase di *closing*) e in corrispondenza può essere prevista la possibilità di un rimborso anticipato. Questo anche per evitare il rischio di liquidità legato alla natura dell'investimento in immobili come, ad esempio, la gestione immobiliare che costituisce il principale momento di valorizzazione dell'investimento e può dunque incidere notevolmente sulla redditività dell'intero patrimonio. Altri rischi di liquidità correlati al settore immobiliare sono: l'elevato valore dei beni e un elevato rischio di investimento associato alla scarsa diversificazione degli *assets* presenti nel portafoglio del fondo (Degennaro, 2008)

4.3 Il Sistema Integrato dei Fondi immobiliari: governance, modalità operative e territorialità

Come più volte ricordato, il Sistema Integrato dei Fondi immobiliari è articolato su due livelli: il fondo nazionale, il FIA, e i fondi promossi e costituiti a livello locale. La loro integrazione avviene quando la CDPI Sgr, dopo aver effettuato un'istruttoria sui progetti presentati¹²³, anche singolarmente, da parte dei fondi locali, delibera (per un importo massimo pari al 40% del capitale di equity) l'investimento in questi ultimi. Mediante il sistema, maggiore sarà l'equity (capitale di rischio) reperito dal fondo locale,

¹²³ L'istruttoria è incentrata ad analizzare: la sostenibilità economico-finanziaria, tecnica ed urbanistica dei progetti, la gestione immobiliare, la governance del fondo e la coerenza degli interventi con le politiche abitative locali.

maggiore sarà l'importo complessivo investito dal FIA nello stesso¹²⁴. Un approccio forse troppo meritorio e centralista che vincola l'effettiva operatività del SIF innanzitutto alle capacità tecnico-imprenditoriali ed amministrative locali, in quanto «il percorso che porta dalla nascita di un interesse locale ad un intervento di edilizia privata sociale, fino all'effettivo investimento del FIA nell'operazione, è complesso e necessita di assistenza da parte di soggetti professionali, dotati di adeguata esperienza» (CDPI Sgr, 2011a: 23). Questi soggetti, oltre ad essere rappresentati dai c.d. *advisors* tecnici (esperti indipendenti), sono anche le Sgr alle quali spetta il compito di equilibrare gli interessi dei vari interlocutori coinvolti, trovando un punto di incontro condiviso nella strutturazione del fondo e delle relative iniziative.

La complessità dello strumento è dovuta, infatti, oltreché alla strutturazione del progetto in tutte le sue componenti, economico-finanziaria, tecnico-urbanistica e sociale, anche alla sua matrice di natura finanziaria che conferisce alla Società di Gestione del Risparmio la responsabilità, operando per conto dei sottoscrittori, di attuare la partnership pubblico-privata con le amministrazioni a vario titolo coinvolte nel progetto, definendo i rischi e gli obblighi dei partecipanti alle iniziative.

Rimandando ad un maggior dettaglio (paragrafo 4.5) lo stato di avanzamento complessivo del SIF, in termini di risorse deliberate dal FIA nazionale nei fondi locali, anche per meglio discutere le variabili più critiche che ostacolano l'avvio delle iniziative, si propone di seguito (Tab. 1) un quadro generale relativo all'attuale situazione (aggiornata a dicembre 2012) in cui versa la costituzione/implementazione dei fondi locali:

- la *fase operativa*: descrive i fondi che hanno già stabilito i canali di finanziamento e i progetti sono definiti secondo l'analisi di fattibilità tecnica ed economico-finanziaria o in corso di realizzazione;
- la *fase di raccolta*: descrive i fondi che hanno individuato i progetti e sono in fase di raccolta dei capitali;
- la *fase progettuale*: descrive i fondi che sono in fase di studio, sia nell'individuazione dei canali di finanziamento sia in relazione alle iniziative da realizzare.

Da queste esperienze, come si discuterà in seguito, possono essere sottolineate alcune questioni di carattere generale, relative a:

- le modalità di costituzione del fondo;
- le procedure amministrative mediante cui le Regioni e gli Enti locali partecipano al fondo e la relativa governance;
- i primi risultati, non sempre generalizzabili, relativi alla complessiva operatività del Sistema Integrato dei Fondi, anche a livello territoriale.

Sulla base di queste esperienze avviate o in fase di strutturazione, è possibile ricondurre la costituzione del fondo immobiliare locale principalmente a due modalità operative che corrispondono a quelle che verranno trattate ed approfondite più avanti nei casi studio. Preme qui sottolineare che la sostanziale differenza esistente tra le due modalità riguarda principalmente la flessibilità con cui la Sgr, per conto del fondo locale e dei suo sottoscrittori, può strutturare e decidere la tipologia degli interventi da attuare.

Assumono inoltre particolare rilievo nella strutturazione degli interventi gli iter procedurali che stabiliscono, da un lato, le modalità di partecipazione delle Regioni e degli Enti locali nella costituzione ed implementazione del fondo e delle iniziative, dall'altro, la selezione della Sgr (Fig. 3 e 4).

¹²⁴ Il 40% di investimento del FIA, infatti, non viene calcolato sul capitale reperito, eventualmente, mediante il ricorso al credito bancario, ma solo sulle risorse pubbliche o private che hanno contribuito ad implementare il fondo.

Nel caso in cui un fondo locale sia stato promosso dai privati (Fondazioni Bancarie, costruttori, ...), a cui spetta la selezione della Sgr, e le Regioni o gli Enti locali decidano di partecipare all'iniziativa di Social Housing, vengono portati avanti due iter procedurali, anche complementari tra loro:

- nel caso di cofinanziamento del fondo locale, le amministrazioni emetteranno un bando per selezionare il fondo di cui sottoscrivere le quote;
- nel caso di agevolazione dei progetti mediante la messa a disposizione di aree o immobili, sarà emesso un bando di assegnazione, "modellato" sulle caratteristiche del fondo¹²⁵, e in seguito, mediante convenzione urbanistica verranno disciplinati gli obblighi contrattuali dei diversi attori coinvolti nella realizzazione dell'iniziativa.

Diversamente, nel caso in cui un fondo locale viene promosso dalle Regioni o dagli Enti locali (il primo caso concreto è al momento quello del Fondo Housing Sociale Trentino), la Sgr dovrà essere selezionata mediante una gara ad evidenza pubblica in cui verranno disciplinati la politica di gestione del fondo e i parametri contrattuali tra i diversi sottoscrittori.

In entrambi gli approcci, se l'operatore pubblico partecipa mediante la sottoscrizione di quote (o l'apporto di aree e immobili) viene rappresentato in seno all'*advisory committee* (organo di *governance* del fondo) che avrà il compito di indirizzare la politica di investimento e di collaborare con il *Consiglio di amministrazione della SGR*, organo esecutivo del veicolo finanziario al quale compete la gestione strategica ed esecutiva del progetto immobiliare (dalla fase di realizzazione e gestione a quella di dismissione degli immobili complementare alla chiusura del fondo).

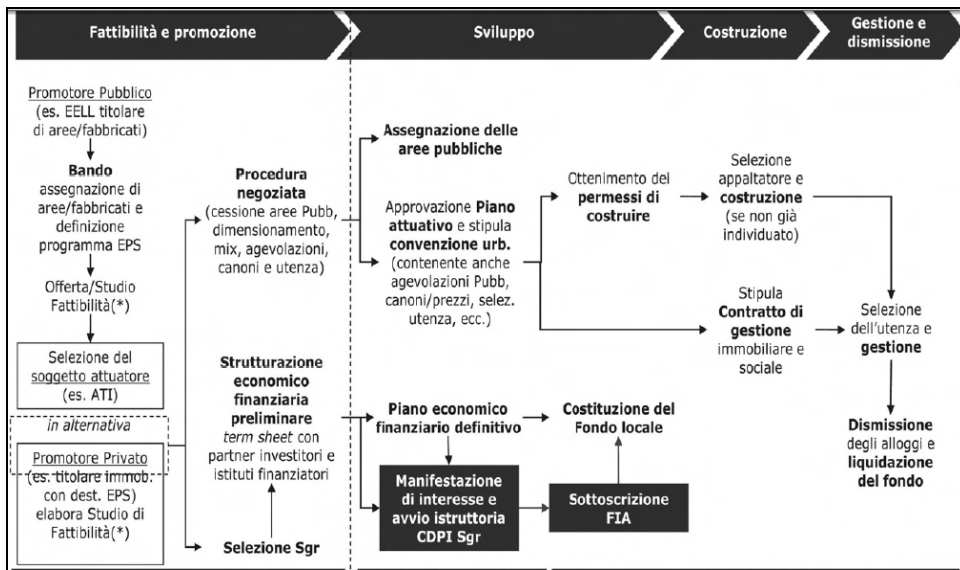
¹²⁵ A causa dei costi dello strumento, infatti, in una gara pubblica per la realizzazione di un intervento di Social Housing, l'amministrazione comunale troverebbe tendenzialmente maggiore convenienza affidando l'incarico ad una cooperativa. Questa strategia risponde pertanto alla volontà dei soggetti pubblici di implementare un fondo immobiliare come alternativa rispetto alle tradizionali modalità operative.

Tab. 1 – Fase di costituzione dei fondi: modalità operative, promotori e tipologia degli interventi

Fase dei Fondi	Denominazione del Fondo	Area geografica di operatività	Modalità operative		Promotori			Tipologia interventi (anche per la costituzione del fondo)			
			Intervento ex-ante e costituzione	Risorse ex-ante e costituzione	Regioni e/o Enti locali	Fondazioni	Privati (coop., imprese)	Nuova costruzione	Recupero	Apporto immobili	Acquisto immobili di n. c.
Operativa	Parma Social House	Parma	X				X	X			
	Federale Immobiliare Lombardia	Lombardia		X	X	X		X	X		
Raccolta/ Promozione	Real Quercia Housing Sociale	Centro e Nord Italia		X			SGR	(X)*			
	Veneto Casa	Veneto		X	X	X					X
	Piemonte Case	Piemonte e Valle d'Aosta		X	N. d.	N. d.	N. d.	(X)*			
	Abitare Sostenibile Piemonte	Piemonte		X	X	X		X	X		
	HS Italia Centrale	Centro Italia		X		X		X	X		
	Housing Cooperativo Roma	Centro Italia e Prov. di Roma		X			X	X		X	
	Housing Toscano	Toscana		X			X	X		X	
	Focus – E. S. T.	Marche e Umbria		X	X	X	SGR	X			
	Emilia Romagna Social Housing	Emilia Romagna		X		X		X			
	Erasmus	Nazionale		X			SGR	X			
	Residenze Social Housing	Centro e Nord Italia		X			X (anche SGR)	X			
	HS Friuli VG	FVG		X			X	(X)*			
	Affordable Housing Piemonte	Piemonte		X	N. d.	N. d.	N. d.	(X)*			
Progettuale	Housing Sociale Trentino	Prov. di Trento		X	X			X			X
	Fondo Sardegna	Sardegna		X	X						
	Fondo Sicilia	Sicilia		X	X						

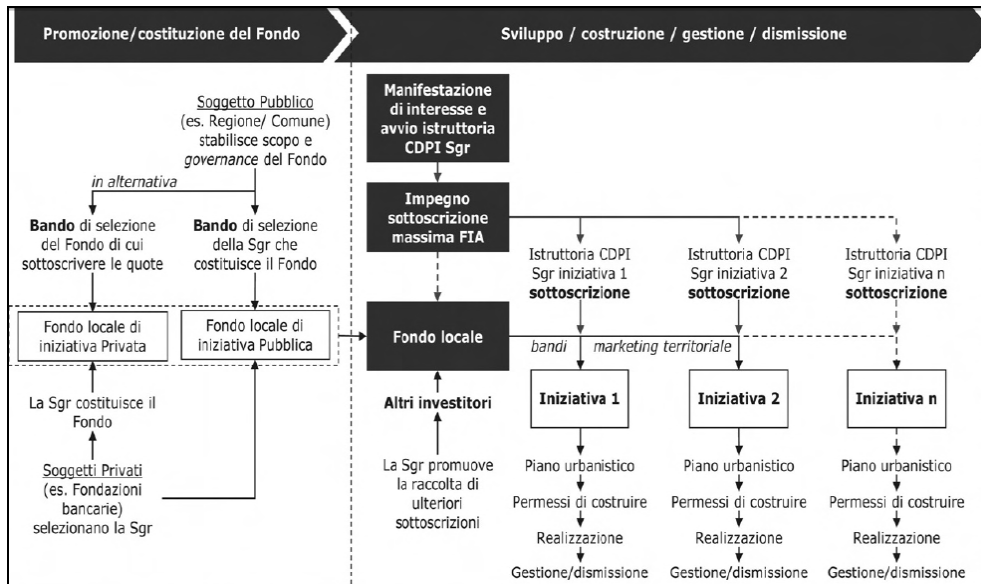
Fonte: CDPI Sgr (dicembre 2012) ed elaborazione propria su fonti diversificate [*Le parentesi descrivono l'incertezza sul dato]

Fig. 3 – Intervento stabilito ex-ante e costituzione del fondo



Fonte: CDPI Sgr

Fig. 4 – Risorse reperite ex-ante e costituzione del fondo



Fonte: CDPI Sgr

L'operatività complessiva del SIF. Uno sguardo d'insieme

Riconoscendo la complessità relativa alle procedure di costituzione ed implementazione di un fondo immobiliare, sottolineata anche dai lunghi tempi con cui i fondi oggi operativi sono stati avviati¹²⁶, oltretutto quella dovuta alla strutturazione dei progetti di Social Housing in cui i diversi attori coinvolti (si veda in fondo la Tab. 2 per maggiori dettagli) giocano un ruolo fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi preposti alla costituzione dello strumento, possono essere sottolineate alcune questioni di carattere generale, considerando la specificità degli interventi locali e la carenza di informazioni puntuali ad essi relative, a partire dalle esperienze in atto (Tab. 1), che possono favorire uno sguardo di insieme sull'operatività complessiva del Sistema Integrato dei Fondi.

Considerando la maggiore flessibilità operativa associata al reperimento ex-ante delle risorse, tranne il Fondo Parma Social House tutti gli altri operatori coinvolti nel sistema hanno deciso di operare acquisendo prima una quota di risorse idonee alla costituzione del fondo ed in seguito sviluppando le iniziative di Social Housing. Questo approccio sottende chiaramente ad una logica imprenditoriale, in quanto permette alla Sgr di selezionare i diversi interventi soprattutto in base alla convenienza economico-finanziaria, dovendo garantire ai sottoscrittori coinvolti i rendimenti attesi dal fondo immobiliare.

Emerge, inoltre, che su 15 fondi immobiliari oggi implementati, sono 6 quelli in cui le Fondazioni Bancarie giocano un ruolo rilevante nel reperimento del capitale di rischio del fondo, supportato anche da risorse pubbliche, principalmente delle Regioni che, sottoscrivendo quote dello stesso, impegnano risorse destinate alle politiche abitative in via alternativa rispetto alle differenti modalità previste dal Piano Casa nazionale.

Sono circa 8 i fondi che, invece, sono nati dall'iniziativa degli operatori privati, tra cui si individuano le imprese o cooperative di costruzione ma anche le Società di Gestione del Risparmio. A tal riguardo sono emblematici gli esempi del Fondo Erasmo, promosso dalla stessa Sgr che lo gestisce (Fabbrica Immobiliare Sgr, controllata dal Gruppo Caltagirone e dal Monte dei Paschi di Siena), finalizzato alla realizzazione di residenze universitarie sul territorio nazionale; e del Fondo Residenze Housing Sociale, costituito dall'azione congiunta della Sgr (Torre Sgr), del fondo immobiliare Fedora (gestito da Prelios Sgr) e dell'impresa Pessina Costruzioni. In quest'ultimo caso, il raggiungimento della massa critica necessaria ad avviare il fondo, per ottenere dal FIA le risorse necessarie ad implementare il progetto di Social Housing nell'area di Via Voltri a Milano, (di circa 27 mila mq) concessa all'impresa in diritto di superficie novantennale a seguito di un bando comunale relativo a 8 aree¹²⁷, è stato possibile grazie all'apporto, da parte dell'impresa Pessina, dell'area stessa oggetto di intervento e di un progetto sviluppato dalla società in via di Pietralata a Roma. Per la realizzazione di circa 319 alloggi (113 in affitto a canone sociale e moderato e 206 in vendita convenzionata di cui 13 in affitto con patto di futura vendita), il fondo ha così ottenuto: 21 milioni da parte del FIA nazionale, 9 milioni da parte di Investitori Istituzionali, 5 milioni da parte dell'impresa Pessina e circa 5 milioni di contributi a fondo perduto da parte della Regione Lombardia per il finanziamento degli alloggi a canone sociale e moderato, nonché

¹²⁶ Solo la fase di costituzione di un fondo, dalla scelta della Sgr all'approvazione del Regolamento da parte della Banca d'Italia, può richiedere un periodo variabile dai 2 ai 3 anni

¹²⁷ La quota parte delle aree destinata alla realizzazione degli alloggi in vendita convenzionata ha avuto un costo di 174,43 euro/mq, mentre le aree per gli alloggi a canone sociale e moderato pari a 1 euro/mq; inoltre i contributi pubblici concessi erano finalizzati a coprire il 40% dei costi per il canone moderato e l'80% per quello sociale, come previsto da bando: Comune di Milano, Avviso pubblico per la concessione in diritto di superficie novantennale, di n. 8 aree di proprietà comunale, per la realizzazione di interventi di edilizia residenziale, a canone di locazione sociale, moderato e convenzionato e/o in godimento d'uso, e con prezzo di cessione convenzionato, Determinazione Dirigenziale n. 68, 31 luglio 2008.

l'esenzione dai contributi di costruzione e una garanzia sui ricavi da locazione (Pessina, N. d.). Con questo intervento, seppur in via generale, è possibile notare che il fondo immobiliare costituisce una modalità attuativa innovativa rispetto a quelle più tradizionali¹²⁸ ma che, nello stesso tempo, il già richiamato "principio dell'alloggio in più" costituisce una mera formalità, dovendosi attribuire all'onere sostenuto a livello locale il raggiungimento sostanziale della socialità del progetto (gli alloggi in locazione). Lo stesso intervento, infatti, poteva essere realizzato anche senza il fondo immobiliare mediante le tradizionali modalità di cofinanziamento pubblico, le quali hanno inoltre, anche in questo caso, reso possibile la realizzazione della quota parte di alloggi in locazione a canone sociale (57 alloggi) e moderato (56 alloggi).

Altre esperienze utili ad inquadrare come le cooperative e le imprese, in particolare, possono entrare nelle operazioni di Housing Sociale mediante lo strumento, oltre a partecipare come eventuali gestori degli immobili per abbatterne i costi, sono quelle del Fondo Housing Toscano (ANCI, 2012) e del Fondo Cooperativo Roma (Frontera, 2009). In entrambi i casi le cooperative coinvolte hanno deciso di costituire il fondo immobiliare mediante l'apporto di immobili già realizzati e a reddito, per raggiungere la massa critica necessaria alla sua costituzione e per individuare le iniziative potenzialmente finanziabili anche da parte del FIA nazionale. Il Fondo Housing Toscano è stato implementato mediante l'apporto di 330 alloggi in locazione permanente a canone calmierato e prevede la realizzazione di circa 290 alloggi in locazione per 20 anni (in base alla durata del fondo) e 230 alloggi in vendita convenzionata immediata. Il Fondo Cooperativo Roma, invece, benché non abbia ancora ottenuto l'investimento del FIA nazionale, è stato costituito mediante l'apporto di circa 64 immobili realizzati e consegnati ai soci della Legacoop Lazio. Mediante lo strumento è prevista la realizzazione di circa 477 alloggi, su aree apportate al fondo, pari a 32 mila/mq (localizzate in cinque Piani di Zona nella Provincia di Roma) e aggiudicate alle cooperative mediante bando pubblico, associato alla contribuzione a fondo perduto di 16,2 milioni di euro vincolati alla locazione. Presumibilmente, la quota degli alloggi in locazione avrà durata pari a 20 anni (come il fondo).

In relazione alla tipologia dei complessivi interventi esaminati si può sottolineare che prevale la costruzione ex novo di alloggi sociali, sempre contestuale alla disponibilità di aree pubbliche a costi agevolati mediante la concessione del diritto di superficie, contrariamente ai principi del SIF, precedentemente analizzati, secondo cui l'investimento del FIA nazionale avrebbe prioritariamente privilegiato interventi a basso consumo di suolo. Le ragioni per cui il recupero è un intervento scarsamente praticato dai fondi immobiliari possono essere sinteticamente descritte, in via generale, sulla base delle esperienze oggi concretamente portate avanti da:

- il Fondo HS Italia Centrale, con l'intervento pilota "Abitiamo Insieme Ascoli" (e del Palazzo Sgariglia);
- il Fondo Federale Immobiliare Lombardia (FIFL), con il progetto "Maisondumonde36" in Via Padova a Milano; e
- il Fondo Abitare Sostenibile Piemonte, nell'isolato Santa Croce del centro di Torino.

In tutti i casi si tratta di immobili di valore storico-artistico di proprietà di ordini religiosi suscettibili di valorizzazione da parte del fondo¹²⁹, in cui giocano un ruolo rilevante le Fondazioni Bancarie e

¹²⁸ Al bando del Comune di Milano, infatti, potevano accedere sia le cooperative che le imprese di costruzione (che non avessero previsto l'attivazione di un fondo immobiliare), ottenendo sostanzialmente le stesse agevolazioni sopra richiamate.

¹²⁹ Abitiamo Insieme Ascoli: un tempo collegio-convento della congregazione delle suore del Bambin Gesù; Maisondumonde36: di proprietà della Veneranda Biblioteca Ambrosiana; Isolato Santa Croce a Torino: immobile di proprietà dell'ordine Mauriziano all'interno dell'organismo storico dichiarato di interesse da parte del Ministero per i Beni e le attività culturali (D. lgs. 22 gennaio 2004, art. 10 e 12)

probabilmente anche il loro legame con gli ordini (soprattutto rispetto alla reperibilità degli edifici): nel caso del Fondo HS Italia Centrale l'immobile è stato acquistato dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Ascoli Piceno, già ristrutturato, ed in seguito apportato al fondo per la sua messa a reddito (16 alloggi di cui 7 in locazione per al meno 12 anni). Nel caso del FIFL e del Fondo Abitare Sostenibile Piemonte gli immobili sono stati acquistati dal fondo e l'attuazione dell'intervento di recupero è stata possibile mediante alcune agevolazioni. Nel primo intervento la Fondazione Cariplo e la Regione Lombardia hanno contribuito alla ristrutturazione dell'immobile mediante un contributo a fondo perduto di 3 milioni di euro; nel secondo intervento, invece, i costi di ristrutturazione e gestione, oltretutto mediante la locazione calmierata per 15 anni del 70% degli alloggi, saranno coperti grazie alla vendita in libero mercato del 30% dei 50 alloggi complessivi (Delmonte, 2012).

Come si evince dalle esperienze sinteticamente esaminate, gli interventi di recupero, oltre ad essere fattibili grazie alla presenza di investitori che, come le Fondazioni Bancarie, accettano tendenzialmente rendimenti contenuti, sembrano anche strettamente legati alla potenzialità di far emergere, nel momento della vendita, il valore dell'immobile (in questi casi di pregio storico-artistico) in seguito alla sua valorizzazione.

La possibilità, quindi, di recuperare una quota elevata di immobili degradati (molto diffusi, ad esempio, nei centri storici minori) da affittare in seguito a canoni sociali, oltre alle difficoltà gestionali, è legata alle potenzialità di valorizzazione degli immobili stessi e ai costi del recupero, tendenzialmente più elevati della costruzione ex-novo. Anche in questo caso sarebbe quindi necessario l'intervento delle amministrazioni locali che potrebbero agevolare il recupero di immobili degradati sia mediante il loro eventuale apporto al fondo a costi contenuti, nonostante lo impedisca l'esigenza di "far cassa" soprattutto in questo momento di crisi della finanza locale, sia mediante contribuzioni a fondo perduto in grado di sostenere i costi del recupero. Anche le Fondazioni Bancarie, facendo leva sulla possibilità di investire direttamente nel settore immobiliare (ai sensi della L. n. 212/03), potrebbero agevolare l'acquisizione da parte del fondo degli immobili da recuperare richiedendo, dalla loro messa a reddito, un rendimento contenuto idoneo a preservare il proprio patrimonio nel tempo e all'applicazione di canoni calmierati.

Dall'esperienza, invece, del Fondo Veneto Casa e, presumibilmente, del costituendo Fondo Housing Sociale Trentino è possibile evidenziare che, mediante il contributo pubblico (costituito dalla sottoscrizione di quote con rendimenti ridotti) finalizzato a rendere sostenibile l'equilibrio economico-finanziario integrando le ridotte entrate percepibili mediante la locazione, possono anche essere acquistate dal fondo intere operazioni immobiliari già realizzate o in via di realizzazione dalle imprese di costruzione¹³⁰. Questo è quanto avvenuto, ad esempio, per il complesso di Marcon in provincia di Venezia, acquistato dal fondo Veneto Casa e destinato alla locazione per soli 8 anni (non essendo soggetto ad agevolazioni o contributi pubblici diretti).

Infine, dalla Tabella 1, sopra riportata, è possibile evidenziare che quasi tutti i fondi operativi o costituiti localizzeranno i propri interventi nel Nord e Centro Italia, denotando una spiccata territorialità delle iniziative legata alle capacità tecniche delle amministrazioni locali, alle capacità imprenditoriali delle imprese locali e alla presenza delle Fondazioni Bancarie che, insieme alle risorse del FIA, potrebbero agevolare la socialità degli interventi richiedendo un rendimento più contenuto rispetto a quello degli operatori strettamente di mercato. Tutte le realtà che non sono in grado di attivare lo strumento finanziario, principalmente nel meridione in cui si sconta, inoltre, la scarsa presenza territoriale delle Fondazioni, sono quindi tagliate fuori dal sostegno finanziario del fondo nazionale e l'implementazione delle politiche abitative locali potrà contare solo sulla capacità delle scarse risorse statali dedicate di attrarre i capitali privati.

¹³⁰ Un primo saldo viene versato dalla Sgr quando il privato avrà sottoscritto la convenzione con il Comune e un secondo saldo nel momento in cui avrà ottenuto i titoli abilitativi alla realizzazione dell'intervento.

Se pur sinteticamente, i primi risultati emersi dalle esperienze analizzate portano a ritenere che l'operatività di un fondo immobiliare finalizzato alla realizzazione dell'edilizia sociale, in cui la quota degli alloggi in affitto di lungo periodo costituisca una parte rilevante dell'intervento, sia strettamente legata alle tradizionali agevolazioni pubbliche concesse nell'ambito dell'edilizia convenzionata e che la tendenziale innovazione rispetto al sistema dell'edilizia residenziale pubblica sia soprattutto da ricondursi al meccanismo finanziario piuttosto che alla sostanza degli interventi, considerando, inoltre, che la complessità delle operazioni così strutturate limita a casi particolari la loro effettiva fattibilità.

Nonostante, infatti, mediante il Sistema Integrato dei Fondi si sia riuscito a mobilitare una rilevante quota di risorse private, la sostenibilità economico-finanziaria dei progetti è resa possibile dalla presenza di notevoli contribuzioni pubbliche locali, anche a fondo perduto, che vengono sostanzialmente sottratte a tutte quelle piccole e medie imprese cooperative che operano nel settore (in modo più "tradizionale") e che, scarsamente "finanziarizzate", non sono in grado di strutturare operazioni così complesse, potendo in seguito ricorrere alle risorse del FIA. Anche per questo, come verrà documentato nel paragrafo 4.5, le risorse ci sono ma i progetti stentano a partire, nel permanere del dilagante disagio abitativo sociale.

Tab. 2 – Il ruolo degli attori coinvolti nel SIF

REGIONI	COMUNI	INVESTITORI PRIVATI ISTITUZIONALI LOCALI	OPERATORI PRIVATI, COOP., AZIENDE CASA	ISTITUTI DI CREDITO
<p>Stima dei fabbisogni abitativi e definizione degli obiettivi delle politiche pubbliche locali</p> <p>Stanziamiento di contributi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - fondo perduto - costituzione di fondi rotativi - costituzione di fondi di garanzia per mancato pagamento dei canoni di locazione - sottoscrizione di quote dei fondi <p>Coordinamento del processo di formazione e della fase di attuazione del fondo</p> <p>Individuazione dei criteri di accesso per i destinatari degli alloggi</p> <p>Definizione dei livelli dei canoni di locazione e dei prezzi di vendita degli alloggi</p>	<p>Messa a disposizione di aree o immobili a costi agevolati (concessione del diritto di superficie)</p> <p>Concessione di benefici economici agli attuatori:</p> <ul style="list-style-type: none"> - riduzione dei contributi sui costi di costruzione - riduzione degli oneri di urbanizzazione - esenzione ICI - sottoscrizione di quote dei fondi - adeguamento degli strumenti urbanistici <p>Partecipazione al processo di pianificazione e di attuazione degli interventi mediante convenzione urbanistica</p> <p>Possono proporsi come acquirenti degli alloggi nella fase di dismissione del fondo</p>	<p>Partecipazione alla promozione, strutturazione e montaggio dei fondi e delle iniziative locali</p> <p>Co - investono nei fondi concorrendo al reperimento dell'equity per almeno il 60%</p>	<p>Partecipazione alle procedure di selezione per i soggetti attuatori, per lo sviluppo della parte industriale delle iniziative</p> <p>Partecipazione all'investimento nei fondi, concorrendo al reperimento dell'equity per almeno il 60%</p> <p>Partecipazione al fondo, mediante apporto del proprio patrimonio, anche per lo sviluppo di propri interventi immobiliari</p>	<p>Partecipazione al finanziamento dei fondi</p> <p>Finanziamento dei soggetti impegnati nella prestazione di servizi per il fondo (imprese edili e società di gestione)</p> <p>Implementazione di fondi rotativi, fondi di garanzia o altri strumenti promossi dagli Enti territoriali (es. Regioni)</p> <p>Eventuale coinvolgimento nell'erogazione di mutui agevolati a supporto dei destinatari degli alloggi di edilizia convenzionata</p>

Fonte: CDP Sgr

4.4 Le Fondazioni di origine bancaria, quale ruolo nel settore?

Nel meccanismo finanziario innovativo promosso mediante la politica per la casa nazionale, nato dall'azione congiunta della Cassa Depositi e Prestiti e delle Fondazioni di origine bancaria, queste ultime trovano un ruolo di particolare rilievo in ragione dell'importante patrimonio finanziario di cui le stesse sono detentrici, considerando, inoltre, la cronica carenza in Italia di Investitori Istituzionali di lungo periodo non interessati dalla rendita immediata e dall'investimento "mordi e fuggi" (Bassanini, 2008). Il ruolo delle Fondazioni bancarie nel settore del Social Housing mediante il fondo immobiliare rappresenta, infatti, un utile elemento ai fini della socialità degli interventi, essendo correlata al loro investimento una redditività inferiore a quella richiesta dagli operatori strettamente di mercato (in cui, oltre alle imprese di costruzione, si aggiungono anche le banche, le assicurazioni, le Sgr e le casse di previdenza private). Questo ruolo propulsivo, associato alla disponibilità delle risorse finanziarie che le Fondazioni potrebbero destinare al settore del Social Housing, oltretutto per motivi prettamente operativi, rischia di essere compromesso anche a causa di ulteriori ragioni inquadabili, più in generale, nel problematico rapporto pubblico-privato italiano che le riguarda.

A venti anni dalla legge Amato (L. n. 218/90 e successivo D. lgs. n. 356/90), mediante cui si avviò la privatizzazione degli istituti di credito di diritto pubblico (incentivandone la trasformazione in società per azioni), nel quadro più generale di liberalizzazione del mercato finanziario promosso dalla Comunità Europea, il dibattito che oggi si muove intorno alle Fondazioni di origine bancaria riguarda ancora il loro ruolo, all'interno del sistema economico-finanziario italiano, nella doppia veste di attori no-profit, "espressione delle organizzazioni delle libertà sociali" (Sentenze C. C. n. 300 e 301 del 2003) e di "Investitori Sovraistituzionali" (Benessia, 2010) che, oltre a partecipare al capitale azionario delle banche in veste di Investitori Istituzionali attenti alla gestione dei propri patrimoni, si fanno anche carico della sorte, di medio-lungo periodo, delle società bancarie partecipate. La crisi economico-finanziaria attuale ha profondamente acuito il dibattito sul tema.

Le Fondazioni bancarie, così denominate con la legge Ciampi (D.lgs. n. 153/99), sono, infatti, esito di una storia centenaria che ha contribuito nel tempo ad alimentare l'anomalia relativa alla configurazione dell'identità di tali enti che, come vedremo, né effettivamente pubblici né effettivamente privati, è spesso definita di "natura ibrida".

Per lo più, agli inizi dell'ottocento, sulla spinta di meccanismi di autotutela della comunità, nacquero le Casse di Risparmio e i Monti di Pietà, enti creditizi con connotati solidaristici, i cui patrimoni privati, frammentati in una miriade di medie e piccole istituzioni, vennero sottoposti al controllo pubblico mediante la Legge Crispi (L. n. 6972 del 1890) che prevedeva la trasformazione delle opere pie in Istituzioni Pubbliche di Beneficenza¹³¹ e la possibilità di essere aggregate in un'unica istituzione. Da allora, rimasto sostanzialmente invariato per più di un secolo il tessuto normativo loro affine, il percorso verso il riconoscimento dell'autonomia privata di queste organizzazioni è stato molto lungo e ancora oggi, seppur non a livello normativo, nei fatti non ancora del tutto compiuto.

Con la legge Amato del '90, al fine di sottrarre le banche dal controllo pubblico, venne previsto che gli enti a struttura fondazionale potevano conferire l'azienda bancaria in una società per azioni appositamente costituita e controllata dall'"ente conferente" (la fondazione), il cui pacchetto azionario avrebbe formato il patrimonio della fondazione. «Secondo l'opinione allora prevalente, gli enti conferenti, sottoposti alla rigida vigilanza del Ministero del Tesoro, avevano natura pubblica» (Napolitano, 2010: 129). Infatti, non potendo esercitare direttamente l'attività creditizia, il principale compito di tali enti, oltretutto la gestione delle proprie azioni nelle banche partecipate, i cui dividendi dovevano essere utilizzati per il

¹³¹ Con R. D. n. 2841 del 1923 queste vennero denominate Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB).

perseguimento di obiettivi di utilità sociale (definiti nello statuto dell'allora "ente conferente"), era quello di garantire il controllo delle banche costituite.

Questo obbligo di "enti controllori" venne eliminato con la direttiva Dini (L. n. 474/94), in cui venivano anche previste agevolazioni fiscali per incentivare la dismissione delle partecipazioni nelle banche conferitarie mediante la loro vendita sul mercato azionario. Poi, con la legge Ciampi (D.lgs. n. 153/99), che disciplina, inoltre, l'istituzione delle Fondazioni di origine bancaria *quali persone giuridiche private senza fine di lucro, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale* (art. 2), sancendone l'autonomia di ente privato, venne definitivamente prevista la dismissione delle partecipazioni di controllo nelle banche partecipate¹³². Nonostante la riduzione progressiva di queste partecipazioni, le azioni sottoscritte dalle Fondazioni «sono rimaste, negli ultimi anni, sostanzialmente stabili e di entità tale da consentire alle fondazioni, singolarmente o congiuntamente ad altre, di mantenere una significativa influenza sulle decisioni assembleari e sulla *governance* della banca» (Calandra Buonauro, 2010: 375). Dal bilancio delle Fondazioni (ACRI, 2011) emerge che, al 31 dicembre 2011, le loro attività finanziarie sono di 49,7 miliardi circa, pari al 94,2% del totale patrimonio, di cui il 39,9% corrisponde alle partecipazioni nella conferitaria.

Per questo il dibattito attuale si muove anche sulla necessità di adeguare e regolamentare con maggiore incisività, e soprattutto sul profilo della trasparenza, l'attività delle Fondazioni nel mercato finanziario, alla pari degli operatori istituzionali che vi operano. Del resto, anche le Fondazioni sono state inserite dalla Consob nella definizione di Investitori Istituzionali¹³³. Infatti, se da un lato alle Fondazioni è vietato lo svolgimento di attività creditizie (art. 3, comma 2, D.lgs. n. 153/99), riservate agli intermediari (di cui all'art. 106 del T.U.B. n. 385/93), le stesse possono sottoscrivere prestiti obbligazionari o di altri strumenti finanziari, che costituiscono sostanzialmente una forma di credito, e che, però, «non possono essere ricondotte all'"esercizio di funzioni creditizie" oggetto di riserva, ma rappresentano una forma di investimento del patrimonio» (Calandra Buonauro, 2010: 388)¹³⁴.

Questo è, ad esempio, quanto avviene in merito alla partecipazione di alcune Fondazioni (66) all'interno della Cassa Depositi e Prestiti SpA, così trasformata nel 2003 (DM 5 dicembre 2003) con l'obiettivo di portare il debito pubblico fuori dal bilancio dello Stato (si veda Approfondimento tematico B), alla fine del paragrafo); anche questa situazione sottolinea profondamente la natura ambigua di tali enti: persone giuridiche private che conservano però significativi connotati pubblicitici¹³⁵, nonché un sotteso controllo politico dovuto all'elezione dei componenti dell'organo di indirizzo¹³⁶, non sempre frutto delle scelte della comunità e dalle associazioni, diretti destinatari degli scopi di utilità sociale che le Fondazioni svolgono nei loro territori di riferimento, ma piuttosto di un accordo tra i soggetti cui spetta la

¹³² Per sottolineare la vicenda tortuosa delle partecipazioni di controllo delle Fondazioni nelle banche conferitarie, con L. n. 262/05, art. 7, poi abrogato dall'art. 4 del D.lgs. n. 303/06, art. 4, veniva introdotto il divieto di esercizio del diritto di voto oltre il 30% del capitale rappresentato da azioni ordinarie, che, come sottolinea Giani (2009), non avrebbe comunque inciso significativamente nel ridurre la presenza delle Fondazioni nella *governance* delle banche, anche per il forte ruolo ricoperto dalle stesse nelle società (principalmente quelle quotate in borsa) che avrebbe disincentivato l'ingresso di azionisti di mercato. L'abrogazione della disposizione normativa ha, infatti, avuto seguito un anno dopo.

¹³³ Allegato 3, parte I, del Regolamento Intermediari, art. 1, comma 1, lettera i).

¹³⁴ Tale situazione si verifica anche all'interno del Fondo Investimenti per l'Abitare (il FIA) e poi nei fondi locali che, nel caso, beneficiano della sottoscrizione di quote delle Fondazioni per lo sviluppo di progetti di Social Housing.

¹³⁵ Si veda ad esempio Pagliari G. (2004), *Le Fondazioni Bancarie. Profili giuridici*, Giuffrè, Milano

¹³⁶ Si ricorda sul tema la dichiarazione di incostituzionalità (Sent. n. 301/03) del comma 4, art.11, della Legge n. 448/01 che aveva previsto all'interno dell'organo di indirizzo delle Fondazioni la prevalenza dei soggetti indicati da Regioni ed Enti Locali, piuttosto che "una prevalente e qualificata rappresentanza degli enti, pubblici e privati, espressivi delle realtà locali".

designazione dei membri, spesso per cooptazione, da cui discende la critica di “autoreferenzialità” delle stesse¹³⁷. «In effetti, le fondazioni hanno un forte potere contrattuale nei confronti del Governo: se questo vuole avere un interlocutore sensibile alle istanze politiche non c’è miglior azionista delle fondazioni, composte esse stesse da politici, il cui unico interesse è esercitare influenza e potere e che per questo sono a loro volta influenzabili e controllabili dal Governo» (Boeri e Guiso, 2012a).

Oltre a questo grave empasse, relativo principalmente ai giochi di potere che ormai caratterizzano la politica italiana¹³⁸ e che connotano le pesanti ambiguità delle Fondazioni come soggetti (paradossalmente) associati al c.d. Terzo settore, è la crisi economica globale che ha profondamente inciso nell’evidenziare la criticità connessa alla partecipazione delle Fondazioni nelle banche che, inoltre, limita il potenziale di questi enti nel perseguimento di obiettivi di interesse generale.

La scarsa diversificazione dell’investimento patrimoniale¹³⁹, considerato «alla prova dei fatti, come il più efficace rimedio per contrastare la variabilità dei proventi e, quindi, il metodo più adatto ad assicurare il raggiungimento dell’obiettivo della conservazione del patrimonio» (ACRI, 2004: 40), che inoltre rappresenta per le Fondazioni la modalità mediante cui vengono reperiti i capitali destinati all’attività erogativa nei settori ammessi, ha attualmente contribuito a ridurre le potenzialità finanziarie delle Fondazioni con cui vengono raggiunti scopi di utilità sociale. Solo nel corso dell’anno 2011, le Fondazioni hanno sottoscritto aumenti di capitale nelle banche di riferimento per 1,27 miliardi, e dal 2008, anno di avvio della crisi finanziaria internazionale, al 2011 le Fondazioni hanno messo a disposizione delle banche nazionali più di 7 miliardi di euro. Nel contempo, le risorse destinate all’attività erogativa¹⁴⁰, il vero meccanismo no-profit di questi enti, reperite mediante la riscossione degli utili generati da una *sana e prudente gestione del patrimonio* (art. 10, comma 3, lettera e), sono passate da 1.477 milioni nel 2010 a 470 milioni nel 2011 (ACRI, 2011).

La ricapitalizzazione delle banche da parte delle Fondazioni, già effettuata in questi ultimi quattro anni con un grosso aggravio sul bilancio statale e, soprattutto, per i contribuenti, «significa limitare le erogazioni future a vantaggio delle popolazioni di riferimento» (Maggio, 2012). La concentrazione patrimoniale delle Fondazioni nelle banche, in un momento di forte crisi del settore, ha infatti ridotto sia il valore dei loro patrimoni¹⁴¹ sia la redditività da esso generata per il sovvenzionamento di attività senza

¹³⁷ L’art. 4, comma 1, lettera i) del D.lgs. n. 153/99 prevede che i componenti degli organi della fondazione siano nominati per periodi di tempo delimitati e confermati per un solo mandato (periodo variabile a seconda delle Fondazioni). Più volte all’interno del decreto (art.4, comma 1, lettera g) e comma 4) si prevede che gli stessi abbiano requisiti di professionalità e onorabilità. Da uno studio di Mediobanca (Filtri e Guglielmi, 2012) emerge che solo l’1% dei membri del CdA ha competenze di finanza (nonostante uno studio dell’Università di Padova abbia rilevato il 15%), che i costi di struttura superano la metà del valore delle erogazioni e, per fare alcuni esempi, il Presidente della Cassa di Risparmio di Torino è dal 1994 Andrea Comba; da 18 anni Paolo Biasi alla Cariverona; da 15 anni Guzzetti alla Fondazione Cariplo che è anche presidente dell’ACRI. In: Maggio (2012); Boeri e Guiso (2012b; 2012c); Deugeni (2012).

¹³⁸ Ed anche relativo alla scarsa volontà di privatizzare il sistema finanziario italiano, facendovi entrare “veri” azionisti di mercato: sia in relazione a quello bancario, stando alla partecipazione delle Fondazioni nelle banche, politicamente influenzabili a causa degli esponenti politici all’interno delle Fondazioni, sia in relazione al ruolo di intermediario di livello istituzionale che ora svolge la CDP SpA, anche chiamata (evocandone il contraddetto ruolo) “nuovo ministero delle Partecipazioni statali” (Boeri e Guiso, 2012a).

¹³⁹ Il principio della diversificazione patrimoniale, considerato il principale mezzo per ridurre i rischi di investimento, è più volte richiamato nel D.lgs. n. 153/99: art. 7; art. 10, comma 3, lettera e).

¹⁴⁰ Il 50% del reddito residuo delle Fondazioni, il c.d. “Avanzo di esercizio”, deve essere destinato ai settori rilevanti (art. 8, comma 1, lettera d) del D.lgs. n. 153/99) che di norma (art.1, comma 1, lettera d) sono cinque ed individuati, per non più di tre anni secondo statuto, tra i settori ammessi (definiti nell’art.1, comma 1, lettera c-bis).

¹⁴¹ Negli ultimi cinque anni le sei fondazioni più grandi, che raccolgono i due terzi del patrimonio totale, hanno visto dimezzarsi il valore della loro dotazione. Come documentano i calcoli e le simulazioni fatte nel rapporto

fini di lucro. Attualmente, secondo uno studio di Mediobanca (Filtri e Guglielmi, 2012), «due scenari su tre suggeriscono che gli enti non saranno in grado di difendere il valore reale dei loro patrimoni e saranno obbligati o a rimborsare capitale o a ridurre le proprie erogazioni per compensare il rendimento in calo dei loro investimenti» nelle banche» (Deugeni, 2012).

È, quindi, plausibile ritenere che, in stretta connessione con le criticità operative di cui si dirà in seguito, la scarsa disponibilità di risorse a causa della ricapitalizzazione delle banche, stia attualmente limitando anche l'intervento delle Fondazioni nel Social Housing mediante il fondo immobiliare (e non), ingessando il potenziale finanziario di questi enti¹⁴².

Nel periodo di marzo-luglio 2011, dopo la strutturazione di un questionario-intervista telefonica rivolto alle 88 Fondazioni bancarie italiane¹⁴³, potevano contarsi solo 23 Fondazioni interessate da progetti di edilizia sociale mediante lo strumento, ritenuto un meccanismo efficace ai fini della diversificazione del rischio di investimento (anche ben remunerato). A dicembre 2012 questo dato risulta sostanzialmente invariato¹⁴⁴. Parallelamente all'attività di investimento nel fondo immobiliare, ulteriori Fondazioni (in quel periodo, circa 11) stavano promuovendo, sia mediante l'attività di erogazione a fondo perduto, sia mediante l'investimento del proprio patrimonio con acquisto diretto degli immobili (reso possibile a partire dalla L. n. 212/03), interventi puntuali di Social Housing in partnership con le amministrazioni locali e con i soggetti del Terzo settore (cooperative, Onlus).

Una prima criticità che le Fondazioni devono affrontare scegliendo di operare nel Social Housing mediante il fondo immobiliare è dovuta alla presenza di rischi operativo – gestionali (conflitti di interesse, progetto industriale, incognite sulla tenuta dei piani finanziari nel lungo termine) che, benché mitigati dalla presenza della CDPI Sgr e dalle garanzie pubbliche locali, possono indurre le Fondazioni ad utilizzare il canale del reddito a fondo perduto (attività erogativa) piuttosto che l'investimento patrimoniale¹⁴⁵, potenzialmente più rilevante in termini di capitali disponibili. Le risorse destinate all'attività erogativa, infatti, oltreché molto ridotte attualmente per le cause sopra descritte, devono inoltre essere adeguatamente ripartite tra i cinque settori rilevanti e, quindi, ai fini della promozione ed implementazione di un fondo immobiliare possono non essere sufficienti al raggiungimento di una massa critica idonea, se si considera anche che le Fondazioni di grandi dimensioni¹⁴⁶ sono solo 18 su 88 (e coprono circa il 68% del patrimonio complessivo del sistema). A tal fine potrebbe essere necessaria la partecipazione di più Fondazioni all'interno di uno stesso fondo immobiliare (come avviene, ad esempio, nel Fondo Abitare Sostenibile Piemonte, o nel Fondo Emilia Romagna Social Housing). Quest'ultimo approccio, oltreché limitato, più in generale, dal ridotto flusso cedolare annuo che l'investimento in un

Mediobanca (Filtri e Guglielmi, 2012), il modello gestionale basato su un rapporto simbiotico con la banca conferitaria è insostenibile per la maggior parte delle principali fondazioni bancarie, condannandole all'estinzione (Boeri e Guiso, 2012b).

¹⁴² Così come, si presume, il grado di cooperazione tra amministrazioni locali e Fondazioni, politicamente influenzabili, sia un'ulteriore criticità relativa all'implementazione di progetti di Social Housing.

¹⁴³ Di queste hanno partecipato 58 Fondazioni (51 con contatto diretto e solo 7 con una risposta compiuta del questionario). Si veda Allegato A per maggiori dettagli.

¹⁴⁴ Sui dati reperibili in rete, si possono contare 20 Fondazioni, in: Parma Social House; Fondo Federale Immobiliare Lombardia; Fondo Veneto Casa; Fondo Abitare Sostenibile Piemonte; Fondo HS Italia Centrale; Fondo Emilia Romagna Social Housing.

¹⁴⁵ Queste considerazioni sono frutto delle risposte ottenute mediante il questionario.

¹⁴⁶ La dimensione delle Fondazioni è relativa alla loro consistenza patrimoniale e viene definita attraverso il concetto del quintile statistico sul patrimonio (ossia 5 gruppi di uguale numerosità). Le Fondazioni grandi hanno un patrimonio superiore a 603 milioni; le Fondazioni medio-grandi: un patrimonio compreso tra 205 e 602 milioni; le Fondazioni medie: patrimonio compreso tra 135 e 204 milioni; le Fondazioni medio-piccole: patrimonio compreso tra 64 e 134 milioni; le Fondazioni piccole: patrimonio fino a 63 milioni.

fondo immobiliare dedicato al Social Housing garantirebbe alle Fondazioni (tra lo 0,5% e l'1,5%)¹⁴⁷ e dall'incerta redditività in fase di dismissione del fondo, è anche ostacolato dall'incertezza sulla localizzazione degli interventi. Le Fondazioni, infatti, considerando la discrezionalità con cui la Società di Gestione del fondo può selezionare i progetti di Social Housing, non hanno assoluta certezza sulla ricaduta territoriale delle proprie risorse, che dovrebbero essere preferibilmente destinate ai propri territori di riferimento.

Infine, è qui utile ricordare che anche la legge n. 212/03, più volte richiamata, che ha sancito la possibilità, prima negata per motivi fiscali¹⁴⁸, di investire il 10% del patrimonio delle Fondazioni in immobili non strumentali alla propria attività (innalzato al 15% con Dl. n. 78/10)¹⁴⁹, ha riscontrato poco successo, benché finalizzata ad accrescere la diversificazione dell'investimento patrimoniale.

Dall'analisi dei bilanci delle Fondazioni aggiornati al 2011 si desume, infatti, che l'incidenza del patrimonio immobiliare sul patrimonio netto è pari al 3,2%, di cui solo l'1,3% corrisponde a beni immobili non strumentali (l'1,9% corrisponde a immobili strumentali, quasi sempre assimilabili alla sede delle Fondazioni)¹⁵⁰. Già Sbetti (2007b) aveva sottolineato che, su 35 Fondazioni coinvolte nell'analisi relativa ad indagare il loro comportamento nei confronti dell'investimento immobiliare, solo il 4% riteneva la legge n. 212/03 un'importante opportunità¹⁵¹.

In relazione al settore del Social Housing, invece, questa possibilità potrebbe accrescere la disponibilità di immobili da destinare ad edilizia abitativa sociale, considerando, inoltre, l'affinità del settore con l'attività filantropica che le Fondazioni debbono perseguire. Mediante l'acquisto diretto di immobili (anche da recuperare), infatti, le Fondazioni potrebbero, da un lato, mettere a reddito gli alloggi a canoni sociali, nonostante la tendenziale onerosità di una gestione diretta potrebbe limitarne la fattibilità, dall'altro, apportando gli immobili ad un eventuale fondo immobiliare per una gestione intermediata, accettando una ridotta redditività da un investimento che, comunque, permetterebbe di preservare il proprio patrimonio. Senza dubbio, l'acquisto del patrimonio immobiliare necessita la disponibilità di risorse che, purtroppo, le Fondazioni hanno in gran parte "ingessato" nel comparto bancario, a discapito di una maggiore diversificazione patrimoniale e, nel caso, anche del Social Housing.

Se quindi, l'edilizia abitativa sociale rappresenta un settore di elevata utilità sociale, alla pari dei diversificati settori ammessi, e se le molteplici difficoltà operative connesse all'investimento nel fondo immobiliare possono aver limitato la presenza delle Fondazioni nel Sistema Integrato dei Fondi (SIF), così come la crisi economico-finanziaria, è anche la ritrosia di questi enti nel procedere alla diversificazione patrimoniale che ostacola, più in generale, il perseguimento del principale motivo che ha condotto alla loro istituzione: il raggiungimento di obiettivi di interesse generale a sostegno della collettività.

Non vorremmo che la coerenza dell'attività delle Fondazioni con le proprie finalità etiche venga messa a repentaglio in un momento in cui anche lo Stato non è più in grado da solo di offrire servizi sociali alla cittadinanza e, soprattutto, che le Fondazioni da soggetti istituiti per perseguire scopi di utilità sociale non

¹⁴⁷ Questo accade per via della ridotta redditività degli alloggi in locazione. Integrando il progetto di Housing Sociale con un mix abitativo adeguato (vendita libera o convenzionata, mix funzionale), il flusso cedolare annuo sarebbe più elevato (Landi, 2010).

¹⁴⁸ Si rimanda al paragrafo 3.1, in particolare, nota n. 73

¹⁴⁹ Le risorse che le Fondazioni potrebbero investire nel settore immobiliare ammontano a circa 4,3 miliardi, pari al 10% del patrimonio netto al 2011 – 43.034 milioni di euro (il 15% sarebbe pari a 6,4 miliardi)

¹⁵⁰ I dati corrispondono ai bilanci di 74 Fondazioni (su 88). Si precisa che il patrimonio immobiliare (presente nell'attivo di bilancio) ammonta nel 2011 a 1.369.424.983 euro e il patrimonio netto a 43.034 miliardi di euro.

¹⁵¹ È bene comunque sottolineare che, nel 2005, l'incidenza del patrimonio immobiliare sul patrimonio netto era pari all'1,4% (contro il 3,2% stimato dai bilanci 2011), e che il patrimonio immobiliare era pari a 619.284.982 euro. Secondo i dati analizzati, il valore degli immobili non strumentali è così passato da 116.251.825 euro nel 2007 (Sbetti) a 548.382.523 euro nel 2011.

diventino meri strumenti finanziari finalizzati, invece, a sovvenzionare un sistema bancario che, come la crisi ha dimostrato, non interviene (non solo) in favore dell'economia reale, quanto piuttosto per il raggiungimento di obiettivi speculativi a breve termine nel sistema finanziario.

Nonostante vi siano sostenitori che vedono nella presenza delle Fondazioni nelle banche un'opportunità per garantire una crescita sostenibile dell'investimento e, più in generale, del sistema bancario italiano, grazie al ruolo di Investitori Istituzionali di lungo termine non interessati ai *capital gain* immediato (Calandra Buonauro, 2010; Bassanini, 2008), fin tanto che le Fondazioni non avranno più coraggio nel disancorare la loro attività nelle banche seguendo criteri di diversificazione più coerenti con le proprie finalità etiche, e fin tanto che la loro autonomia sarà limitata dal controllo politico, sarà ancora molto lontana la configurazione di questi enti come "soggetti privati espressione delle libertà sociali".

Seguendo i principi che hanno condotto alla loro istituzione, il ruolo di questi soggetti dovrebbe dunque corrispondere a quello di enti no-profit che, mediante la gestione del proprio patrimonio, siano in grado di affiancarsi al settore pubblico sovvenzionando e sostenendo attività di interesse generale ed integrando le istanze di sussidiarietà nell'ottica del "nuovo welfare", specialmente in un settore che, come quello dell'edilizia abitativa sociale, lo Stato ha sostanzialmente abbandonato.

Approfondimento tematico B) – La commistione di ruoli tra CDP SpA e Fondazioni Bancarie

Nel 2003, quando la CDP è stata trasformata in SpA, per non violare la normativa europea, sono state coinvolte le Fondazioni bancarie che, soggetti privati, hanno sottoscritto partecipazioni pari al 30% del capitale della CDP SpA (il 70% è detenuto dai risparmiatori del banco postale). Queste sono partecipazioni privilegiate che garantiscono alle Fondazioni, oltretutto una redditività garantita pari al 3% più inflazione (si noti, la stessa richiesta dal FIA nazionale ai fondi locali), la possibilità di votare nelle assemblee ordinarie e straordinarie e di eleggere il presidente della CDP SpA (si ricorda che le azioni non sono di controllo!). Fino ad un'organica disciplina del titolo II del libro I del Codice Civile, sulla forma giuridica degli enti no-profit in cui le Fondazioni vorrebbero essere ricomprese (così Guzzetti al XXII Congresso dell'ACRI, 2012), che assegnerebbe il controllo delle Fondazioni ad un'apposita autorità indipendente (da costituirsi), l'attività di vigilanza delle stesse è del Ministero dell'Economia e delle Finanze che anche controlla la CDP SpA. Questo forte conflitto di interessi, oltre a configurare la natura ibrida delle Fondazioni, si associa anche ad un altro elemento, ossia alla possibilità che tali enti, in contrasto con il riconoscimento loro attribuito di soggetti privati, possano a loro volta controllare, facendo parte della CDP SpA, le aziende a capitale pubblico in cui quest'ultima partecipa (ad esempio, Terna, ENI, ENEL e Poste le cui quote del Ministero dell'Economia e delle Finanze sono state vendute alla CDP SpA. Poi anche, Snam, Fintecna, Sace e Simest, le cui partecipazioni statali sono state ultimamente vendute alla CDP SpA, per un totale di circa 10 miliardi).

Il potere contrattuale che le Fondazioni Bancarie posseggono nella CDP SpA è anche dimostrato dalla valutazione relativa all'onere che le Fondazioni dovranno sostenere per la conversione delle azioni privilegiate nella CDP in azioni ordinarie (prevista nello statuto della CDP SpA a decorrere dal 1° gennaio 2010). La Corte dei Conti ha stimato in circa 5/6 miliardi il contributo delle Fondazioni in CDP, queste pagheranno circa 750 milioni (De Francesco, 2012), a discapito dei contribuenti che detengono il 70% della Cassa.

4.5 Il SIF e le componenti interconnesse per l'investimento nell'Housing Sociale. Quali implicazioni?

A circa tre anni dall'effettiva operatività del Fondo Investimenti per l'Abitare di livello nazionale¹⁵², lo stato di avanzamento complessivo del Sistema Integrato dei Fondi immobiliari (Tab. 3), valutato in termini di risorse deliberate (vincolanti e non) dal FIA nei fondi locali e di indotto prodotto, evidenzia che, complice anche la crisi finanziaria internazionale, sono ancora molte le risorse congelate all'interno del fondo nazionale nonostante siano numerose le proposte progettuali provenienti dal territorio.

Sebbene, infatti, l'ammontare obiettivo del FIA, stabilito in 2 miliardi, sia stato raggiunto, per un importo pari a circa 2,28 miliardi, le risorse effettivamente impegnate nei fondi locali ammontano a circa 515 milioni di euro, di cui solo 311,5 milioni sono stati definitivamente deliberati per l'attuazione dei progetti di edilizia sociale. I restanti 203 milioni riguardano, infatti, delibere di investimento non vincolanti per il fondo nazionale, che potrebbero anche non essere impiegati in caso di una valutazione negativa da parte di CDPI Sgr sui progetti ad essi relativi¹⁵³. Una particolarità che, inoltre, sottolinea la lentezza operativa del sistema è ravvisabile anche mediante un'attenta analisi delle scadenze temporali relative all'approvazione definitiva delle delibere preliminari. I dati riportati in tabella riguardano il periodo di ottobre 2012, non più reperibili nel sito di riferimento a dicembre 2012. A ben vedere sono 6 i fondi per i quali la scadenza è ormai terminata nonostante gli stessi importi, che sarebbero appunto decaduti secondo i termini previsti, risultano ancora in fase di delibera preliminare. Questa singolarità può significare che, sulla base delle difficoltà operative nonché congiunturali, i progetti presentati relativi alle delibere preliminari del periodo 2012 non erano fattibili e che, in considerazione del già esiguo impegno delle risorse del FIA, si sia comunque preferito mantenere potenzialmente investibili quelle risorse, piuttosto che farle decadere nei termini stabiliti. Ancorché molto lontani dalle previsioni iniziali, che consideravano in circa 5 miliardi il potenziale indotto del Sistema dei Fondi Immobiliari (10 miliardi con attivazione del capitale di debito pari al 50% del patrimonio dei fondi), fermo oggi a circa 1,3 miliardi di euro.

Ma, se l'avvio di questo meccanismo finanziario innovativo è pressoché coinciso con l'inizio della crisi finanziaria internazionale che, coinvolgendo il sistema bancario, ha determinato in Italia soprattutto in questi ultimi due anni un'acuta fase di *credit crunch*, limitando la possibilità di ricorrere al debito per implementare il 60% del patrimonio dei fondi locali e, di conseguenza, anche l'avvio delle iniziative immobiliari, sono anche le diverse componenti necessarie ad avviare ed attuare i progetti mediante lo strumento che rendono difficoltoso dispiegare appieno le ingenti risorse finanziarie oggi disponibili nel FIA, pari a circa 1,5 miliardi.

A prescindere dalla condizione congiunturale che, rendendo il costo della leva finanziaria molto elevato, ha ridotto la capacità di indebitamento dei fondi locali, tanto che, come verrà discusso nella fase conclusiva del presente lavoro (paragrafo 6.1), c'è la possibilità di superare la soglia del 40% della partecipazione del FIA ridimensionando le previsioni iniziali, sia in termini di investimento complessivo del sistema sia in termini di alloggi sociali realizzabili, sono molteplici le variabili che, oltre all'imprescindibile presenza di una forte *governance* ispirata da un obiettivo comune, devono congiuntamente verificarsi affinché possa trovare esito un progetto di edilizia sociale.

¹⁵² Nel marzo 2010 la Banca d'Italia ha approvato il regolamento del Fondo Investimenti per l'Abitare a cui è seguita, nel luglio 2010, la sottoscrizione di quote pari a 1 miliardo di euro da parte della CDP SpA (CDPI Sgr, 2011a)

¹⁵³ Considerando le risorse complessivamente impegnate, definitive e non vincolanti, gli alloggi realizzabili sono pari a 5.184, di cui solo una quota (non quantificabile per difficile reperibilità dei dati di livello locale) corrisponde ad alloggi in locazione di lungo periodo. Complessivamente, uno stock di immobili molto lontano dal raggiungimento dei circa 45/50mila alloggi inizialmente ipotizzati; i posti letto in residenze temporanee sono, invece, quantificati in 2.350 (dati reperiti dal sito di CDPI Sgr, <<http://www.cdpsgr.it/investimenti/index.html>>, dicembre 2012).

Tab. 3 – Sistema dei Fondi Immobiliari: delibere di investimento definitive e non vincolanti del FIA nei fondi locali e indotto complessivo del sistema (milioni di euro)

Fondo locale	SGR	Ammontare obiettivo locale	Delibera definitiva FIA	Delibera non vincolante FIA	Scadenza delibera non vincolante*	Investimenti fondi locali (pari al 60%)	Tot. indotto SIF
Parma Social House	Polaris	137	25			112**	137
Fondo Federale Immobiliare Lombardia	Comparto1 - Polaris	220	68	20	Dicembre 2013	132	220
	Comparto 2- Polaris Beni Stabili Gestioni	50	8,8			13,2	22
Real Quercia Housing Sociale	Est Capital	75	14,3	15,7	Marzo 2012	45	75
Veneto Casa	Beni Stabili Gestioni	75	21,2	8,8	Agosto 2012	45	75
Piemonte Case	Ream	100	17	23	Agosto 2012	60	100
Abitare Sostenibile Piemonte	Polaris	100	40			60	100
HS Italia Centrale	Investire Immobiliare	100	14,4	25,6	Settembre 2012	60	100
Housing Toscano	Polaris	110	14,6	9,4	Dicembre 2012	36**	60
Housing Cooperativo Roma	Polaris	150		30	Dicembre 2012	45	75
Focus EST	Focus Gestioni	120	11,2	12,8	Luglio 2013	36	60
ER Social Housing	Polaris	100	20,5			30,75	51,25
Erasmus	Fabbrica Immobiliare	150	23,5	36,5		90	150
Residenze Social Housing	Torre	42	21			31,5	52,5
HS Friuli Venezia Giulia	Torre	42		22		33	55
Affordable Housing	Prelios	100	12,4			18,6	31
TOTALE		1.671	311.5	203.8		848	1.364

Fonti: elaborazione propria su dati di CDPI Sgr <<http://www.cdpgisgr.it/investimenti/index.html>>, dicembre 2012

*Il dato riguarda il periodo di ottobre 2012 (a dicembre 2012 il dato non era più reperibile dal sito di riferimento: <http://www.cdpgisgr.it/investimenti/index.html>)

**Fondi che hanno attivato la leva finanziaria

La leva finanziaria

Una prima componente è la leva finanziaria necessaria ad implementare il fondo. Questa è costituita sia dai capitali di equity del FIA e degli eventuali sottoscrittori, sia dal capitale di debito. Anche in una situazione bancaria più favorevole di quella attuale, il ricorso all'indebitamento, massimo il 60% del patrimonio netto del fondo, è un'operazione difficile a causa della rischiosità delle operazioni e della bassa redditività degli alloggi in locazione sociale che, da soli, non consentirebbero il raggiungimento di un rendimento, pari o maggiore al 5%, tanto da consentire alle banche la concessione del credito.

Un importante ruolo nel reperimento dei soli capitali di equity è allora rappresentato: dagli investitori privati locali, che però, come argomentato in precedenza, sottoscrivono quote del fondo (c.d. quote A) che assicurano rendimenti pari a quelli del mercato (compresi tra il 5% e l'8%); dalle risorse del FIA nazionale e dalle Fondazioni bancarie che sottoscrivono quote (c.d. quote B) con rendimenti che, benché più contenuti di quelli descritti in precedenza, sono pari al 3% più inflazione; e, infine, dagli Enti locali mediante la sottoscrizione di quote con rendimenti molto contenuti (c.d. quote C) pari all'1%, il cui ammontare corrisponde tendenzialmente ad un fondo rotativo infruttifero (Urbani S., 2010) costituendo un capitale garantito che, di fatto, sostituisce la contribuzione diretta a fondo perduto.

Nonostante il fondo dei fondi abbia messo a disposizione un'ingente mole di risorse private necessarie ad agevolare il reperimento dei capitali finanziari dei fondi locali, così come le Fondazioni Bancarie talvolta coinvolte nelle operazioni locali, i rendimenti richiesti da questi soggetti sono comunque elevati per permettere la realizzazione di soli alloggi in locazione. Con un'inflazione media pari al 3,2% nel 2012, il rendimento atteso dal FIA nazionale corrisponde ad un rendimento nominale, che i fondi locali devono garantire, pari al 6%¹⁵⁴. Con quei rendimenti richiesti, la sola quota di alloggi di edilizia sociale in locazione non può garantire il rientro dei capitali del FIA ed il suo costo, così che risulta necessario integrarla con la vendita convenzionata immediata (anche libera) o con il patto di futura vendita degli alloggi, spesso locati per un periodo compreso tra gli 8 e i 12 anni. Ad esempio, infatti, ipotizzando:

- un costo di costruzione pari a circa 1.250 euro/mq;
- un costo complessivo di 100.000 euro per un appartamento di 80mq;
- un affitto, corrispondente al 5% del costo di costruzione, pari a 5.000 euro/annui (417 euro/mese)¹⁵⁵;
- e un'agevolazione pubblica in conto capitale pari al 20%, costituita dalla messa a disposizione delle aree;
- il rendimento complessivo, costituito dalla locazione per 20 anni e dalla vendita finale del bene, è pari a circa il 4,2%. Un rendimento etico che comunque non riuscirebbe a coprire la redditività richiesta dal FIA e, inoltre, quella richiesta dai sottoscrittori privati.

¹⁵⁴ Si consideri che il fondo Abitare Sociale 1 (ora Fondo Federale Lombardia), con cui la Fondazione Cariplo e la Regione Lombardia hanno avviato, nel 2004, la sperimentazione di questo meccanismo finanziario che ha poi trovato luogo nelle misure della politica per la casa del 2008, prevede un rendimento calmierato obiettivo pari al 2% oltre l'inflazione (e massimo al 4% oltre l'inflazione). Questo obiettivo di rendimento corrispondeva, nel 2007, ad una redditività nominale delle quote pari al 3,8%, con un'inflazione media in quell'anno pari all'1,8%. L'intervento sperimentale nel Comune di Crema, 90 alloggi da locare a canoni calmierati e la vendita finale nel periodo di 15 anni, garantiva il raggiungimento di quella redditività (comunque del 2% più inflazione) rispettando i tempi di costruzione e di vendita finale. Dal 2007 ad oggi l'inflazione è molto aumentata, i rendimenti richiesti dai diversi attori non sono sempre calmierati, e la situazione precedente non ipotizzava il completo stallo del sistema immobiliare come quello che si è verificato dopo il 2008.

¹⁵⁵ Il dato è una stima esemplificativa, in quanto, in generale, ai sensi dell'art. 4, comma 114, della L. n. 350/2003 il canone di locazione dell'alloggio sociale non può superare il 5% del valore convenzionale dell'alloggio. In questo caso il canone mensile sarebbe superiore a quello ipotizzato, considerando un prezzo convenzionale dell'alloggio ovviamente superiore al costo di costruzione.

Per sottolineare l'importanza delle agevolazioni pubbliche nel garantire la socialità degli interventi e al tempo stesso la redditività del soggetto privato, si consideri che, se un intervento uguale a quello sopra analizzato fosse stato lasciato completamente al mercato, senza, quindi, un'agevolazione pubblica costituita dalla concessione delle aree volta a ridurre il 20% dei costi dell'operazione, il rendimento per l'operatore privato nel periodo di 20 anni sarebbe stato pari a zero.

La leva urbanistica ed economica

Ulteriori componenti necessarie, quindi, a far sì che un'operazione immobiliare di Social Housing possa verificarsi, sono la leva urbanistico – normativa di cui dispongono principalmente i Comuni, e poi anche le Regioni, e la leva economica, costituita da contributi a fondo perduto che possono essere utilizzati sia per abbattere i costi di costruzione (in forma diretta) sia per garantire al fondo, in fase gestionale, la riscossione dei canoni da locazione (in forma indiretta).

La leva urbanistica, invece, è costituita dalla disponibilità delle aree da parte dei Comuni, solitamente concesse in diritto di superficie, e dall'esenzione dei contributi di costruzione, necessarie a ridurre i costi delle operazioni immobiliari. Molto spesso, il reperimento delle aree da parte del pubblico ha rappresentato una delle principali criticità nello sviluppo di progetti di edilizia sociale, e la disposizione normativa di considerare le aree destinate ad ERS come standard urbanistico (L. 244/07) o l'imposizione, come in alcune leggi regionali, di assoggettare la trasformazione urbanistica alla cessione di aree per ERS, benché oggetto di negoziato tra le parti, sono strumenti innovativi che, superando l'espropriazione, riducendo così i costi pubblici, permettono il reperimento di aree, anche interstiziali, la cui destinazione d'uso dovrebbe prioritariamente privilegiare la localizzazione di alloggi in locazione sociale, limitando quella per la vendita convenzionata.

Nel caso dei progetti di Housing Sociale mediante il fondo immobiliare, una componente che potrebbe rendere difficoltosa la rapida cantierabilità dei progetti da parte delle amministrazioni comunali (prevista, inoltre, tra i criteri di selezione delle proposte relative all'approvazione degli Accordi di Programma, art. 9 del d.p.c.m 16 luglio 2009), è la necessità di garantire alla CDPI Sgr, ai fini dell'investimento, la conformità urbanistica dei progetti presentati e l'assenza di previsioni in variante al Piano. Questa disposizione escluderebbe, quindi, tutti quei comuni che non hanno adeguato i propri strumenti urbanistici e per i quali, anche considerando la lentezza burocratica di tali procedimenti, non si verificassero nell'immediato tali condizioni (anche se l'attività di investimento del FIA sarà svolta fino al 2015 con proroga al 2017).

Benché sia sostanzialmente necessaria una compensazione pubblica finalizzata a rendere prezzi e canoni degli alloggi inferiori rispetto a quelli del mercato, utilizzando anche i canali tradizionali di agevolazione per l'ERP, si vuol qui sottolineare che l'esenzione dal pagamento dei contributi di costruzione, la contribuzione a fondo perduto, così come l'attivazione della leva fiscale a favore degli operatori immobiliari, sono tutte poste che incidono profondamente nel bilancio comunale e quindi oggetto di un'attenta analisi amministrativa ai fini del patto di stabilità che, soprattutto in questi ultimi anni, ha costretto gli enti a limitare le proprie previsioni di spesa.

Costi di costruzione, gestione immobiliare e spin-off del fondo

Ulteriori componenti necessarie ad agevolare la socialità degli interventi e a garantire nello stesso tempo la sostenibilità economico-finanziaria dei progetti sono: i costi di costruzione, la gestione immobiliare e la fase di dismissione del fondo, c.d. fase di *spin-off*.

Elemento particolarmente critico, anche per la frammentazione legislativa regionale che lo riguarda, è il tema dei costi di costruzione. Secondo uno studio condotto da un gruppo di lavoro integrato tra CDPI Sgr e Agenzia del Demanio (CDPI Sgr, 2011b), emerge che il costo di costruzione «in molte Regioni, è

ancorato al DM del Ministero ll.pp. del 1994, da aggiornare con l'indice ISTAT dei costi di costruzione; solo la Liguria, il Friuli Venezia Giulia e il Trentino hanno sostituito completamente il metodo previsto nel 1994, mentre molte altre regioni hanno modificato alcuni fattori di calcolo, per internalizzare gli sviluppi (e il relativo aumento dei costi) dovuti alla introduzione di misure per il risparmio energetico, per la bioedilizia, per il miglioramento sismico degli edifici, che esulano dalla semplice rivalutazione monetaria» (Manzo e Brancaccio, 2011: 62). Nell'obiettivo di procedere verso l'innovazione progettuale e tecnologica, per cui il Social Housing sembra offrire nuovi spunti originali in grado di orientare il cambiamento verso una maggiore sostenibilità energetica degli edifici¹⁵⁶, sono numerose le componenti di costo che possono contribuire ad aumentare la definizione finale del canone di locazione e dei prezzi delle abitazioni. I costi medi dell'Housing Sociale, secondo il monitoraggio effettuato su 82 progetti (Airoldi, 2011), vanno da un massimo di 1.950 euro/mq ad un minimo di 1.109 euro/mq (il costo minimo rilevato è pari a 600 euro/mq). Considerando che i prezzi finali di vendita dell'edilizia convenzionata si aggirano intorno ai 2.000 euro/mq, un costo elevato di costruzione non permetterebbe il raggiungimento di prezzi e canoni calmierati. Purtroppo, però, come osserva Dondi, responsabile del settore real estate di Nomisma, «non tutti sembrano ancora consapevoli della necessità di ottimizzare le tecnologie di cantiere per abbassare i costi. “Su questo tema si trova terreno fertile in alcune aree di Piemonte e Lombardia, ma altrove la risposta degli operatori è che non è possibile; ma se si continuano a proporre gli stessi schemi allora è evidente che non si possa uscire a prezzi diversi da quelli attuali, troppo alti”» (Frontera, 2012b). Oltre alla necessità di internalizzare nei canoni di locazione e nei prezzi delle abitazioni i costi di costruzione, un'ulteriore voce riguarda i costi di gestione e manutenzione degli immobili. Nel caso degli alloggi gestiti mediante il fondo immobiliare questa componente assume un rilievo molto importante nel Business Plan del fondo, in quanto incide sulle previsioni di redditività finale dell'investimento. Infatti, nel caso di costi di gestione elevati si ridurrebbe sia il margine di rendimento dell'investimento sia il vantaggio ottenuto sul canone di locazione per la quota a carico degli inquilini; inoltre, la permanenza di situazioni di morosità o di sfitto degli alloggi, c.d. *vacancy*, soprattutto quando sono presenti quote di alloggi in affitto per 25 anni, o la cattiva conduzione di quelli in vendita (soprattutto manutentiva), ridurrebbero la redditività finale dell'investimento. Per questo, oltre ad un'attenta analisi del mercato di riferimento a carico dei c.d. *advisors* esterni, finalizzata a quantificare la domanda abitativa proveniente dal territorio oggetto di insediamento del progetto, «si sta configurando, in ambito regionale, la nozione giuridica di “gestore sociale”» (Manzo, Brancaccio, 2011: 63), il quale ha il compito, oltreché di assegnare gli alloggi selezionando gli inquilini (sulla base dei limiti fissati in convenzione), di sviluppare azioni volte ad accrescere il senso di comunità e di appartenenza degli abitanti del nuovo insediamento. Solitamente, i soggetti incaricati dal fondo a svolgere il servizio gestionale corrispondono alle cooperative di abitazione (a proprietà divisa o indivisa) e vengono selezionati mediante una procedura competitiva; in via alternativa, possono essere coinvolti fin dalle prime fasi di costituzione del fondo immobiliare, entrando nella platea dei sottoscrittori. La CDPI Sgr riserva particolare importanza all'analisi del piano gestionale proposto a livello locale, ancor prima del proprio investimento, in quanto, essendo uno dei principali azionisti di lungo termine, deve avere solide certezze sulla redditività dei progetti sia nel periodo di locazione, soprattutto in termini di mantenimento del valore patrimoniale del bene e di raccolta dei canoni, sia nella fase di dismissione del fondo.

Quest'ultima componente contribuisce, insieme a quelle sopra descritte, a garantire l'equilibrio finanziario del fondo che, allo scadere del periodo di vita definito all'interno del Regolamento (comunque inferiore al Fondo Investimenti per l'Abitare di durata pari a 30 anni), dovrà dismettere tutti gli alloggi costituenti il proprio patrimonio. Anche in questo caso sarà compito del gestore sociale farsi carico delle trattative di vendita finale degli alloggi, nonostante, come verrà argomentato meglio mediante i casi

¹⁵⁶ Su 82 progetti analizzati nel 2011 (Airoldi, 2011), si stima che circa il 66,7% dei progetti ha una certificazione energetica di classe A (la più elevata), il 26,7% in classe B, e solo l'1,7% in classe C.

studio analizzati, sono molteplici le agevolazioni che l'operatore pubblico può attivare nella stipula della convenzione per fare in modo che sia sostanzialmente garantita all'investitore privato la redditività dei progetti anche in questa fase (o per lo meno il rientro dei capitali investiti). Alcune implicazioni generate da quest'ultima considerazione meritano di essere approfondite. Gli Enti Locali coinvolti possono mettere a disposizione, anche a valere sulle quote C eventualmente sottoscritte, dei fondi rivolti sia ad agevolare l'acquisto degli immobili da parte degli inquilini (mutui agevolati), sia ad assicurare al fondo l'acquisto diretto degli immobili eventualmente rimasti invenduti a scadenza. Soprattutto in questo ultimo caso, il rischio del progetto è interamente accollato all'operatore pubblico, tanto da far riflettere sulla validità di un partenariato pubblico-privato che trae i suoi spunti originali anche nel meccanismo contrattuale in grado di ripartire oneri e benefici tra i due componenti. Una siffatta previsione, oltre a garantire soprattutto il privato, rischierebbe, inoltre, di riversare a carico delle generazioni future i costi di queste operazioni, nel quadro di una finanza locale sempre più debole e penalizzata. Nonostante la quota degli alloggi in locazione a lungo termine sia la condizione principalmente qualificante i contenuti sociali di tali operazioni immobiliari, si rischia, nel lungo periodo (circa 20-25 anni, pari alla durata dei fondi implementati), di immettere sul mercato, più o meno nello stesso momento, una quantità di alloggi che, già in condizioni di semi-obsolescenza, dovrebbero essere interamente assorbiti, gravando, in caso contrario, sulle amministrazioni comunali.

Tutte le componenti fin qui analizzate, oltre a richiedere elevate competenze tecnico-gestionali spesso assenti nelle amministrazioni comunali, esigono anche la capacità, da parte delle stesse, di quantificare e negoziare con il privato il regime di aiuti pubblici strettamente necessari a garantire la sostenibilità dei progetti massimizzando il risultato sociale degli interventi. Quanti più alloggi in locazione sociale si ha l'obiettivo di mettere a disposizione della comunità di riferimento tanto maggiore dovrà essere il contributo pubblico finalizzato al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario dei progetti. Sostanzialmente, anche in considerazione delle riflessioni sopra svolte, è possibile sottolineare ancora una volta che, come ha ribadito anche Corrado Passera nel dicembre 2011¹⁵⁷, "quello della casa è soprattutto un tema delle amministrazioni locali" (Audizione MIT, 2011).

Ma, dunque, prescindendo dal conteso congiunturale e al verificarsi di tutte le componenti in gioco nella strutturazione, implementazione ed attuazione dei progetti mediante il fondo immobiliare, quali sono i risultati sociali prodotti dal sistema?

¹⁵⁷ *Audizione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti alla Commissione VIII, Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici, Resoconto stenografico, seduta del 15 dicembre 2011, pp. 30, reperibile in: <<http://www.camera.it/470?stenog=/dati/leg16/lavori/stencomm/08/audiz2/2011/1215&pagina=s010>>. Anche Lungarella R. (2012a), *Per la casa un decreto poco sociale*, reperibile in: <<http://www.lavoce.info/per-la-casa-un-decreto-poco-sociale/>>, 26 ottobre 2012*

5. Sulla difficoltà dei fondi immobiliari di rispondere alla domanda abitativa emergente

5.1 La scelta dei casi di studio: rappresentatività dei dati e dei risultati

I casi studio analizzati riguardano due Fondi immobiliari, il Fondo Federale Immobiliare Lombardia (ex Fondo Abitare Sociale 1) e il Fondo Parma Social House, la cui promozione è stata avviata ancor prima della piena operatività del Fondo Investimenti per l’Abitare (nel 2010). Nella fase di selezione dei casi studio oggetto del presente lavoro, risultavano pertanto gli unici interventi compiuti e/o avviati.

Parma e Milano sono state, infatti, le “città apripista” (Sarcina, 2010) coinvolte nella strutturazione ed utilizzazione dello strumento finanziario innovativo e già a fine 2011 erano aperte le procedure di assegnazione di alcuni alloggi realizzati, mediante cui valutare l’impatto sociale degli interventi proposti. Si precisa che il Fondo Federale Immobiliare Lombardia, per motivi di politica gestionale, è stato suddiviso nel 2012 in due comparti operativi: Comparto 1 e Comparto 2. Quest’ultimo non sarà oggetto di analisi¹⁵⁸.

I due fondi, inoltre, rispondono a due modelli operativi differenti che, come prima accennato, rispecchiano le principali tipologie di impiego dello strumento: il FIFL è stato implementato grazie alla collaborazione di Regione Lombardia, Fondazione Cariplo e ANCI regionale che, insieme alla Sgr Polaris, hanno al contempo avviato lo studio di fattibilità economico-finanziaria delle iniziative provenienti dal territorio; il Fondo PSH, invece, è promosso dal Comune di Parma e dalle imprese e cooperative che, selezionate mediante bando pubblico, si sono fatte carico di attuare un intervento complesso già in fase avanzata di sviluppo mediante lo strumento finanziario. È quindi visibile anche il diverso coinvolgimento degli attori nella modalità di partecipazione al fondo, oltreché la flessibilità operativa dello strumento nei differenti contesti.

L’analisi dei casi studio, oltre ad indagare l’iter procedurale di attuazione dei progetti, evidenzia in particolare:

- la governance, le caratteristiche del fondo e il meccanismo di implementazione;
- gli strumenti della pianificazione urbanistica mediante cui si è proceduto all’individuazione delle aree;
- le convenzioni stipulate tra amministrazione comunale e privato per l’attuazione dei progetti, analizzando i benefici pubblici concessi a fronte del “prodotto sociale” realizzato, con riguardo specifico agli alloggi in locazione e ai relativi canoni.

Preme sottolineare che, la natura degli scambi negoziali non sempre ha permesso una ricostruzione trasparente dell’iter procedurale, evidenziata in alcuni casi con l’omissione di parti delle convenzioni stipulate. I risultati dell’indagine permettono di definire le variabili mediante cui l’amministrazione pubblica ha agevolato la realizzazione degli alloggi, soprattutto in locazione di lungo termine, garantendo al contempo

¹⁵⁸ Il Comparto 2, in sostanza, è un altro fondo immobiliare promosso dalla Polaris Sgr, gestore del Fondo Federale Lombardia, e gestito dalla Beni Stabili Gestioni Sgr. Questo ha un ammontare obiettivo di 50 milioni ed è finalizzato alla realizzazione di iniziative incentrate nella locazione temporanea. Ha recentemente ottenuto dal FIA, in via definitiva, 8, 8 milioni di euro; in: Portale CDPI Sgr, FIA, Sezione Investimenti deliberati, <<http://www.cdpsgr.it/investimenti/index.html>>, dicembre 2012

la redditività economico-finanziaria delle iniziative. Se, infatti, il d.p.c.m. 16 luglio 2009, agli art. 6 e 7, fissa i limiti dei prezzi, dei canoni e della durata del periodo locativo dei soli alloggi recuperati o realizzati mediante cofinanziamento statale, tali limiti «non trovano applicazione ai progetti oggetto di investimento da parte del SIF» (CDPI Sgr, 2010: 11). Pertanto, rientrando nella definizione di Alloggio Sociale (DM 22 aprile 2008, art.1, comma 3) anche gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati con il ricorso ad agevolazioni pubbliche diverse dal cofinanziamento diretto (come, esenzioni fiscali, assegnazione di aree o immobili, fondi rotativi,...), gli alloggi realizzati mediante il fondo immobiliare sono vincolati e destinati per legge solo alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà.

Più in generale, la principale criticità riscontrata riguarda l'onere che l'amministrazione comunale deve sostenere, in ragione dell'equilibrio economico-finanziario del fondo, per garantire la "quota sociale" dell'investimento (in particolare, la quota degli alloggi in locazione sociale). È necessario in alcuni casi rivedere i parametri delle convenzioni stipulate inizialmente (vedi il caso di Crema e di Parma), nonché concedere alla società di gestione una maggiore discrezionalità nella scelta dei beneficiari degli interventi, a fronte di una redditività economico-finanziaria che costituisce una solida alternativa all'investimento patrimoniale degli Investitori Istituzionali coinvolti, sia a livello locale che nazionale, il cui ritorno sull'investimento è sostanzialmente garantito dalla mitigazione dei rischi e dalla notevole spesa pubblica a livello locale. Sulla base dei casi studio, si tenta dunque di discutere la validità e l'efficacia del sistema finanziario, sia in termini di alternativa alle tradizionali modalità di intervento, così come proposta anche nell'ambito della politica abitativa nazionale, sia in relazione alla sua capacità di rispondere strutturalmente alla carenza di abitazioni in affitto in Italia. Considerando questa la principale criticità che le politiche abitative devono affrontare per rispondere all'emergenza abitativa descritta dai dati nazionali, e assumendo, inoltre, che il servizio di interesse generale necessario alla crescita economico-sociale del Paese sia da ricondursi, come più volte sottolineato, all'alloggio in locazione permanente o di lungo periodo.

5.2 Il Fondo Federale Immobiliare Lombardia (FIFL). Gli scambi negoziali tra pubblico e privato

Implementazione, governance e integrazione del fondo con le politiche urbane ed abitative locali

Il Fondo Federale Immobiliare Lombardia (FIFL) nasce nel 2005 [vedi BOX n. 1], quando era chiamato "Abitare Sociale 1", come primo fondo sperimentale avviato a livello nazionale, prima ancora della predisposizione del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa e dell'istituzione del Sistema Integrato dei Fondi immobiliari (SIF). La sperimentazione del Fondo Abitare Sociale 1, infatti, «ha consentito all'ACRI di offrire al Governo la proposta di un piano nazionale di edilizia sociale» (Fondazioni, 2011) che, grazie all'intervento del Presidente Guzzetti (della Fondazione Cariplo e della stessa ACRI), considerato il principale "architetto" del Sistema Integrato dei Fondi immobiliari (Frontera, 2012c), e dell'impegno assunto dalla Cassa Depositi e Prestiti e dal MIT, si è concretizzato nel Piano Nazionale di Edilizia Abitativa¹⁵⁹.

Proprio per il suo carattere sperimentale, la costituzione del FIFL è stata preceduta da uno studio di fattibilità

¹⁵⁹ La stessa costituzione, nel febbraio 2009, della CDPI Sgr, partecipata dall'ACRI, dall'ABI e dalla CDP SpA, dimostra l'interesse e l'intenzione degli attori a cooperare per la fattibilità e concreta attuazione del Sistema dei Fondi.

da parte del Politecnico di Milano e dalla costituzione della Fondazione Housing Sociale (FHS) [vedi BOX n. 2], nel giugno 2004, da parte della Regione Lombardia, dell'ANCI Lombardia e della Fondazione Cariplo, quale soggetto operativo preposto a sviluppare la politica di investimento e la struttura del fondo (FHS, 2007).

Dopo aver ottenuto, nel luglio 2005, l'autorizzazione ad operare da parte della Banca d'Italia, la Polaris Sgr¹⁶⁰, società incaricata alla gestione dello strumento, ha avviato la fase di sottoscrizione delle quote del FIFL, raggiungendo nel 2007, nella prima fase di *closing* (chiusura delle sottoscrizioni), un ammontare complessivo di 85 milioni di euro (CDPI Sgr, 2010).

Le risorse risultavano così suddivise (Tab. 1):

Tab. 1 – Investitori Istituzionali e relative sottoscrizioni di quote del FIFL

Periodo di riferimento	Partecipante	Sottoscrizioni
26 aprile 2006	Fondazione Cariplo	10.000.0000
	Regione Lombardia	10.000.0000
	Banca Intesa SpA	10.000.0000
	Banca Popolare di Milano	10.000.0000
	Pirelli&Co Reale Estate Sgr	2.550.000
	Telecom Italia SpA	2.450.000
TOTALE		45.000.000
22 gennaio 2007	Cassa Depositi e Prestiti SpA	20.000.000
	Generali Assicurazioni	10.000.0000
	Cassa Italiana Geometri	10.000.0000
TOTALE		85.000.000

Fonte: FHS, CDPI Sgr

Come si nota dalla Tabella n.1 il ruolo assunto dalla Cassa Depositi e Prestiti nel FIFL è, in prima battuta, di mero Investitore Istituzionale. Solo nel dicembre 2010 (Tab. 2), infatti, la CDPI Sgr, in qualità di gestore del Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA), a seguito dell'istruttoria dei progetti di Housing Sociale proposti dal FIFL, delibera la sottoscrizione definitiva di 30 milioni di euro, permettendo il raggiungimento di un patrimonio di 115 milioni che verrà investito negli interventi del Comune di Milano e di Crema (di cui si dirà in seguito).

Il "doppio ruolo" assunto dalla CDP, di investitore da un lato e di gestore che investe per conto del fondo nazionale dall'altro, caratterizza un'operazione in conflitto di interessi¹⁶¹. È, inoltre, plausibile ritenere che la CDPI Sgr, che ha precedentemente investito nel FIFL come CDP SpA, abbia tutto l'interesse

¹⁶⁰ La Polaris Investment Italia Sgr S.p.A. nasce nel 2007 come Società di Gestione del Risparmio con il compito di fornire alla capogruppo Polaris S.A. dei sistemi di controllo della gestione dei rischi finanziari e di avviare in Italia esperienze di edilizia sociale. La Polaris S.A, capogruppo (società di diritto lussemburghese), nasce nel 2004 su iniziativa di alcune congregazioni religiose, ed è partecipata dalla Fondazione Cariplo (48%), da Investitori Istituzionali (32%), dalla piccola Opera di Don Orione e dalle Opere di Don Bosco (20%). La Polaris Sgr è interamente partecipata dalla Polaris S.A.; In: Portale Polaris Group, Sezione Home, <<http://www.polarisinvestment.com/polaris/page149a.do?link=oln86.redirect>> e in: Fondazione Housing Sociale (2009), Fondo Abitare Sociale 1, *Atti del Convegno Finanza e Housing Sociale*, Milano, 30 aprile 2009

¹⁶¹ Il conflitto di interesse avviene quando il fondo (in questo caso, nazionale) investe in beni direttamente o indirettamente ceduti da soci della SGR, da soci appartenenti al gruppo rilevante o da società del gruppo della Sgr (la Fondazione Cariplo, ad esempio, è sia socia della CDPI Sgr sia socia della Polaris Sgr e anche la CDP investe sia nel fondo locale che nazionale)

affinché le operazioni di Housing Sociale trovino esito positivo e, allo stato attuale (dicembre, 2012), il FIFL risulta il fondo locale che ha ottenuto il maggiore ammontare di risorse da parte del FIA (da attribuirsi, comunque, anche alla capacità del fondo di individuare plurime iniziative nel territorio).

Tab. 2 – Implementazione del Fondo Federale Immobiliare Lombardia e progetti in corso d’opera

Ammontare obiettivo del FIFL	Periodo di riferimento	Sottoscrizioni FIA 40%		Sottoscrizioni Investitori Istituzionali 60%	Totale	Progetti
		Vincolanti	Non vincolanti			
85 milioni	2007			85 milioni	115 milioni	MILANO: Via Cenni Via Ferrari Figino Via Padova CREMA
220 milioni	2010	30 milioni				
		2012	38 milioni	20 milioni		173 milioni

Fonte: FHS, CDPI Sgr

La Tabella n. 2 mette, invece, in evidenza, oltretutto le risorse investite secondo i progetti avviati, una sostanziale differenza nell’ammontare obiettivo del fondo a distanza di circa cinque anni dall’avvio. Oltre alla volontà della Regione Lombardia e della FHS di puntare sullo strumento come strategia alternativa nella politica per la casa regionale, esiste infatti la possibilità che il fondo possa essere implementato in seguito alla prima fase di *closing* delle sottoscrizioni¹⁶², successive, nel caso, al 2007, anche e soprattutto secondo la convenienza economico-finanziaria degli investimenti provenienti dal territorio¹⁶³. La strutturazione degli interventi mediante il FIFL, infatti, corrisponde alla tipologia operativa caratterizzata da un processo di implementazione in cui i diversi attori interessati, contestualmente allo stanziamento di uno stock di risorse, delegano ad una SGR la costituzione del fondo immobiliare e, completate le sottoscrizioni delle quote, il compito di individuare le diverse opportunità di investimento mediante l’attività di *scouting* e marketing territoriale. Questa modalità rende maggiormente flessibile l’operatività del fondo che può, una volta ottenute le risorse, scegliere liberamente le iniziative da finanziare rispetto, invece, ad un fondo che è stato costituito per l’attuazione di una sola e determinata operazione, come nel caso del Fondo Parma Social House (di cui al paragrafo 5.3).

Questo approccio è anche legato all’impossibilità dello strumento di seguire progetti inferiori alle 100 unità, corrispondenti indicativamente a 10 milioni di euro (FHS, 2006), per cui è necessario raggiungere una dimensione complessiva dell’investimento di almeno 50 milioni di euro (per circa 500 alloggi) anche come sommatoria di differenti iniziative (almeno pari a 10 milioni). Si capisce quindi perché, nonostante siano pervenute al FIFL numerose proposte dai comuni lombardi (a seguito dell’iniziativa di promozione territoriale avviata dall’Anci nel 2006)¹⁶⁴, siano state selezionate le iniziative del Comune di Milano e di

¹⁶² La L. n. 410/01 ha introdotto la possibilità, non contemplata dal T.U. del D.lgs. n. 58/98, di raccolta del patrimonio dei fondi chiusi mediante una o più emissioni di quote (art.5, comma 1). I fondi immobiliari possono, infatti, prevedere riaperture delle sottoscrizioni e quindi emettere quote in fasi successive alla prima

¹⁶³ Il FIFL opera nella Regione Lombardia. Di norma, il Regolamento definisce il territorio di operatività dei fondi.

¹⁶⁴ Alcuni dei Comuni interessati all’iniziativa sono stati: Erba, Novara, Rho, Sesto San Giovanni e Rozzano (FHS, 2006)

Crema (per un investimento complessivo di 115 milioni), oltreché per la convenienza economico-finanziaria.

L'obiettivo di raggiungere un ammontare di 220 milioni, come indicato al 2012, secondo la possibilità di avviare le iniziative, è quindi compito degli Investitori Istituzionali. Il Fondo Investimenti per l'Abitare ha deliberato l'investimento di 38 milioni di euro (aggiuntivi ai precedenti 30) e prevede di investire ulteriori 20 per attuare interventi in fase di studio da parte del fondo locale¹⁶⁵. Le rimanenti risorse, invece, a partire dai 137 milioni di euro, dovrebbero essere reperite mediante le sottoscrizioni di Investitori Istituzionali disposti a partecipare al fondo. Una parte di queste potrebbe anche essere costituita dall'indebitamento finanziario, nonostante sembrerebbe, al momento, una scelta non praticata dal FIFL; scelta che ha probabilmente contribuito all'avanzamento dei progetti di Housing Sociale proposti, soprattutto in seguito alla crisi economico-finanziaria. Infatti, come detto precedentemente, una delle cause che ha determinato una fase di stallo complessivo del SIF è la restrizione creditizia delle banche che non agevola il reperimento di un patrimonio idoneo allo sviluppo delle iniziative immobiliari, soprattutto in assenza di investitori disposti ad implementare il patrimonio del fondo.

Ulteriore caratteristica del FIFL, presente anche nei diversi fondi immobiliari attualmente operativi, riguarda la suddivisione del patrimonio in tre tipologie differenziate di quote a cui corrispondono rendimenti diversi in relazione agli interessi degli investitori coinvolti. Le quote del FIFL sono, infatti, così suddivise (CDPI Sgr, 2010):

- quote A, sottoscritte dagli Investitori Istituzionali, con rendimenti ordinari superiori alle quote B;
- quote B, sottoscritte dal FIA, con un vincolo di rendimento pari al 3% oltre l'inflazione;
- quote C, sottoscritte da eventuali attori di natura pubblica, con rendimenti molto ridotti (circa l'1%).

Secondo Regolamento, il rendimento obiettivo del fondo è compreso tra un minimo del 2% annuo oltre l'inflazione e un massimo del 4% annuo oltre l'inflazione (FHS, 2009), pari anche al rendimento obiettivo in fase di dismissione (fra 20 anni). Tutti gli investitori hanno, quindi, accettato un livello di rendimento contenuto, anche se, in considerazione della suddivisione in classi di quote degli investimenti, è plausibile ritenere che la maggiore redditività sia da attribuirsi ai sottoscrittori delle quote in classe A (potenzialmente il 4% più inflazione; pari, nel 2012, a circa il 7%).

Se si considera che i proventi derivanti dalla sola riscossione dei canoni calmierati è compreso tra lo 0,5% e l'1,5% annui, il rendimento obiettivo minimo, pari al 2% annuo oltre l'inflazione, può essere assicurato mediante la previsione di un mix differenziato di funzioni e destinazioni d'uso degli immobili (in vendita convenzionata immediata o a breve termine). La sola quota degli alloggi a canoni sociali non garantirebbe, infatti, un flusso cedolare annuo idoneo a raggiungere gli obiettivi di rendimento stabiliti, soprattutto per quelli degli investitori strettamente privati (tipo, Banca Intesa, Banca Popolare di Milano, Pirelli e Telecom)¹⁶⁶.

Anche in questo caso, come in quello del Fondo di Parma, le quote C sottoscritte dalla Regione Lombardia, l'unico attore pubblico partecipante al fondo, corrispondono ad un capitale garantito che, con rendimenti molto contenuti, costituisce una sorta di fondo rotativo infruttifero, potenzialmente utilizzabile sia come contributo in conto interessi, sia come garanzia sulla riscossione dei canoni da parte del fondo (in conto capitale).

In ragione degli interesse coinvolti, la governance del FIFL è così costituita:

¹⁶⁵ Alcuni sono: recupero di un immobile in via Padova a Milano; intervento per 102 alloggi a Cremona; 54 alloggi a Senago. Un altro intervento, di cui si accennerà in seguito, riguarda una collaborazione con Aler Milano per il recupero e la messa a reddito di alloggi di edilizia residenziale pubblica (c.d. progetto "Abit@Giovani").

¹⁶⁶ Considerando un'inflazione media nel 2012 pari a circa il 3%, il rendimento minimo stabilito dovrebbe garantire agli investitori privati, sottoscrittori di quote A, un livello pari al 5% annuo (2% annuo oltre l'inflazione); oppure un livello pari al 7% annuo secondo l'obiettivo di rendimento massimo stabilito (4% più inflazione).

- l'Assemblea dei Partecipanti (o dei Sottoscrittori), composta da tutti i sottoscrittori delle quote;
- il Comitato Consultivo (Advisory Committee) in cui sono rappresentati gli investitori che hanno conferito al meno 10 milioni di euro, tra cui la Regione Lombardia, la FHS e la CDPI Sgr;
- un Comitato degli Investitori (Stakeholder Committee), per istruire le delibere del Comitato Consultivo.

Nel rispetto delle prerogative della Sgr, alla quale è delegata la gestione e la definizione delle politiche di investimento, i sottoscrittori del Comitato Consultivo partecipano al governo del fondo per tutte le principali decisioni gestionali mediante il potere di veto (c.d. *veto etico*). Questo è vincolante sull'esercizio della Sgr e sul suo eventuale scostamento dai parametri etici del fondo:

- un rendimento obiettivo calmierato, massimo al 4% oltre l'inflazione, il cui eventuale eccesso verrà devoluto a progetti di utilità sociale stabiliti dal Comitato Consultivo. Questi non possono riguardare investimenti in immobili adibiti alla commercializzazione, produzione o stoccaggio di armi, tabacco, alcolici e attività affini (in linea con i principi dei c.d. Socially Responsible Investment – SRI – di cui al paragrafo 4.2);
- la realizzazione di edilizia abitativa sociale.

Per tali caratteristiche etiche, a differenza di un tipico fondo immobiliare (in cui la Sgr gestisce con maggiore autonomia il patrimonio), nel FIFL sono previsti diversi momenti di confronto tra la Polaris Sgr, la Fondazione Housing Sociale e la Regione Lombardia, soprattutto rispetto alla selezione degli investimenti e alla scelta del Gestore Sociale degli immobili.

Se la costituzione del FIFL si deve dunque alla collaborazione di questi soggetti, è soprattutto alla programmazione regionale e poi alle politiche urbanistiche comunali che si deve invece l'effettiva attuazione degli interventi di edilizia sociale mediante lo strumento finanziario.

Secondo la LUR n. 1/00 (modificata con L. R. n. 5/2005 e con L. R. n. 27/09) è previsto infatti che la Regione, a cadenza triennale, definisca il Programma Regionale per l'Edilizia Residenziale Pubblica (PRERP) finalizzato ad individuare le linee di intervento nel settore e l'impegno finanziario destinato a soddisfare il fabbisogno abitativo regionale. Inoltre, prima ancora della predisposizione del d.p.c.m 22 aprile 2008 in cui l'Alloggio sociale è considerato standard urbanistico aggiuntivo, nella stessa legge è previsto (art. 3, comma 43bis e ter) che i Comuni capoluogo a "fabbisogno acuto" e quelli a "fabbisogno elevato", anche attraverso la predisposizione di Programmi Integrati di Intervento (di cui alla L. R. n. 9/1999, modificata e aggiornata con L. R. n. 12/2005), possano utilizzare, in deroga alle previsioni del PRG vigente, le aree di proprietà pubblica comprese nel territorio comunale (destinate anche ad attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale) per la localizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica, anche convenzionata. Per l'individuazione di queste aree è compito dei comuni procedere all'integrazione del documento di inquadramento relativo alla programmazione integrata di intervento (ai sensi dell'art. 25, comma 7, della L. R. n. 12/2005) e per lo sviluppo di tali iniziative è prevista la stipula (ai sensi dell'art. 3 della LR n. 2/03) di un Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale (AQST) tra la Regione ed i Comuni.

Mediante le linee operative così individuate a livello regionale, i progetti di Housing Sociale attuati mediante il FIFL, in particolare nel Comune di Milano, prendono avvio:

- nell'ambito del PRERP 2002-2004 che identifica «quale obiettivo principale lo sviluppo dell'intervento a sostegno della casa in affitto»¹⁶⁷ per famiglie con redditi medio-bassi e, in

¹⁶⁷ Proposta di Deliberazione di C. C., Integrazione del Documento di Inquadramento delle Politiche Urbanistiche comunali e definizione delle linee di indirizzo e dei criteri per la promozione dei programmi comunali per l'edilizia residenziale pubblica, Prot. Gen. 301253 del 18.3.2004, pp.2

particolare, nell'ambito del "Programma annuale 2005"¹⁶⁸, con lo stanziamento di 10 milioni di euro da parte della Regione Lombardia per la sottoscrizione delle quote C del FIFL¹⁶⁹;

- con l'approvazione da parte del Comune di Milano, nel maggio 2005, dell'*Integrazione al Documento di Inquadramento delle Politiche Urbanistiche Comunali* (Delibera di CC. n. 26), quest'ultimo risalente al 2000, in cui era già previsto che il "ritorno delle funzioni residenziali nella città" fosse una delle principali strategie di sviluppo urbano, insieme al decentramento di "attività ricche" in periferia. In questo atto programmatico venivano individuate circa 46 aree di proprietà comunale, in seguito ad una ricognizione sul territorio avviata nel 2003, per una superficie di circa 1 milione di metri quadri, stimando in 20 mila i nuovi alloggi da destinare all'edilizia residenziale sociale (Verga, 2007). Tra queste erano presenti le aree oggetto di cessione in diritto di superficie al fondo immobiliare per la realizzazione del Programma Comunale per l'edilizia residenziale a canone moderato e convenzionata¹⁷⁰, in cui si definivano i criteri operativi dei programmi (per maggiori dettagli si veda Approfondimento tecnico A) in fondo) in particolare:
 - Rasario, in Figino (26.500 mq di SLP);
 - Ferrari (6.000 mq di SLP);
 - Cenni (9.000 mq di SLP).
- Infine, con la sottoscrizione nel 2006, dell'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale tra la Regione Lombardia ed i Comuni di Milano, Corsico e Cesano Boscone finalizzato all'individuazione di un programma organico di interventi, in cui vengono suddivise tra i comuni le risorse regionali (per complessivi 56 milioni) e in cui viene prevista la realizzazione di edilizia sociale mediante il ricorso al fondo immobiliare nelle aree di Cenni (153 alloggi), Figino (485 alloggi) e Ferrari (100 alloggi)¹⁷¹. Per questi ultimi non è previsto nessun cofinanziamento regionale, se non il pagamento dei costi di bonifica a carico dell'amministrazione comunale¹⁷², oltretutto la cessione delle aree.

Infatti, in considerazione della carenza di risorse regionali sufficienti a cofinanziare la realizzazione dei programmi di edilizia sociale su tutte le aree messe a disposizione dal Comune di Milano (circa 20), è stato deciso, in quella sede, in linea con le procedure attuative previste nel PRERP annuale 2005 (art.2,

¹⁶⁸ Delibera G. R. n. 7/20913, BURL n. 10, 7 marzo 2005, pp. 1596-1598

¹⁶⁹ L'art. 2 della L. R. n. 5/04 (integrato nell'art. 4 della L. R. n. 27/09) prevede che la Giunta Regionale, attraverso Finlombarda Gestioni SGR SpA, possa promuovere la costituzione e gestione di fondi immobiliari volta ad ampliare l'offerta di alloggi. Il comma 5, art. 4, L. R. n. 27/09 prevede che la Regione promuova il coordinamento tra soggetti pubblici, privati e del terzo settore, coinvolti nella strutturazione dei fondi immobiliari, al fine di assicurare la coerenza con la programmazione regionale in materia di edilizia residenziale pubblica.

¹⁷⁰ Nel Comune di Milano, oltre a questo programma, si prevedono: il Programma comunale per l'edilizia residenziale sociale; il Programma comunale per l'edilizia residenziale universitaria. In: Proposta di Deliberazione di C.C, Integrazione del Documento di Inquadramento delle Politiche Urbanistiche comunali e definizione delle linee di indirizzo e dei criteri per la promozione dei programmi comunali per l'edilizia residenziale pubblica, Prot. Gen. 301253 del 18.3.2004

¹⁷¹ Portale Regione Lombardia, Sezione Menu Home DG, Elenco Interventi AQST 2006, Milano e Hinterland, <http://www.casa.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Redazionale_P&childpagename=DG_Casa%2FDetail&cid=1213276922441&packedargs=NoSlotForSitePlan%3Dtrue&pagename=DG_CASAWrapper> [Accesso: 15 giugno 2012],

¹⁷² Dal colloquio con Direzione Generale Casa, referente dott. Barletta G., il 26 giugno 2012.

comma 2.1, lettera c) e sulla base dell'Integrazione al Documento di Inquadramento, di realizzare gli interventi nelle tre aree sopra menzionate attraverso il convenzionamento con i soggetti privati¹⁷³.

Più o meno nello stesso periodo il FIFL aveva in progetto la realizzazione di un intervento nel Comune di Crema che sarà, insieme all'intervento di Cenni, oggetto della presente analisi.

Approfondimento tecnico A) – Criteri operativi per i programmi di edilizia sociale

- l'indice di utilizzazione territoriale di 0,75 mq/mq;
- il vincolo di destinare una quota di abitazioni al canone moderato e/o convenzionato, qualora, in assenza di finanziamento pubblico, le aree siano cedute dal comune in diritto di superficie; in tal caso, la possibilità di cedere in vendita convenzionata una superficie pari al massimo al 50% della SLP prevista dall'intervento e di destinare almeno il 10% della SLP al canone sociale;
- la facoltà per l'Amministrazione Comunale di predisporre Documenti Preliminari alla Progettazione urbanistica e di procedere, preferibilmente, attraverso procedure concorsuali per la definizione progettuale degli interventi;
- l'attuazione delle iniziative di edilizia sociale mediante il Programma Integrato di Intervento in variante al PRG (disciplinato dall'art. 87, della L. R. n. 12/05) al fine di riqualificare ed incidere sulla riorganizzazione dell'ambito urbano considerato, anche attraverso la previsione di una pluralità di destinazioni e funzioni.

Le caratteristiche dell'intervento di ERS nell'area PRERP di Via Cenni e il prodotto sociale

Nell'ambito della programmazione regionale e comunale sopra menzionata e in seguito alla sottoscrizione, nel 2005, del Protocollo di Intesa tra il Comune di Milano, la Fondazione Cariplo e la Fondazione Housing Sociale, finalizzato a definire le modalità attuative degli interventi attraverso il fondo immobiliare e la progettazione preliminare, prendono avvio i progetti di Housing Sociale nelle tre aree, di cui sopra.

In ragione delle informazioni disponibili, viene di seguito analizzato l'intervento di Housing Sociale nell'area PRERP n. 57 di Via Cenni, i cui alloggi sono in corso di assegnazione (giugno, 2012)¹⁷⁴.

L'area Cenni (Fig. 1), pari ad un SLP di 9.000 mq, viene ceduta in diritto di superficie novantennale al Fondo, nel 2008, insieme alle altre aree oggetto del programma, mediante un Avviso Pubblico¹⁷⁵ volto a selezionare gli operatori di finanza etica.

Nel 2009, mediante il Documento Preliminare alla Progettazione relativo all'area Cenni (Fig. 2), sviluppato dal Gruppo di Lavoro, viene indetto dalla Polaris Sgr un concorso di progettazione internazionale, aggiudicato alla Rossi Prodi Associati.

Solo nel marzo 2011 viene stipulata la convenzione¹⁷⁶ tra il Comune di Milano e la Polaris Sgr per disciplinare l'attuazione dell'intervento di Housing Sociale nell'area Cenni (si veda Approfondimento tecnico B) per le caratteristiche dell'area, a seguire).

¹⁷³ Nel PRERP annuale veniva, inoltre, indicata la possibilità di *proporre progetti sperimentali volti alla promozione, anche attraverso l'attivazione di partnership con il privato sociale, di nuovi modelli di approccio al tema dell'housing sociale* (art.2, comma 2.2, lettera c).

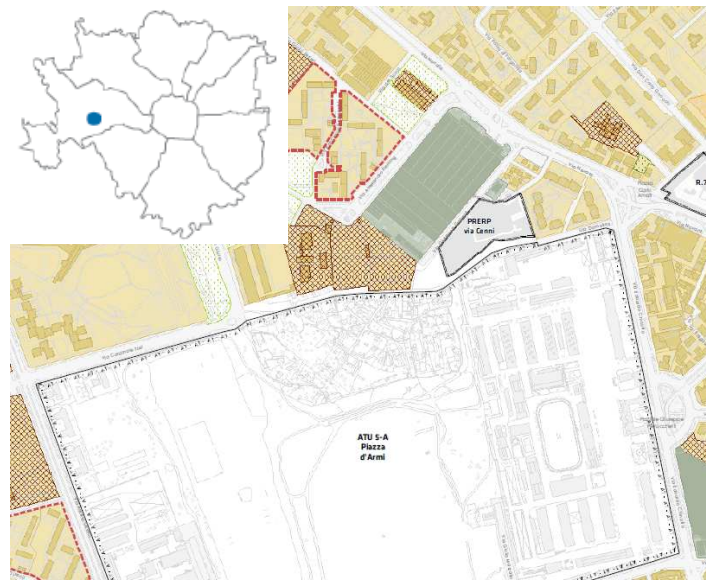
¹⁷⁴ Gli altri interventi, tranne quello di Ferrari non ancora in progetto, sono sinteticamente descritti nell'Allegato B

¹⁷⁵ Comune di Milano, Avviso Pubblico agli operatori di finanza etica per la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sperimentale in locazione a canone sociale, calmierato e convenzionato, su aree di proprietà comunale site in Via Cenni, Via Ferrari e Figino, da concedere in diritto di superficie novantennale, Allegato alla Determinazione Dirigenziale n. 623216/08

Le principali criticità dell'area di Via Cenni, che hanno costituito motivo di critica e di conseguente parere negativo rispetto alla localizzazione dell'intervento di Housing Sociale, in precedenza richiesto dalla Direzione Centrale del Comune di Milano al Consiglio di Zona n. 7¹⁷⁷, sono:

- la scarsa viabilità della zona, che presenta difficoltà di collegamento con le aree limitrofe;
- la presenza dell'ATM che influisce negativamente sulla qualità ambientale del nuovo insediamento;
- la presenza del quartiere di edilizia popolare Fleming caratterizzato da problemi socio-ambientali;
- la scarsa identità del luogo in mancanza di spazi di aggregazione.

Fig. 1 – L'area PRERP n. 57 di Via Cenni nel Comune di Milano



Fonte: PGT del Comune di Milano, approvato nel maggio 2012

¹⁷⁶ Comune di Milano, Convenzione urbanistica per la disciplina e l'attuazione degli interventi di edilizia residenziale sperimentale in locazione, a canone sociale, moderato e convenzionato, da eseguirsi sull'area di proprietà comunale sita in via Cenni e disciplina della costituzione del diritto di superficie, a tempo determinato, sull'area medesima, Repertorio n. 18200, 25 marzo 2011 (la convenzione è ufficialmente visibile solo per quanto riguarda i criteri di assegnazione degli alloggi).

¹⁷⁷ Comune di Milano, Consiglio di Zona n. 7, Intervento di edilizia residenziale in locazione a canone sociale, calmierato e convenzionato – Via Cenni – Parere del Consiglio di Zona 7, Deliberazione n. 113, 25 ottobre 2010.

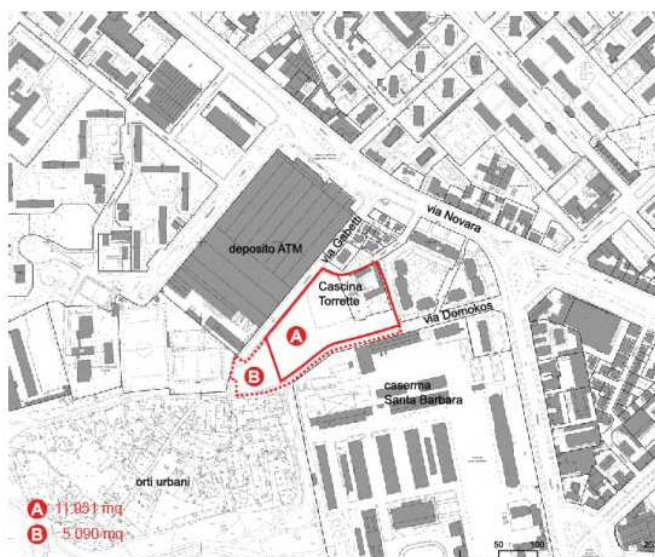
Approfondimento tecnico B) – Caratteristiche area Cenni oggetto di intervento

L'area oggetto di intervento (Fig. 2 e 3) si trova in un settore periferico della zona Ovest di Milano caratterizzato prevalentemente dalla funzione residenziale. L'area si colloca a sud-ovest di Via Novara, asse radiale con funzione di collegamento sia locale che urbano (in quanto collega la zona alle autostrade divenendo a scorrimento veloce), ed è delimitata:

- a Nord da Via Cenni, solo in parte asfaltata;
- ad Est da un lotto residenziale i cui accessi sono su via Domokos e via Novara;
- a Sud dalla Caserma Santa Barbara e dall'ex Campo di Marte, quest'ultimo caratterizzato dalla presenza di orti spontanei che hanno condizionato la viabilità della parte Sud in cui si trova una via non asfaltata difficilmente praticabile; infine,
- ad Ovest da Via Gabetti, una strada chiusa che separa l'area dal deposito dell'Azienda di Trasporti Milanesi (ATM), dall'Unione Sportiva La Triestina, e dal quartiere Fleming (su via Fleming) di edilizia popolare, in cui si trovano anche degli edifici scolastici.

L'area dell'ex Campo di Marte e della Caserma Santa Barbara costituiscono, nel PGT approvato nel maggio 2012, l'Ambito di Trasformazione Urbana 05, con cui si vorrebbe caratterizzare l'area mediante la realizzazione di un parco urbano in grado di dotare la zona di aree verdi fruibili, oggi carenti, e costituire una continuità tra il Parco delle Cave ad ovest, il Parco di Trenno a Nord e il Bosco in Città ad est.

Fig. 2 – L'area di Via Cenni oggetto di intervento di Housing Sociale nel Comune di Milano



Fonte: Fondazione Housing Sociale, DPP

Il DPP dell'area di Via Cenni, attuato mediante il Programma Integrato di Intervento, permette di evidenziare le componenti del progetto, quantificando le aree a disposizione e la loro utilizzazione, nonché la distribuzione funzionale del nuovo insediamento. Questo dovrebbe contribuire a migliorare la qualità della vita nell'ambito urbano caratterizzandosi come centralità locale.

Come si nota in Fig. 3, l'area complessiva oggetto di intervento, pari a 17.041 mq, è suddivisa in due sub-ambiti:

- A) 11.951 mq per la localizzazione degli edifici,
- B) 5.090 mq per infrastrutture e servizi.

Sui 9.000 mq di SLP ceduti in diritto di superficie (corrispondenti ad una superficie territoriale di 12.000 mq, stando all'indice di utilizzazione territoriale dello 0,75 come previsto nel Programma di edilizia residenziale sociale del Comune), vengono realizzati:

- 8.550 mq di edilizia residenziale sociale (all'interno dei quali 220 mq sono servizi integrativi all'abitare: living room; portineria; utensileria e lavanderia condominiale);
- 450 mq per spazi commerciali (pari a 6 negozi di 70 mq circa).

Gli standard urbanistici che, secondo la revisione del capitolo sulle "Regole" del Documento di Inquadramento del Comune di Milano¹⁷⁸, possono essere anche definiti secondo lo "standard qualitativo" (corrispondente anche alla realizzazione di strutture destinate ad ospitare servizi locali e urbani), riguardano:

- 1.800 mq, suddivisi in:
 - 400 mq per la localizzazione di un foyer destinato ad ospitare attività artistico-culturali e di socializzazione, attraverso: un ristorante, sale prova e di regia e uno spazio per le performance artistiche;
 - 500 mq da adibire a centro di fisioterapia, in considerazione della vicinanza con l'ospedale San Carlo Borromeo e con la Fondazione Don Gnocchi che offre un servizio nel campo della riabilitazione;
 - 900 mq costituiti dalla cascina Torrette di Trenno di proprietà comunale, attualmente abitata, da riqualificare ed adibire a servizi locali e urbani (ancora non definiti), in seguito alla realizzazione degli interventi di edilizia residenziale. La cascina è stata ceduta insieme alle aree in diritto di superficie al FIFL (Mansi, 2012) costituendo un elemento aggiuntivo in favore della redditività del progetto (il rendimento economico-finanziario del fondo immobiliare, infatti, si ottiene anche grazie alla valorizzazione dei beni effettuata mediante gli strumenti di piano);
 - un parco pubblico e aree attrezzate per lo sport;
 - la dotazione di posti auto pertinenziali.

La localizzazione di questi servizi, di livello locale e urbano, ha l'obiettivo di attribuire al nuovo ambito la funzione di centralità locale, come previsto nel DPP, accrescendo la dotazione di spazi di aggregazione e di funzioni integrative anche per i quartieri circostanti. Se, quindi, dal punto di vista dei servizi il progetto ha teso a migliorare la qualità della vita nell'insediamento, ha prestato scarsa attenzione all'aspetto più critico dell'area relativo alla viabilità. Nel progetto è, infatti, prevista la sola realizzazione di un percorso ciclo-pedonale lungo via Gabetti, che dovrebbe rendersi compatibile con un futuro collegamento ciclo-pedonale tra via Novara e Via Fratelli Zoia (ad ovest dell'area).

Un elemento che, invece, caratterizza l'intervento dal punto di vista della qualità, è l'attenzione rivolta alle prestazioni energetiche degli alloggi (classe A CENED)¹⁷⁹ e alla realizzazione delle pareti dei 4 edifici di 9 piani attraverso l'utilizzo del legno massiccio¹⁸⁰. Questo secondo aspetto ha contribuito a

¹⁷⁸ Comune di Milano, Approvazione della revisione del capitolo – X. Regole – del Documento di Inquadramento delle Politiche Urbanistiche comunali "Ricostruire la grande Milano" approvato dal Consiglio Comunale il 5.6.2000 con Deliberazione n. 48/00 e successivamente integrato il 16.5.2005 con Deliberazione n. 25/05, Allegato "A", Deliberazione C. C. n. 53, 10 dicembre 2008

¹⁷⁹ Con L. R. n. 24/06 (art. 9 e 25) la Regione Lombardia ha adottato le norme per la certificazione energetica degli edifici (disciplinata dalla Delibera di G. R. n.8/5018), attraverso cui, secondo lo standard CENED (dalla lettera A, il livello massimo, alla lettera G, il più basso), viene valutata la qualità dell'immobile secondo le caratteristiche costruttive dell'involucro edilizio e delle tipologie impiantistiche installate.

¹⁸⁰ A giugno 2012 il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici ha approvato le Linee Guida per l'impiego di prodotti innovativi in legno per uso strutturale, emanate in applicazione del Cap. 11.1, lettera c) delle Norme Tecniche per le Costruzioni, del DM 14 gennaio 2008; in: Calabrese R. (2012), *Legno strutturale, ok dal Consiglio Superiore Lavori*

ridurre i costi di realizzazione dell'intervento, circa 1.000 euro/mq (Frontera, 2012d), ma soprattutto ad introdurre un'importante innovazione tecnologica, più in generale, nel settore dell'edilizia abitativa in favore della sostenibilità ambientale e, in particolare, nel settore dell'edilizia sociale, volta al superamento della scarsa qualità architettonica con la quale sono stati un tempo realizzati gli edifici di ERP.

Gli alloggi realizzati nell'area Cenni (Tab. 3), per un costo pari a circa 15 milioni di euro¹⁸¹, sono suddivisi (come previsto dalle disposizioni dell'Integrazione al Documento di Inquadramento, sopra menzionato) secondo le diverse modalità d'uso:

Tab. 3 – Suddivisione degli alloggi secondo la tipologia dei canoni e della SLP

Totale: 124 alloggi				Totale: 8.330mq di SLP	
Affitto	Canone	Numero alloggi	% alloggi	% di SLP	Mq di SLP
	Moderato	40	32%	30%	2.499
	Convenzionato	9	7%	10%	833
	Sopportabile (sociale)	14	11%	10%	833
Vendita	Canone convenzionato + riscatto 8°anno	41+20	50%	50%	4.165

Fonte: FHS

Grazie alla possibilità di vendere il 50% della SLP del progetto, il Fondo è vincolato a destinare il 10% della SLP alla locazione al canone sopportabile (ex sociale) e la restante parte al canone moderato e convenzionato per un periodo di 30 anni¹⁸², i cui canoni, disciplinati a livello regionale¹⁸³, sono (Tab. 4):

Tab. 4 Definizione dei canoni di locazione e dei prezzi di vendita

Alloggio	Canone/mese convenzionato	Canone/mese moderato	Canone/mese sociale	Canone/mese acconto in conto prezzo	Prezzo cessione (ottavo anno)*
Monolocale (50mq)	400	325	Da calcolare in funzione dell'ISEE-ERP del candidato	485	125.000
Bilocale (50mq)	420	345		500	130.000
Trilocale (75mq)	590	485		720	185.000
Quadrilocale (100mq)	840	685		1.010	260.000

*Il prezzo è da rivalutarsi per l'inflazione dalla data di agibilità fino al momento della cessione

Fonte: FHS

Come si nota dalla Tabella 4 il canone convenzionato risulta essere superiore a quello moderato in quanto, a differenza di quest'ultimo, è previsto per legge che non usufruisca di contributo pubblico diretto e sia rivolto a categorie di reddito medio – alto (comunque non superiore a quello stabilito annualmente

Pubblici, <http://www.edilportale.com/news/2012/06/tecnologie/legno-strutturale-ok-dal-consiglio-superiore-lavori-pubblici_28185_12.html>, 22 giugno 2012

¹⁸¹ FHS, Una comunità per crescere, Milano – Via Cenni, Documento preliminare alla progettazione, 2009/2010

¹⁸² Comune di Milano, Convenzione urbanistica per la disciplina e l'attuazione degli interventi di edilizia residenziale sperimentale in locazione, a canone sociale, moderato e convenzionato, da eseguirsi sull'area di proprietà comunale sita in via Cenni e disciplina della costituzione del diritto di superficie, a tempo determinato, sull'area medesima, Repertorio n. 18200, 25 marzo 2011

¹⁸³ In particolare, il canone convenzionato è disciplinato dalla L. R. n. 14/2007; il canone moderato dall'art. 40 della L. R. n. 27/2009 (ex art. 8 della L. R. n. 27/2007) ; il canone sopportabile (ex sociale) dall'art. 31 della L. r. n. 27/2009 (ex art. 3 della L. R. n. 27/2007).

dalla Regione per l'edilizia agevolata incrementato del 25%)¹⁸⁴. I requisiti di reddito per accedere all'assegnazione degli alloggi sono (Tab. 5):

Tab. 5 – Requisiti di reddito per l'assegnazione degli alloggi

Canone	Reddito - ISEE
Convenzionato	Massimo 91.182 euro
Moderato	Massimo 40.000 euro
Sopportabile	Massimo 16.000 euro

Fonte: FHS

Se, quindi, vengono stabiliti per legge i livelli massimi di reddito per accedere alle diverse tipologie di canoni calmierati rispetto a quelli di mercato, è comunque riservata al soggetto attuatore la facoltà, al fine di garantire la sostenibilità economico-finanziaria del progetto, di verificare, prima dell'assegnazione, che il reddito netto annuo del nucleo familiare sia pari o superiore a 3 volte il canone annuo. Questa possibilità tende a ridurre il controllo pubblico sulle assegnazioni e, molto probabilmente, permette al soggetto attuatore di privilegiare i nuclei familiari che, avendo il reddito più elevato, rientrano comunque nei limiti stabiliti a livello regionale, contribuiscono a garantire il pagamento dei canoni, diminuendo i rischi – morosità – connessi alla gestione immobiliare che andrebbero ad incidere negativamente sulla redditività dei progetti.

Come è possibile notare nella Tab. 5, con esclusione del canone sopportabile (ERP) al quale viene destinato solo l'11% degli alloggi realizzati (14 immobili), sia il canone moderato che, soprattutto, quello convenzionato, sebbene applicati per la classe sociale intermedia che non accede all'ERP di tradizione e nemmeno ai canoni di libero mercato, corrispondono a livelli massimi di reddito che sono molto elevati se considerati in relazione alle categorie sociali alle quali si prevede di assegnare gli alloggi.

In via di approssimazione, un reddito ISEE¹⁸⁵ di 91.182 euro corrisponde ad un ISE di 143.155 euro (in applicazione del parametro della scala di equivalenza pari a 1,57) che, se non si considerano valori immobiliari e mobiliari (come conti correnti, depositi e fondi bancari), può corrispondere al reddito imponibile ai fini IRPEF. Al netto, quindi, della tassazione IRPEF¹⁸⁶, il reddito di un nucleo di due persone rientranti nell'ISEE stabilito per l'accesso al canone convenzionato è pari a: 81.559 euro annui, pari ad un salario mensile, a persona, di circa 3.300 euro.

Nell'attuale congiuntura economica sembra alquanto difficile pensare che, giovani coppie, giovani famiglie, single e anziani (soggetti ai quali il fondo si impegna di assegnare l'80% degli alloggi) abbiano un salario così elevato¹⁸⁷. Più idoneo, invece, risulta essere il limite massimo di reddito per accedere al

¹⁸⁴ In ogni caso, il canone convenzionato come quello moderato non deve essere superiore al 5% del prezzo di cessione convenzionata degli alloggi (in questo caso è pari a circa il 4% del prezzo di cessione mentre quello moderato al 3%).

¹⁸⁵ L'ISEE corrisponde all'Indicatore della Situazione Economica Equivalente ed è dato dal rapporto tra l'ISE (corrispondente al valore assoluto dei redditi, compreso il 20% del patrimonio mobiliare e immobiliare dei componenti il nucleo) e il parametro desunto dalla scala di equivalenza.

¹⁸⁶ Secondo le Aliquote IRPEF applicate agli scaglioni di reddito, in: OKPedia, Sezione Economia, Tributi, Aliquote IRPEF 2012, <http://www.okpedia.it/aliquote_irpef_2012>, [Accesso: 24 luglio 2012]

¹⁸⁷ Nel 2009, nel Comune di Milano, sebbene il livello di generalità del dato, il reddito medio ai fini dell'imponibile Irpef era pari a circa 34.964 euro; in: *Il Sole24Ore* (2011), I redditi imponibili ai fini dell'addizionale Irpef, elenco

canone moderato (40 alloggi) che, in applicazione delle stime sopra effettuate per il canone convenzionato, corrisponde, per un nucleo di due persone, a circa 37.052 euro, pari ad un salario a persona di circa 1.500 euro/mese.

Nel rispetto delle caratteristiche distintive del Social Housing, tese a superare le principali criticità dell'ERP di tradizione, il soggetto attuatore ha dedicato particolare attenzione alla costituzione della comunità da insediare. Come approccio innovativo nel settore, infatti, il Fondo Federale Immobiliare Lombardia, grazie al coordinamento con il Comitato di Indirizzo (costituito da rappresentanti designati dal Comune di Milano, dalla FHS e dalla Fondazione Cariplo), ha stabilito un "Profilo della Comunità" (individuando le percentuali degli alloggi da assegnare secondo la tipologia dei soggetti assegnatari¹⁸⁸) rappresentativo dell'intenzione di assicurare all'interno del nuovo insediamento la mixité sociale (prevista, peraltro, nella modifica effettuata con Regolamento R. n. 3/2011 al Regolamento R. n. 1/2004). Il Gestore sociale, la cooperativa Dar-Casa¹⁸⁹, è stato nominato dai promotori dell'intervento e ad esso compete la selezione degli inquilini e la gestione immobiliare degli alloggi in locazione per l'intera durata del fondo (pari a 20 anni). Questa figura, nel tentativo di creare una comunità integrata e socialmente sostenibile, si occupa anche dell'accompagnamento sociale degli inquilini nel nuovo insediamento, organizzando momenti di incontro e di condivisione tra gli abitanti. Questo approccio tenta di superare le problematiche – spesso connesse alla conflittualità tra gli inquilini – che hanno caratterizzato gli insediamenti di ERP e con i quali, però, anche le nuove Aziende Casa si stanno confrontando sviluppando modelli di mediazione e di accompagnamento della nuova comunità insediata¹⁹⁰.

Le agevolazioni pubbliche a sostegno della redditività economico-finanziaria del progetto

Per meglio comprendere tutte le componenti che l'amministrazione comunale tende a negoziare nella partnership con il fondo immobiliare, per realizzare, in particolar modo, gli alloggi destinati al canone moderato e supportabile garantendo al contempo la redditività economico-finanziaria dell'investimento, si discutono¹⁹¹ di seguito le agevolazioni pubbliche attivate per la fattibilità del progetto.

Queste sono, infatti, necessarie se si considera che nell'intervento di Via Cenni non è stato previsto nessun cofinanziamento regionale a fondo perduto che, invece, come previsto ad esempio nel Programma annuale del 2007 (attuativo del PRERP 2007-2009)¹⁹², è tendenzialmente finalizzato ad integrare:

- per il canone moderato, il 40% del costo convenzionale di costruzione;
- per il canone sociale, l'80% del costo convenzionale di costruzione.

completo di tutti i comuni d'Italia, Portale Sole24Ore, Sezione Notizie Italia, <http://www.ilsole24ore.com/speciali/redditi2011/home.shtml?gtdpage=redditi2011_province_mi>, [Accesso, 20 giugno 2012]

¹⁸⁸ Ad esempio, una parte degli alloggi destinati al patto di futura vendita (circa 20) sarà assegnata ad enti no-profit, tramite un bando della Fondazione Cariplo (in via di definizione) per un budget di 1 milione di euro, e destinata all'accoglienza di soggetti svantaggiati.

¹⁸⁹ Cooperativa d'abitazione a proprietà indivisa (il patrimonio immobiliare di tali cooperative è in locazione permanente).

¹⁹⁰ A titolo esemplificativo, l'Istituto Trentino di Edilizia Abitativa (ex-IACP della Provincia Autonoma di Trento) ha istituito delle figure particolari, come il Mediatore sociale, il Fiduciario e l'Ispettore di zona, per facilitare il dialogo tra l'utenza e la Società e per garantire una migliore qualità e vivibilità negli insediamenti di ERP.

¹⁹¹ La natura degli scambi negoziali non sempre permette una ricostruzione trasparente dei dati e delle decisioni prese

¹⁹² Deliberazione G. R. n.8/7555, Programma Regionale per l'Edilizia Residenziale Pubblica 2007-2009; primo programma annuale (art. 3, comma 52, lettera b), L. R. n. 1/2000), BURL, 2° Supplemento Straordinario al n. 29, 15 luglio 2008, pp. 38

Più in generale, l'operazione di Housing Sociale realizzata in partnership tra l'amministrazione comunale e il FIFL è stata possibile grazie alle seguenti agevolazioni da parte del Comune:

- cessione delle aree in diritto di superficie e mix di destinazioni d'uso;
- esenzione dai contributi di costruzione;
- costi di bonifica delle aree cedute al fondo a carico dell'amministrazione comunale.

In primo luogo, la cessione delle aree in diritto di superficie costituisce la contribuzione pubblica più rilevante, soprattutto se commisurata ai costi delle aree in libero mercato. Grazie ad un'intervista effettuata al Presidente di Federabitazioni della Lombardia¹⁹³, nell'ambito di una ricerca del Politecnico di Milano sull'attuazione dei Programmi Integrati di Intervento nel Comune (Gaeta, 2011), è possibile evidenziare l'incidenza del costo delle aree soprattutto sulla realizzazione degli alloggi destinati alla locazione. Secondo Maggioni, infatti:

- la realizzazione di edilizia convenzionata agevolata (i cui prezzi di vendita sono compresi in media tra 1.800 e 2.100 euro/mq, rispetto all'edilizia convenzionata "ordinaria" che ha un prezzo medio pari a 2.500-3.000 euro/mq¹⁹⁴) non è possibile se le aree vengono acquistate dall'operatore privato a prezzi di mercato, pari a circa 1.000 euro/mq. Queste dovrebbero avere un costo indicativo di circa 182 euro/mq;
- la realizzazione degli alloggi in locazione a canone moderato, invece, avviene se: 1) il costo delle aree è pari ad 1 euro/mq, in assenza di contributi regionali; oppure, 2) se le aree vengono acquistate a prezzi di mercato, con contributi pubblici a fondo perduto.

Nel caso di Via Cenni, quindi, l'abbattimento del costo delle aree attraverso la cessione in diritto di superficie che, stando alle stime sopra menzionate, sarebbe stato pari a circa 12 milioni di euro in regime di libero mercato, ha permesso la realizzazione degli alloggi sociali in locazione in assenza di contributi a fondo perduto, contemporaneamente ad un mix di locazione-vendita per cui, nel rispetto dei parametri previsti nell'Integrazione al Documento di Inquadramento delle Politiche Urbanistiche Comunali, sopra menzionati, a fronte del 10% di SLP destinata al canone sociale, è possibile destinare il 50% della stessa alla vendita convenzionata e la restante al canone moderato o convenzionato.

Ulteriori agevolazioni a sostegno della fattibilità economico-finanziaria del progetto sono:

- il mix di funzioni di servizio (locale e urbano) che permettono di integrare la redditività dell'intervento essendo realizzate, come i 6 negozi e la valorizzazione della Cascina Torrette di Trenno, in aree cedute in diritto di superficie al fondo;
- la possibilità di vendere gli alloggi di edilizia convenzionata all'ottavo anno secondo i prezzi dell'edilizia convenzionata "ordinaria", pari a circa 2.500 euro/mq, piuttosto che in regime di edilizia convenzionata agevolata (1.800-2.100 euro/mq).

Il Comune di Milano ha, infatti, individuato due tipologie di edilizia convenzionata¹⁹⁵: quella "ordinaria", per cui il prezzo degli alloggi viene abbattuto attraverso l'esenzione per l'operatore privato dal pagamento dei contributi di costruzione; e quella convenzionata "agevolata", caratterizzata da un ulteriore abbattimento dei prezzi di vendita grazie alla cessione delle aree al privato a costi ridotti (oltre all'esenzione dai contributi di costruzione). A garanzia dell'equilibrio economico-finanziario, quindi, nonostante l'amministrazione abbia attivato entrambi le agevolazioni (cessione delle aree in diritto di

¹⁹³ Federazione Nazionale delle Cooperative Edilizie di Abitazione, articolata in Federazioni regionali

¹⁹⁴ Comune di Milano, Criteri ed Indirizzi per la disciplina degli accordi convenzionali nell'ambito degli interventi di edilizia convenzionata (ordinaria e agevolata), con particolare riferimento ai prezzi di vendita, ai canoni di locazione ed ai requisiti soggettivi per l'accesso all'edilizia residenziale convenzionata, Allegato – Relazione Tecnico-Istruttoria, Deliberazione di C.C. n. 42/2010, 11 ottobre 2010

¹⁹⁵ Ibidem

superficie ed esenzione dai contributi di costruzione), il prezzo degli alloggi realizzati dal FIFL è quello dell'edilizia convenzionata ordinaria.

L'insieme di queste leve comunali (di tipo normativo ed urbanistico, in particolare) e la quota parte sottoscritta dalla Regione Lombardia nel fondo (che contribuisce ad integrare l'investimento degli attori istituzionali a fronte di una redditività sostanzialmente nulla), hanno permesso la realizzazione di 124 alloggi, il 50% dei quali sarà destinato alla vendita ed il restante 50% alla locazione secondo le diverse tipologie di canone locativo per una durata pari a 30 anni. Quest'ultimo elemento rappresenta, però, una variabile molto incerta, in quanto il FIFL ha per Regolamento una durata pari a 20 anni. Non si capisce, quindi, come sia possibile destinare la quota degli alloggi in locazione per un periodo di 30 anni se una delle caratteristiche del fondo immobiliare è quella di dover provvedere alla totale dismissione del patrimonio in fase di chiusura (*spin-off* del fondo). Prendendo ad esempio la strategia di dismissione prevista per l'intervento attuato dal FIFL nel Comune di Crema (di cui si dirà più avanti) o quella del Fondo Parma Social House gestito dalla stessa Sgr Polaris, può essere avanzata un'ipotesi. Gli alloggi rimasti invenduti alla scadenza del fondo, o saranno oggetto di acquisto da parte della Cooperativa Dar Casa (a proprietà indivisa), oppure sarà compito del Comune acquistarli nella fase di *spin-off* del fondo e locarli per ulteriori 10 anni. Questo approccio, presumibilmente attribuibile agli interventi attuati dal FIFL nel Comune di Milano, sembra poter essere confermato anche se si considera che, nell'ambito del progetto "Abit@Giovani"¹⁹⁶, promosso dal FIFL in collaborazione con ALER Milano (ma che coinvolge associazioni religiose e personaggi dello spettacolo nel Comitato di indirizzo), finalizzato alla ristrutturazione di immobili ERP conferiti al fondo dalla società e locati poi a canoni moderati con patto di futuro acquisto, è previsto che ALER assicuri al fondo il riacquisto degli immobili rimasti invenduti alla fine del ciclo di vita dello stesso (Frontera, 2012e). Questa modalità assicura, quindi, la redditività economico-finanziaria del fondo, costituendo un'importante garanzia sul rischio dell'investimento, nonostante alcuni forti dubbi sulla sostenibilità di un simile approccio appaiano giustificati. Se è vero che le agenzie pubbliche per la casa si trovano in condizioni di ristrettezze economiche, così come i Comuni, non sembra possa considerarsi valido un approccio che, in conclusione, scaricherà (fra 20 anni) sulla collettività l'onere del *capital gain* privato, per alloggi che, inoltre, trovandosi già occupati potrebbero non rappresentare una soluzione abitativa aggiuntiva.

Le caratteristiche dell'intervento di ERS nel Comune di Crema e il prodotto sociale

Un altro intervento attuato dal FIFL è quello localizzato nel Comune di Crema, denominato "CasaCrema+", in particolare, nella frazione Sabbioni ad Ovest del Comune (Fig. 3) che, caratterizzata prevalentemente dalla funzione residenziale e da importanti servizi di scala locale e urbana, insieme alla frazione di Ombriano (ad ovest di Sabbioni), costituisce il quartiere più popoloso (insieme raggiungono una popolazione di 9.000 abitanti) in forte espansione¹⁹⁷ (si veda Approfondimento tecnico C) per le caratteristiche dell'area).

¹⁹⁶ Il progetto si propone di distribuire 1.000 alloggi nel Comune di Milano. I primi sono 250 e costituiscono il patrimonio di ALER Milano conferito al fondo immobiliare. Una volta ristrutturati internamente a carico del fondo, gli immobili verranno assegnati a nuclei familiari che non superino complessivamente i 70 anni di età (under 35) e che abbiano un reddito ISEE al di sotto dei 40 mila euro (requisito di accesso al canone moderato). Il contratto sottoscritto tra l'assegnatario e il fondo prevede la locazione per 5/8 anni e l'impegno alla compravendita dell'alloggio (il patto di futuro acquisto). In caso di mancata compravendita la caparra versata per l'acquisto (circa 3.500 euro) verrà trattenuta mentre verranno restituiti gli acconti versati mensilmente nel periodo locativo finalizzati all'acquisto dell'alloggio. Il canone senza acquisto si aggira intorno ai 400 euro per un appartamento di 70 mq. In: Portale Abitagiovani, Sezione Offerta Abitativa e Come Partecipare, <www.abitagiovani.it>

¹⁹⁷ Ombriano Sabbioni. Due quartieri nella città (2009), Documento viabilità, dicembre, reperibile in: <http://www.cremaonline.it/articoli/images/cr9507viabilita_ambriano-sabbioni.pdf>, [Accesso: 20 giugno 2012]

Questo intervento corrisponde al progetto pilota mediante cui è stata verificata l'effettiva possibilità, da parte della Fondazione Housing Sociale, di utilizzare lo strumento finanziario per l'implementazione della politica per la casa nazionale. In quel periodo (2007), sia la rapida disponibilità delle aree pubbliche, sia, probabilmente, la presenza nel consiglio amministrativo della FHS dell'allora Vice Sindaco di Crema (G. Risari), hanno contribuito allo *start up* dell'iniziativa.

Il progetto di Housing Sociale [vedi BOX n. 3] prende, infatti, avvio mediante il Piano attuativo denominato "Via Camporelle – Zona C1" – grazie al quale l'Amministrazione comunale ha ottenuto gratuitamente, da parte della società Attiva s.r.l., circa 14.400 mq di superficie territoriale (FHS, 2007), (corrispondente a 7.200 mq di SLP), concesse successivamente in diritto di superficie al Fondo Immobiliare Federale Lombardia per novantanove anni. Il Piano di Governo del Territorio prevede, infatti, che le aree per servizi possano essere acquisite dall'amministrazione comunale anche mediante pianificazione attuativa all'interno del tessuto urbano consolidato¹⁹⁸. In particolare, è previsto che nell'Ambito C1 – tessuto urbano di completamento – attraverso il Piano attuativo, debba essere ceduta gratuitamente al Comune il 30% dell'intera superficie territoriale all'interno del perimetro delimitato dallo strumento per la realizzazione di edilizia abitativa sociale.

L'intervento (Fig. 4), i cui alloggi sono in corso di assegnazione (giugno, 2012), riguarda la realizzazione di due blocchi residenziali per 90 alloggi, una scuola, una piazza pubblica, ed un collegamento ciclopedonale tangente il nuovo insediamento; si caratterizza, come gli altri interventi effettuati dal FIFL, per l'attenzione rivolta sia alle prestazioni energetiche degli edifici residenziali (Classe A) sia alla qualità architettonica della scuola, concepita come elemento paesaggistico perché visibile dagli appartamenti, attraverso la realizzazione della copertura a verde non calpestabile.

Approfondimento tecnico C) – Caratteristiche area Sabbioni oggetto di intervento

L'area oggetto dell'intervento è localizzata tra Viale Europa, una delle principali arterie di livello urbano che consente il collegamento della città con i Comuni di Lodi e Milano, rappresentando l'entrata a Crema da Nord, e Via Camporelle, importante asse locale che collega Sabbioni con il centro della città.

La principale criticità della zona, dovuta alla presenza di numerosi servizi di valenza urbana (un centro commerciale e una scuola), nonché al ruolo di connessione che svolgono gli assi viari di Sabbioni tra la città e i comuni limitrofi, riguarda la viabilità sia urbana (Viale Europa) che locale (Via Camporelle), quest'ultima destinata ad aggravarsi anche in seguito alla localizzazione dell'intervento di Housing Sociale che prevede, inoltre, la realizzazione di una scuola dell'infanzia per circa 140 bambini (Guerini, 2011; Loda, 2011)

¹⁹⁸ Comune di Crema, Piano dei Servizi - Relazione, Piano di Governo del Territorio approvato con Delibera di C.C. n. 55, 16 giugno 2011, pp. 132. L'area oggetto dell'intervento era ricompresa nel Piano Regolatore Generale (approvato con Deliberazione n. 37, 10 maggio 2004) in Zona C1 (disciplinata dall'art. 26.1 delle Norme Tecniche). Il PRG del 2004 è stato sostituito dal nuovo Piano di Governo del Territorio del 2011, ai sensi della L. R. n. 12/05 in cui è previsto (art. 25, comma1) che gli strumenti urbanistici vigenti al 30 marzo 2005 conservano efficacia fino all'approvazione del primo PGT (comunque non oltre quattro anni dalla data di entrata in vigore della legge, quindi fino al 30 marzo 2009).

Fig. 3 – Collocazione area Sabbioni nel Comune di Crema



Fonte: FHS

Fig. 4 – Il progetto CasaCrema+ realizzato



Fonte: FHS

Gli alloggi sono destinati ai nuclei familiari i cui livelli di reddito fanno riferimento a quelli del canone moderato stabilito dalla Regione Lombardia (R. R. n. 1/04 e successive modifiche), e risultano così suddivisi (Tab. 6):

Tab. 6 – Suddivisione degli alloggi per modalità d'uso e tipologia

Tot. alloggi	Suddivisione alloggi per modo d'uso	Suddivisione alloggi per tipologia
90 alloggi	48 alloggi in affitto e riscatto al 15° anno	40 trilocali (da 93 a 108 mq)
		8 quadrilocali (da 134 a 136 mq)
	42 alloggi in vendita c. immediata e in PFV	35 trilocali (da 96 a 118 mq)
		7 quadrilocali (da 121 a 143 mq)

Fonte: FHS

In particolare, i redditi ISEE per l'assegnazione degli alloggi sono:

- ISEE non superiore ai 23.000 euro per l'assegnazione degli alloggi in affitto a canone moderato;
- ISEE pari a 40.000 euro per l'assegnazione degli alloggi con patto di futura vendita. Nel caso della vendita immediata è facoltà del fondo cedere gli alloggi anche a soggetti che hanno un reddito superiore a 40.000 euro, anche se, «verrà data priorità alle manifestazioni di interesse provenienti dai soggetti che presentino un ISEE-ERP quanto più vicino a 40.000 euro»¹⁹⁹.

I canoni ed i prezzi applicati sono pari a (Tab. 7):

Tab. 7 – Canoni di locazione e prezzi degli alloggi di Housing Sociale

Alloggio	Canone moderato	Canone futuro acquisto	Prezzo vendita immediata	Prezzo vendita 5°-8° anno	Acconto mensile per il futuro acquisto (2% del prezzo)
Trilocale	360	373	168.400	188.000	313
Quadrilocale	520	473	213.300	238.000	396

Fonte: FHS

Anche in questo caso, come in quello precedentemente analizzato, è prerogativa del fondo, ai fini dell'assegnazione degli alloggi, verificare che i redditi netti annui degli assegnatari, a seconda delle modalità d'uso, sia pari o superiore a 3 volte:

- il canone di locazione annuale per gli alloggi in affitto;
- il canone di locazione annuale più la quota di acconto, per gli alloggi con futuro acquisto.

Per il rispetto di tale condizione, quindi, il fondo può escludere l'accesso alle classi sociali che abbiano indicativamente redditi netti inferiori a:

- nel caso dell'affitto: 12.960 euro (trilocale) e 18.720 euro (quadrilocale);
- nel caso del patto di futuro acquisto: 24.696 euro (trilocale) e 32.976 euro (quadrilocale).

Nonostante, quindi, i prezzi della case e gli affitti siano rivolti alle classi sociali intermedie della popolazione, assegnatari del c.d. Housing Sociale, si sottolinea ancora una volta il margine di discrezionalità con cui il fondo può procedere alla selezione degli inquilini. Sebbene, infatti, sia garantito l'accesso al servizio di edilizia abitativa sociale destinando una parte degli alloggi all'affitto a canoni moderati (per soli 15 anni), la garanzia di redditività delle iniziative assume priorità rispetto alla socialità dell'intervento, quando, da un lato, è possibile l'esclusione da parte del fondo delle famiglie che, pur rientranti nei limiti di reddito stabiliti a livello regionale, non corrispondono ai vincoli stabiliti dal privato, dall'altro, quando è possibile derogare al limite di reddito-ISEE di 40.000 euro nel caso della vendita convenzionata immediata degli alloggi. Queste agevolazioni permettono al privato di discostarsi dalle previsioni iniziali, costituendo una garanzia sul rischio di investimento, specie in condizioni di mercato eventualmente sfavorevoli.

Le agevolazioni pubbliche a sostegno della redditività economico-finanziaria del progetto.

Seguendo l'iter attuativo-procedurale dell'intervento nel Comune di Crema, si può sottolineare la complessità relativa all'implementazione ed attuazione del progetto, con specifico riferimento a due variabili che incidono particolarmente sulla fattibilità e conseguente redditività economico-finanziaria dell'investimento: le agevolazioni pubbliche e i canoni di locazione.

¹⁹⁹ Casa Crema più, Secondo avviso per la raccolta di manifestazioni di interesse, alloggi in cessione immediata a prezzo convenzionato/alloggi in locazione con previsione di futuro acquisto nell'edificio Cigno, in: Portale Casa Crema più, Sezione Come partecipare, <www.casacremapiu.it> [Accesso 15 giugno 2012]

Le prime, infatti, agevolano la realizzazione di ERS incidendo sul costo dell'intervento, permettendo, di conseguenza, l'applicazione di prezzi e canoni degli alloggi calmierati; i secondi, invece, costituiscono una delle componenti, insieme ai prezzi di vendita convenzionata degli alloggi, determinanti la redditività del fondo.

L'intervento di Housing Sociale, per un investimento complessivo di circa 13 milioni di euro, è stato possibile grazie a:

- la cessione delle aree in diritto di superficie, per un costo di circa 34 euro/mq; e,
- l'esenzione dai contributi di costruzione primaria e secondaria, questi ultimi riversati dal fondo (insieme alla quota parte delle aree in diritto di superficie) per la realizzazione della scuola (per un costo di circa 1 milione di euro).

Entrambi le agevolazioni di matrice urbanistica, dunque, hanno contribuito alla realizzazione dei 90 alloggi che, secondo la convenzione stipulata nel 2007 tra soggetto attuatore e Comune²⁰⁰, sarebbero stati tutti destinati alla locazione a canoni calmierati per un periodo di 15 anni. Limite che, si presume, essendo inferiore alla durata del fondo immobiliare – di 20 anni – e in assenza di cofinanziamento regionale, ha reso economicamente sostenibile l'iniziativa insieme alle agevolazioni pubbliche.

Ma, oltre alla leva urbanistica, anche la leva normativa, disciplinante canoni e prezzi degli alloggi come da convenzione, agevola il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'investimento.

La Convenzione stipulata nel 2007 tra il Comune di Crema e la Polaris Sgr prevedeva, infatti, la seguente utilizzazione degli alloggi:

- il 50% in locazione a canone moderato ridotto, pari a 52 euro/mq (433 euro/mese per apt. di 100 mq);
- il 50% in locazione a canone fisso, pari a 69 euro/mq (575 euro/mese per un apt. di 100 mq);
- il vincolo di locazione per 15 anni di tutti gli alloggi realizzati (obbligo per il concessionario di non poter cedere a terzi il diritto di superficie delle aree da edificare e/o la proprietà superficaria degli alloggi).

Nel febbraio 2011 è stata sottoscritta la modifica alla Convenzione del 2007²⁰¹, sopra citata, al fine di riallineare i canoni allora determinati con la riduzione dei canoni di mercato avvenuta a livello locale (circa il 10-12% in termini reali) a causa della crescita di unità immobiliari invendute, conseguenza della crisi in atto. La Convenzione ha previsto, quindi:

- per tutti gli alloggi, la riduzione del 20% sul canone di locazione moderato (360 euro/mese per un apt. di 100 mq);
- la possibilità di cedere a terzi la proprietà superficaria di 42 alloggi, dal 5° all'8° anno, destinando i restanti 48 alloggi alla locazione per 15 anni.

Infine, nel gennaio 2012, è stata sottoscritta un'ulteriore modifica alla Convenzione del febbraio 2011 in cui si concedeva al privato la possibilità di vendere immediatamente la quota degli alloggi destinati alla locazione con patto di futura vendita.

In relazione agli andamenti di mercato, quindi, per garantire comunque la socialità degli interventi contestualmente alla redditività dell'investimento, il gestore del fondo ha dovuto, da un lato, provvedere alla diminuzione dei canoni di locazione previsti nel 2007 ma, dall'altro, in accordo con il Comune, ha ridotto la quota degli alloggi in precedenza destinati ad aumentare il patrimonio abitativo in locazione per al meno 15 anni. Chissà se non anche una migliore indagine di mercato avrebbe potuto anticipare queste previsioni. Una costruzione ex-novo in una zona in cui sono già molte le unità invendute, tanto da

²⁰⁰ Comune di Crema, Approvazione proposta di modifica della convenzione relativa all'intervento di Housing sociale del fondo immobiliare etico "Abitare sociale 1" (FAS1) in Via Camporelle approvata con Deliberazione consiliare n. 29 del 20.04.2007, Delibera C.C. n. 2011/00004 del 26/01/2011, pp. 2

²⁰¹ Comune di Crema, Determinazione dei prezzi di vendita alloggi in Via Camporelle – Zona C1 – UMI n.2 – Intervento di Housing Sociale, Deliberazione C.C. n. 2012/00086 del 12/02/2012, pp. 2

determinare un abbassamento dei canoni di locazione e dei prezzi delle abitazioni, sembra essere una scelta non congrua con i principi del SIF di contenimento del consumo di suolo. Senza considerare inoltre che, a fronte di un costo di costruzione convenzionato di 1.390 euro/mq, i prezzi degli alloggi (rivalutati dalla prima convenzione stipulata nel 2007) sono oggi pari a 1.890 euro/mq. Secondo i dati dell’Agenzia del Territorio, aggiornati al 1° semestre 2012, nell’area periferica Sabbioni il costo a mq per un’abitazione civile in stato “normale” è pari a 1.350 euro/mq, addirittura inferiore a quelli applicati dal fondo²⁰².

A queste rilevanti “poste in gioco” messe in campo dall’amministrazione comunale, a cui non sempre corrispondono prezzi e canoni degli alloggi convenienti, si aggiungono inoltre le garanzie sul rischio dell’investimento legate alla fase di *spin-off* del fondo immobiliare allo scadere dei 15 anni. Il Comune si assume l’obbligo di acquisire gli immobili rimasti invenduti nella fase di dismissione del fondo, dopo un piano di *way out* stabilito in precedenza.

Questo aspetto è molto rilevante ai fini della redditività del progetto: la fase di dismissione rappresenta, infatti, per gli investitori il momento di massima valorizzazione delle quote sottoscritte in quanto, una volta venduti, gli immobili garantiranno il rendimento obiettivo previsto sull’investimento effettuato.

L’iter di smobilizzo del patrimonio del FIFL relativo al progetto di Crema²⁰³, in cui si effettua una dismissione anticipata (15 anni) rispetto alla vita del fondo (20 anni), prevede (CDPI Sgr, 2010):

- 1) offerta agli inquilini degli alloggi (ad un prezzo pari all’investimento iniziale più l’inflazione) se hanno mantenuto un tasso di morosità inferiore al 5% e non hanno danneggiato il patrimonio per danni superiori a due mensilità;
- 2) offerta, per un periodo di 9 mesi, al Comune che ha facoltà (non obbligo) di acquistarli ad un prezzo pari all’investimento iniziale più l’inflazione e una maggiorazione del 2,5%;
- 3) cessione sul mercato degli alloggi per 15 mesi;
- 4) obbligo di acquisto degli alloggi rimasti invenduti da parte del Comune ad un prezzo pari all’investimento iniziale non rivalutato.

Attraverso questa strategia, il Fondo prevede di ottenere la redditività sull’investimento (stimata in circa il 4,4%) mediante la prima opzione di vendita (anche grazie alla riscossione dei canoni nel periodo di riferimento), mentre, nel peggiore dei casi, l’obbligo di acquisto degli immobili da parte del Comune (opzione numero 4) permetterebbe il rientro agli investitori al meno del capitale investito, costituendo una garanzia sul rischio dell’investimento. Molto discutibili sembrano, le due opzioni intermedie di vendita soprattutto se si considera che le aree sono state concesse in diritto di superficie e, quindi, con prezzi sostanzialmente molto ridotti rispetto a quelli di mercato. Nell’opzione numero 2), nonostante il carattere non vincolante della scelta, il Comune diverrebbe proprietario degli immobili con un prezzo maggiorato rispetto al costo dell’investimento (quindi in misura superiore rispetto ad un’ipotetica realizzazione diretta degli immobili); nell’opzione numero 3), invece, «il Fondo, dopo che gli inquilini ed il Comune avranno avuto la possibilità di acquistare gli alloggi (e quindi saranno stati soddisfatti gli obiettivi di interesse pubblico), avrà la possibilità di far emergere il valore fondiario delle aree vendendo sul mercato gli

²⁰² Secondo un’ulteriore stima effettuata dalle quotazioni trivani, a partire dagli annunci immobiliari su Caasa presenti a Crema, il prezzo medio di vendita è pari a 1.650 euro/mq, mentre quello dell’affitto pari a 6,8 euro/mq/mese, corrispondente a 680 euro/mese per un apt. di 100 mq. Questa stima, confermerebbe l’utilità di alloggi in affitto calmierato nel comune e non anche di quelli in vendita. In: Portale Mercato Immobiliare, Sezione Lombardia, Cremona, Crema, <<http://www.mercato-immobiliare.info/lombardia/cremona/crema/quotazione-trivano.html>>, [Accesso 30 gennaio 2013]

²⁰³ Che induce ad ipotizzare, come in precedenza, che anche negli altri interventi effettuati dal FIFL sia stata prevista la stessa strategia di dismissione, trattandosi dello stesso fondo e di conseguenza dello stesso Regolamento di gestione in cui deve essere descritta la modalità di liquidazione dello stesso (Provvedimento della Banca d’Italia, Regolamento sulla gestione collettiva del risparmio, 14 aprile 2005, Sezione III, pp. V. 1.22).

alloggi invenduti nei passaggi precedenti» (CDPI Sgr, 2010: 46). Se l'obiettivo prioritario del Sistema Integrato dei Fondi è quello di realizzare edilizia abitativa sociale, il fondo, nell'opzione numero 3), a parere di chi scrive, avrebbe potuto prevedere (o avrebbe dovuto essere vincolato dall'Amministrazione) un'ulteriore fase di vendita convenzionata degli alloggi. Non risultano documenti in cui si parli, in caso di vendita, del recupero di valore della quota parte dell'area concessa in diritto di superficie.

Sebbene tale strategia di dismissione rappresenti una garanzia ed anche un incentivo per il privato alla realizzazione di ERS (che presenta profili di rischio elevati dovuti soprattutto alla gestione immobiliare), sottolinea, più in generale, che la fattibilità dei progetti è strettamente legata anche agli impegni di medio-lungo termine che l'operatore pubblico deve assumersi nella strutturazione degli interventi. Questi, oltre a ridurre tendenzialmente le responsabilità del privato, implicano una riflessione sui costi che, se nel breve periodo possono sembrare più contenuti rispetto ad un intervento di tradizione (potendo evitare il ricorso ai contributi a fondo perduto mediante l'attivazione di agevolazioni diversamente articolate), potrebbero ricadere in futuro sulla collettività. Considerando inoltre che, in questo caso, sono presenti quote di invenduto la cui futura solvibilità, soprattutto nel solco della crisi economico-finanziaria attuale, è molto incerta.

5.3 Il Fondo Parma Social House (PSH). Affitto o proprietà?

Implementazione, governance e integrazione del fondo con le politiche urbane ed abitative locali

Il Fondo Parma Social House assume caratteristiche diverse dal Fondo precedentemente analizzato sia rispetto all'iter procedurale relativo alla sua costituzione ed implementazione, sia riguardo agli attori coinvolti. La costituzione del Fondo PSH, infatti, è frutto di una scelta congiunta tra l'amministrazione del Comune di Parma e un'Associazione Temporanea di Imprese (ATI), come modalità attuativa per la realizzazione di più progetti inseriti in un unico stralcio funzionale, avvenuta in seguito ad un complesso iter amministrativo [BOX n. 4].

Nel 2008, con la possibilità, ai sensi della LUR n. 20/00 (art. 30, comma 10), di indire un concorso pubblico per selezionare le proposte di intervento da inserire nel Piano operativo comunale (POC), in conformità agli obiettivi e alle previsioni del Piano comunale strutturale (PSC), il Comune di Parma lancia il II Bando al POC²⁰⁴. Questo era finalizzato, tra l'altro, a valutare le proposte di intervento nel settore dell'edilizia residenziale sociale, oltreché le potenziali aree su cui attuare gli interventi. Ai sensi dell'art. 53 comma 2 del Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE) del Comune è previsto infatti che, nelle Schede Norma²⁰⁵ relative alle aree di trasformazione di tipo A e B (aree all'interno del centro urbano e delle frazioni), il privato debba destinare il 30% della SUL (Superficie Utile Lorda) complessiva all'ERS. È previsto anche che qualora non volesse utilizzare direttamente le aree, il Comune potrebbe attribuirle, mediante bando pubblico, agli enti preposti alla realizzazione di edilizia residenziale sociale. Il

²⁰⁴ BUR Emilia Romagna n. 159, 17 settembre 2008, Comune di Parma, n. 42, Bando di gara per l'attuazione del nuovo POC

²⁰⁵ Le Schede Norma interessano parti del territorio urbanizzato ed urbanizzabile interne agli Ambiti Territoriali, dove si concentrano gli interventi previsti nel PSC. Queste articolano e specificano le aree degli Ambiti Territoriali individuati mediante il POC, in particolare: delimitano i confini, l'assetto delle funzioni caratterizzanti l'area, il dimensionamento delle nuove previsioni e le prestazioni ecologico – ambientali. Le Schede Norma oggetto di intervento (7 aree) sono inserite nel POC del 2002 (Delibera di C.C. n. 125 del 9 aprile 2002) per le quali esiste un piano urbanistico attuativo (PUA) approvato. Nell'ambito del nuovo POC (approvato il 28 maggio 2008) le Schede Norma vengono definite Sub-Ambiti e le aree destinate ad ERS entreranno nella disponibilità del Comune entro cinque anni (nel 2013) mediante l'approvazione di ogni PUA.

50% di quella quota può restare anche in proprietà ai soggetti proprietari o attuatori a condizione che vi si realizzi edilizia sociale o che venga ceduta al comune una superficie fondiaria pari alla quota aggiuntiva di SLU secondo l'indice di utilizzazione previsto.

Grazie, dunque, alla disciplina urbanistica, il Comune di Parma ha ottenuto una cospicua riserva di aree sulle quali realizzare edilizia sociale mediante convenzionamento con il privato. Cosicché, nell'ambito della procedura concorsuale attivata con il II Bando al POC, sono pervenute differenti manifestazioni di interesse per l'attuazione di un programma di ERS, tra cui quella dell'ATI è stata giudicata coerente con i contenuti del bando. La proposta prevedeva, infatti, di aumentare l'offerta di alloggi a canone sostenibile, di incrementare i servizi di comunità nelle aree oggetto di intervento, di garantire la qualità edilizia degli edifici e di contenere i costi complessivi grazie all'integrazione delle attività che compongono l'ATI (in particolare per la gestione)²⁰⁶. In quell'occasione è stato così richiesto ai partecipanti di presentare una proposta progettuale, entro giugno 2009, che contemplasse diversi obiettivi: la riqualificazione urbana ed architettonica; lo sviluppo sociale sostenibile; l'attuazione degli interventi nell'arco di 5 anni e la coerenza con le indicazioni di sviluppo del PSC.

Con Deliberazione di C.C. n. 154/09²⁰⁷ è stato approvato il progetto "Parma Social House" e lo schema di accordo tra l'ATI e il Comune di Parma, definitivamente sottoscritto il 28 gennaio 2010²⁰⁸. L'impegno dell'ATI riguarda la realizzazione di un programma di Edilizia Residenziale Sociale, mediante il fondo immobiliare, su circa 149.000 mq di SUL ceduta in diritto di superficie dal Comune (per una quota indicativa di alloggi pari a 2.477), il cui primo stralcio funzionale riguarda 63.000 mq di SUL per 852 alloggi.

Per la realizzazione dell'intervento, il cui costo complessivo ammonta a 137 milioni di euro, l'ATI ha proceduto, in accordo con il Comune di Parma, alla costituzione del Fondo di investimento immobiliare denominato "Fondo Parma Social House", ottenendo nel novembre del 2010 l'approvazione del Regolamento da parte della Banca d'Italia²⁰⁹.

L'implementazione del fondo ha previsto sia il ricorso al capitale di equity degli Investitori Istituzionali, sia il ricorso al capitale di debito. Le risorse raccolte sono così suddivise:

- 5 milioni di euro sottoscritti dall'ATI: Parma Social House Scarl²¹⁰;
- 1,5 milioni di euro sottoscritti mediante il Coopfond (Fondo di promozione cooperativa di Legacoop);
- 10 milioni di euro sottoscritti dalla Fondazione Cariparma (secondo il Bilancio di esercizio 2011 ed in base all'iter del progetto la Fondazione ha deliberato definitivamente 5,7 milioni di euro);
- 15 milioni di euro sottoscritti dal Comune di Parma;

²⁰⁶ I soggetti attuatori dell'intervento del fondo PSH sono 4 imprese di costruzione e 4 cooperative di abitazione, queste ultime, mediante la costituzione di un nuovo soggetto giuridico, si faranno carico della gestione sociale degli immobili.

²⁰⁷ Comune di Parma, Segreteria Generale, Progetto "PARMA SOCIAL HOUSE" - Approvazione dello schema di accordo per la realizzazione del Programma di Edilizia Residenziale Sociale nell'ambito del PSC e dal POC vigenti. - Autorizzazione all'alienazione del diritto di superficie riferito alle aree oggetto dell'accordo, Deliberazione di C. C. n. 154 del 10 dicembre 2009

²⁰⁸ Comune di Parma, Settore Urbanistica, Schema di Convenzione, Progetto "Parma Social House", di cui alla Delibera di C.C. n. 154 del 10 dicembre 2009

²⁰⁹ Si sottolinea che il piano di fattibilità del fondo e la consulenza relativa alla sua costituzione e implementazione sono state affidate a Finabita SpA e alla Fondazione Housing Sociale. La gestione del fondo è invece affidata a Polaris Sgr, selezionata dall'ATI in accordo con il Comune di Parma.

²¹⁰ L'Associazione Temporanea di Imprese è una società consortile a responsabilità limitata ed è partecipata dalle imprese di costruzione (Buia Nereo, Coop. Bruno Buozzi, Consorzio Imprenditori Edili e Cooperativa Edile Artigiana) e dalle cooperative edilizie di abitazione che si occuperanno anche della gestione immobiliare (Coop. Ed. Case Popolari, La nuova speranza, Parma 80 e Residence).

- 25 milioni di euro sottoscritti, nel novembre 2010, dal FIA nazionale;
- il resto dell'ammontare è stato reperito mediante l'indebitamento finanziario pari a circa 80 milioni.

Al fine di garantire la sostenibilità economico-finanziaria dell'intervento e, al contempo, allineare i rendimenti attesi dai vari attori coinvolti secondo il rischio associato all'investimento, è previsto che le quote del Fondo PSH siano suddivise in (Sardella, 2012):

- quote A, sottoscritte dall'ATI, con un rendimento ordinario superiore all'8%;
- quote B, privilegiate, sottoscritte dal FIA e dalla Fondazione Cariparma con un rendimento pari al 5%;
- quote C, speciali, sottoscritte dal Comune con un rendimento dell'1% senza rimborso anticipato e con possibilità di partecipare all'eventuale sovra-rendimento delle quote A (c.d. *earn out*).

Queste ultime, insieme ad ulteriori agevolazioni pubbliche di cui si dirà più avanti, hanno permesso al fondo di ricorrere all'indebitamento finanziario necessario, in assenza di ulteriori investitori disposti a sottoscrivere quote del fondo, all'avvio del programma di ERS. Secondo il Business Plan del fondo (FHS, 2009), mediante cui è stata valutata la fattibilità del progetto, era infatti necessario che il programma, prima ancora del ricorso all'indebitamento, garantisse un rendimento al meno pari al 6% per ripagare il costo del debito, valutato nel 2009, secondo i tassi EURIRS a 20 anni e in base allo spread applicato dalle banche, nel 5,52%²¹¹. Tali agevolazioni, si ritiene, ancorché in misura tendenzialmente ridotta, sarebbero state comunque necessarie anche per garantire il rientro del capitale del FIA e della Fondazione, sostanzialmente pari a quello bancario, ipotizzando una situazione in cui questi soggetti avessero coperto l'intera quota del debito contratto dal fondo. Infatti, solo mediante la cessione delle aree a prezzi calmierati, il rendimento complessivo dell'intervento, pari al 4,4%, non avrebbe permesso al fondo di ripagare il debito, rendendo quindi impraticabile avviare l'iniziativa.

Si sottolinea, inoltre, che, anche in questo caso come in quello precedentemente analizzato, la fattibilità del programma e il contestuale raggiungimento del rendimento obiettivo minimo del 6% è assicurato, oltretutto dalle agevolazioni pubbliche, dal mix di locazione e vendita. Come si legge, infatti, dalla Convenzione (art.6, punto 11) «la tempestività nei pagamenti da parte degli assegnatari costituisce condizione necessaria al fine del mantenimento economico-finanziario del programma di Edilizia Residenziale Sociale e, quindi, del suo esito positivo».

In relazione alle quote sottoscritte, la governance del fondo è così costituita:

- l'Assemblea dei partecipanti, composta da tutti i sottoscrittori delle quote, che potrà decidere sui temi ad essa riservati per legge mediante il voto (c.d. *golden share*): ad esempio, sulla sostituzione della Sgr, sull'aumento del patrimonio del fondo e sulla sua liquidazione;
- il Comitato Consultivo, che può esprimere pareri non vincolanti per la Sgr. Se il Comune non avesse partecipato alla sottoscrizione di quote del fondo, sarebbe comunque stato rappresentato in questa sede, potendo così orientare la politica di investimento del fondo.

Le caratteristiche del programma di ERS e il prodotto sociale

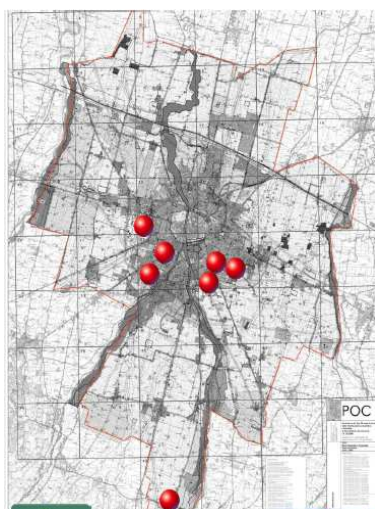
Il primo stralcio funzionale del programma di ERS (Fig. 5), pari a circa 63.000 mq di SUL, riguarda sette aree interne al Comune di Parma, per lo più localizzate in prossimità di quartieri residenziali realizzati

²¹¹ Si noti che il rendimento obiettivo delle quote B sottoscritte dal FIA nazionale e dalla Fondazione Cariparma (del 5%) è sostanzialmente in linea con quello del mercato (5,52%).

dagli anni '70 in poi e prevalentemente in aree extraurbane caratterizzate da grandi spazi aperti costituiti da appezzamenti agricoli (si veda Approfondimento tecnico D) per le loro caratteristiche).

Sostanzialmente, tutte costituiscono il tessuto urbano di completamento e, in molti casi, trovano collocazione in ambiti urbani privi di un'elevata qualità ambientale. Oltreché ai fini dell'equilibrio economico-finanziario, infatti, è previsto che il fondo realizzi 1.400 mq di servizi locali e urbani, e circa 600 mq di servizi integrativi all'abitare prevalentemente destinati ai nuovi abitanti insediati. I servizi troveranno collocazione principalmente nelle aree quantitativamente più rilevanti (Chiavari, Sant'Eurosia, Rossi&Catelli, Crocetta).

Fig. 5 – Aree del programma di ERS attuato dal fondo PSH



Fonte: Comune di Parma

La Tabella 8, invece, evidenzia le differenti quote degli alloggi realizzati: il 30% quelli in affitto calmierato, il 20% in affitto con riscatto all'8° anno e il 50% in vendita convenzionata immediata. Il 70% degli alloggi è quindi destinato alla vendita e solo una percentuale molto bassa, ottenuta peraltro mediante notevoli contribuzioni pubbliche, è destinata alla locazione calmierata per 25 anni, come la durata del fondo.

Rapportando la Superficie Vendibile (SV) alla quota degli alloggi realizzati è possibile stimare l'ampiezza media degli alloggi in 107 mq. Secondo lo studio di fattibilità effettuato nel 2009 (FHS), la quantità degli alloggi, come specificato anche nella Convenzione, avrebbe dovuto essere pari a 1.050 e la Superficie Vendibile a 81.900 mq. Sulla base di questi parametri l'alloggio medio sarebbe stato pari a 79 mq. L'unica spiegazione alla scelta di elevare notevolmente l'ampiezza degli alloggi, trattandosi di immobili di edilizia sociale che tendenzialmente raggiungono i 90 mq, è dovuta, si crede, anche alla elevata quota di alloggi destinati alla vendita. Benché il limite fissato dalla Convenzione²¹², 95 mq massimo ad alloggio, non è stato nemmeno ottemperato per quelli in locazione.

²¹² Comune di Parma, Programma di Edilizia Residenziale Sociale, Schema di convenzione relativa agli interventi di edilizia residenziale sociale (ERS) nell'ambito del programma denominato "PSH – Parma Social House"; e in: Comune di Parma, Convenzione relativa agli interventi di edilizia residenziale sociale (ERS), nell'ambito del programma denominato "PSH – Parma Social House" regolante i rapporti tra Comune di Parma e soggetti attuatori per l'attuazione degli interventi previsti all'interno della scheda norma "A3 – Via Chiavari – Ambito XVII Lotto 7" di cui al permesso di costruire n.1327/2010, Repertorio n. 35286/16285, 5 maggio 2011

Approfondimento tecnico D) – Caratteristiche delle aree oggetto di intervento

- Scheda Norma A3 – Via Chiavari, area pari a 19.321 mq di SUL, collocata a Sud-Ovest della città tra la tangenziale Sud e la zona cimiteriale attigua all'area di via La Spezia, ed è caratterizzata da un tessuto prevalentemente residenziale. Benché a Sud si trovino ampi spazi agricoli, a Nord-Ovest dell'area si estende la città consolidata;
- Scheda Norma A4 – Sant'Eurosia, area pari a 22.377 mq di SUL, delimitata a Sud dalla tangenziale e a Nord da un tessuto urbano consolidato; all'interno dell'area, oltre alla realizzazione del programma di ERS, è prevista la localizzazione di un grande centro commerciale;
- Scheda Norma B24 – Rossi&Catelli, area pari a 7.277 mq di SUL, in cui insiste un capannone industriale della ditta Rossi e Catelli. È prevista la riconversione dell'area per adeguarla al connettivo urbano che la circonda, ormai caratterizzato da un tessuto prevalentemente residenziale;
- Scheda Norma A1 – Crocetta, area pari a 10.388 mq di SUL, situata nella zona Ovest della città, a Sud della Via Emilia, una delle principali arterie del Comune, il cui intorno è caratterizzato da spazi agricoli ampi e ad est da un quartiere residenziale consolidato;
- Scheda Norma B9 – La Spezia, area pari a 1.681 mq di SUL, situata a Sud-Ovest del comune in un tessuto densamente edificato, costituito prevalentemente da capannoni con destinazione industriale;
- Scheda Norma B14 – Budellungo, area pari a 714 mq di SUL, collocata nella periferia della città in cui sono ancora presenti ampie aree agricole a Sud-Est e, a Nord, un insediamento residenziale in cui trova anche sede un complesso di ERP;
- Scheda Norma Bf4 – Pannocchia, area pari a 1.265 mq di SUL, è collocata nella frazione Pannocchia e unisce due nuclei costruiti della stessa. Sul lato Est è tangente all'arteria proveniente da Parma e ad Ovest si apre alla campagna.

Il costo di costruzione è, invece, rimasto sostanzialmente invariato rispetto alle due previsioni in quanto, come si evince dallo studio di fattibilità, è stimato sul prezzo di vendita convenzionata stabilito dal Comune di Parma in 1.210 euro/mq di SV. Da questo, mediante l'applicazione del coefficiente di trasformazione dell' 1,3, si evince il costo di costruzione, secondo le previsioni comunali, pari a 1.573 euro/mq di SUL. Comprendendo all'interno del costo di costruzione sia i costi aggiuntivi relativi alla qualità edilizia ed energetica degli edifici sia gli oneri di urbanizzazione secondaria, secondo il piano di fattibilità dell'intervento PSH il costo di costruzione è di 2.080 euro/mq di SUL e di 1.600 euro/mq di SV²¹³. Già da queste prime valutazioni si desume che il prezzo di vendita convenzionata degli alloggi realizzati mediante il fondo supera di molto il livello parametrico indicato dal Comune e che, inoltre, anche rispetto al caso studio precedentemente analizzato, non si è affatto tentato di ottimizzare i materiali costruttivi orientati al risparmio energetico. In questo caso, le caratteristiche degli edifici rientrano in classe energetica B. Considerando che si tratta di costruzione ex-novo l'obiettivo della massimizzazione della qualità, orientato alla sostenibilità degli edifici (classe A), avrebbe dovuto costituire un prerequisito imprescindibile alla fattibilità del progetto.

²¹³ Nel novembre 2010, il costo di costruzione veniva indicato in 1.500 euro/mq (FHS, 2010)

Tab. 8 – Localizzazione, quote degli alloggi e investimento

NOME PROGETTO	MODO D'USO ALLOGGIO				IN CORSO DI REALIZZAZIONE				SV	INVESTIMENTO (mln euro)
	LOC	PFV	V.C.	TOT.	LOC	PFV	V.C.	TOT.		
	30%	20%	50%	100%	54%	9%	55%	45%		
Chiavari	92	48	140	280	28		112	140	29.024	43,7
S. Eurosia – A18	16	16	34	66	16	16	34	66		
S. Eurosia – A19	14	54	51	119						
S. Eurosia – A20			104	104			78	78		
Tot S. Eurosia	30	70	189	289	16	16	112		31.459	47,2
Rossi&Catelli	98			98	98			98	10.465	15,5
Crocetta A6		24	12	36						
Crocetta A7/A8	41	26	41	108						
Tot Crocetta	41	50	53	144					15.633	23,6
Via La Spezia			20	20					2.386	3,4
Via Budellungo			9	9			9	9	1.163	1,7
Pannocchia			12	12					1.607	2,4
TOTALE	261	168	423	852	142	16	233	391	91.737	137,5

Fonte: www.parmasocialhouse.it, gennaio 2013

Purtroppo, sia per motivi legati alla congiuntura economica sia per inefficienze della pubblica amministrazione, di cui si discuterà più avanti, la realizzazione del programma è in fase di stallo.

I soli quattro cantieri in corso (Chivari, Sant'Eurosia, Rossi&Catelli e Budellungo), nel gennaio 2013, sono testimonianza della notevole incongruenza rispetto a quanto stabilito mediante Convenzione. Era previsto (art.4. punto 3 e 4), infatti, che, entro il 30 marzo 2010, il Comune avrebbe dovuto consegnare le aree in diritto di superficie all'ATI (poi cedendole al fondo) che avessero consentito al meno la realizzazione di 600 alloggi del primo stralcio funzionale. Che, inoltre, entro il 30 luglio 2010, sarebbero state cedute le rimanenti aree, consentendo la realizzazione complessiva del primo stralcio entro il 29 febbraio 2012²¹⁴. I tempi di consegna delle aree, come dalle convenzioni relative ai quattro cantieri in corso, hanno superato di gran lunga il periodo stabilito e, inoltre, anche la proroga concessa all'ATI di 12 mesi (art. 9 punto 3) per la realizzazione dei rimanenti alloggi, qualora non fosse riuscita a collocare al meno il 60% di quelli destinati alla vendita, non è servita a rendere definitivamente compiuto in quella data il primo stralcio funzionale (fino al 29 febbraio 2013). Restano, infatti, ancora tre i cantieri non ancora avviati e, se i bandi per l'assegnazione degli alloggi in affitto – in corso di realizzazione (142 alloggi) – non sono ancora stati pubblicati, quelli per la vendita immediata (233 alloggi) già hanno

²¹⁴ Nella convenzione (art. 4 punto 4) era previsto anche che le aree relative agli ulteriori stralci funzionali (pari a circa 86.000 mq di SUL) sarebbero state, oltreché oggetto di un'altra convenzione, consegnate entro il 31 dicembre 2013. In questa situazione è difficile ipotizzare l'attuazione definitiva dell'intero programma di ERS relativo ai 149.000 mq di SUL entro il dicembre 2015, come previsto.

contato la terza volta e le famiglie in graduatoria sono poche. Nel gennaio 2013, sono solo 391 gli alloggi in corso di realizzazione, pari al 45% del programma²¹⁵.

Analizzando prezzi e canoni degli alloggi stabiliti mediante convenzione è, inoltre, possibile sottolineare che, nonostante via sia stato uno scostamento rispetto al cronoprogramma dei lavori, come sopra indicato, e che anche questa condizione sia una possibile causa dell'aumento dei prezzi di vendita degli alloggi, esistono numerose componenti che lasciano spazio discrezionale alla Sgr al fine di garantire la sostenibilità economico-finanziaria del programma.

In primis, il prezzo di vendita base dell'alloggio veniva fissato, nel 2010, in 1.850 euro/mq, un prezzo che, già di per sé elevato considerando le agevolazioni pubbliche attivate²¹⁶, ha subito un incremento superiore al 5%, limite massimo fissato secondo convenzione (art. 10, comma 3), toccando, nel 2013, quota pari a 1.998 euro/mq; con l'applicazione IVA al 10%, il prezzo finale è di 2.197 euro/mq²¹⁷. Per valutare, secondo i dati reperibili dall'osservatorio immobiliare dell'Agenzia del Territorio, relativi al 1° semestre 2012 nel Comune di Parma, in zone semicentrali come La Spezia e Crocetta (anche zone oggetto di intervento), i prezzi medi al mq (tra il valore massimo e minimo riportati) sono pari a: 2.000 euro/mq per abitazioni civili in stato "normale" e di 2.350 euro/mq per abitazioni civili in stato "ottimo"; notevolmente inferiori quelli di abitazioni di tipo economico: 1.600 euro/mq. Quest'ultimo, benché con una minima variazione in aumento considerando l'ottimo stato degli alloggi realizzati, avrebbe potuto costituire un parametro di riferimento per la stima dei prezzi del programma di ERS.

Valutando, invece, la stima dei canoni degli alloggi, si evince quanto segue:

- 261 alloggi saranno locati per 25 anni al canone sostenibile (pari al canone concordato meno il 30%), di 3,9 euro/mq/mese;
- 168 alloggi saranno locati per 8 anni, al canone convenzionato (il 4,5% del prezzo di cessione), più una quota del 2% sul prezzo di cessione degli alloggi, come acconto sul mutuo, ai fini del riscatto all'8° anno.

Considerando un appartamento trilocale di 80 mq, i prezzi e i canoni sono (Tab. 9):

Tab. 9 – Prezzi e canoni di un appartamento di 80 mq

Modo d'uso alloggio	Euro/mq/SV - Euro/mq/mese/SV	Euro/apt/80mq
Vendita convenzionata	1.998	159.840
Patto di Futuro acquisto	7,4 + 3,2	592 + 256
Locazione	3,9	312

Fonte: www.parmasocialhouse.it

²¹⁵ Sulla base dell'intervento di Sardella (2012), responsabile di una cooperativa coinvolta nel progetto, si evince che il Comune di Parma, mantenendo sostanzialmente inalterati i contributi al progetto, ha stipulato un'ulteriore convenzione in data 28 gennaio 2012. Questa convenzione non è ufficialmente reperibile. Si presume che nella stessa siano stati rivisti i termini della precedente convenzione e riformulato il cronoprogramma dei lavori.

²¹⁶ Secondo gli esperti, a fronte delle agevolazioni pubbliche concesse, il prezzo di vendita avrebbe dovuto avvicinarsi ai 1.700 euro/mq/SV (Crepaldi, 2012)

²¹⁷ Il prezzo, seppure leggermente inferiore, avrebbe dovuto essere, considerando il limite del 5%, di 1.942 euro/mq (e di 2.136 euro/mq con applicazione IVA). Per precisione, si evince dalla convenzione (art. 10, comma 8), senza volontà di chiarezza, che il prezzo di cessione degli alloggi avrebbe anche subito un incremento del 2% annuo oltre l'inflazione reale. Applicando, in via approssimativa, questa prescrizione, il prezzo degli alloggi avrebbe toccato quota 1.979 euro/mq (considerando un'inflazione media nel 2012 del 3%).

Le categorie dei beneficiari dell'intervento, selezionate mediante bando pubblico e in seguito alla nomina di una Commissione di controllo delle assegnazioni²¹⁸, vengono definite in base al reddito ISEE (Tab. 10):

Tab. 10 – Requisiti di reddito per l'assegnazione degli alloggi

Modo d'uso alloggio	Reddito ISEE/euro
Canone sostenibile	35.000 massimo
Vendita convenzionata	- 36.806 1° componente - 15.774 2° componente
Patto di futuro acquisto	- 21.032 3° componente - 15.774 4° componente

Fonte: www.parmasocialhouse.it

Questo significa che il canone sostenibile è destinato alle fasce sociali che non hanno più diritto alla permanenza negli alloggi di ERP²¹⁹ o che si trovano fuori dalla fascia di protezione, per cui i canoni vengono stabiliti dal Comune secondo limiti minimi e massimi fissati dalla Regione. Gli altri redditi, discostandosi da quanto previsto nella convenzione (art.19, comma 1, lettera d), riguardano sostanzialmente le stesse classi sociali considerate nell'assegnazione degli alloggi in locazione che, in via di approssimazione, hanno redditi compresi tra i 1.200 e 1.800 euro/mese.

A partire dalle liste comunali ERP e delle cooperative formanti l'ATI, verranno selezionati i beneficiari degli immobili in locazione: solo 66 immobili seguendo i criteri definiti dal Comune che, qualora nell'assegnazione degli altri alloggi volesse discostarsi dall'elenco preliminare predisposto dal Gestore Sociale, dovrà assicurare al fondo la redditività dell'investimento, anche assumendo l'onere di acquistare gli alloggi che non si saranno liberati al termine dei 25 anni di locazione, a valere sulle quote C sottoscritte (art. 14, comma 10). Gli altri alloggi, oltreché selezionati, il 15%, dall'ATI, il 10%, dagli investitori del fondo – la Fondazione Cariparma – potranno non essere assegnati se il nucleo familiare fruisce di un reddito netto, pari o inferiore, 3,75 volte la somma del canone di locazione (oltre spese). I redditi di riferimento per le assegnazioni da parte del Gestore Sociale sono ISEE di 25.000 euro e ISEE di 35.000 euro.

Nel 2008, le domande di ERP nel Comune di Parma sono state pari a 1.654 per 200 assegnazioni (FHS, 2010). Il 48% delle famiglie aveva un ISEE inferiore ai 4.500 euro. Oltre alla scarsa quota di alloggi in locazione sociale, con il fondo, siamo dunque ancora distanti dalle categorie che, secondo dati nazionali, oltre a quelle tradizionalmente deboli, hanno un reddito ISEE pari o inferiore ai 20.000 euro (Sunia, 2009).

Anche in questo caso, si lascia ampia discrezionalità di scelta al Gestore Sociale e si richiedono garanzie pubbliche notevoli per salvaguardare la redditività economico-finanziaria dell'investimento, nonostante siano già numerose le incongruenze riscontrate, anche sui prezzi di vendita degli immobili, che ben poco hanno a che fare con un investimento che si vorrebbe definire "etico".

²¹⁸ La Commissione (art. 12, comma 1, lettera d) è composta da 5 membri di cui tre nominati dal Comune e due dall'assemblea dei sottoscrittori del fondo

²¹⁹ Per conservare il diritto alla permanenza negli alloggi di ERP, l'ISEE è di 34.308 euro (valutato ai sensi della L. n. 109/98, come definito nella L.R. n. 24/01, art. 15)

Le agevolazioni pubbliche a sostegno della redditività economico-finanziaria del programma

Come in precedenza anticipato, la redditività del progetto mediante la mera cessione delle aree da parte del Comune del 4,4%, non avrebbe permesso il ricorso al capitale di debito rendendo difficile l'attuazione dell'intervento. Per fare ricorso all'indebitamento finanziario era quindi necessario che il rendimento complessivo del progetto arrivasse autonomamente ad un livello al meno pari al 6%²²⁰. Questo obiettivo è stato sostanzialmente raggiunto mediante le agevolazioni pubbliche concesse al progetto:

- cessione in diritto di superficie delle aree per novanta anni a 22 euro/mq;
- 3 milioni di contributi a fondo perduto da parte della Regione²²¹, più il contributo acquisito dal Comune mediante l'acquisto della nuda proprietà da parte degli assegnatari degli alloggi in vendita (130 euro/mq per una cifra indicativa inferiore agli 8 milioni di euro);
- esenzione ICI (ora IMU) degli alloggi in locazione;
- esenzione dai contributi di costruzione;
- sottoscrizione di Quote C per un valore pari a 15 milioni di euro. Su questo patrimonio, con la funzione di fondo rotativo infruttifero, è stimato (FHS, 2009) che 10 milioni costituiscono un contributo a fondo perduto, nonostante si possa ipotizzare che lo sia l'intero importo, avendo il Comune sostanzialmente garantito di acquistare gli alloggi in locazione sociale rimasti invenduti al termine dei 25 anni, a valere sulle quote sottoscritte.

Secondo gli importi direttamente quantificabili (che non considerano il versamento del contributo per l'acquisto della nuda proprietà perché generato dal progetto stesso), i benefici concessi dall'amministrazione comunale ammontano a 19 milioni di euro. Per valutare complessivamente le agevolazioni pubbliche concesse, non potendo quantificare direttamente i contributi di costruzione e l'esenzione IMU sugli immobili, si fa riferimento a Nicolai (2010) che ha stimato nel 16% l'importo delle agevolazioni sul totale dell'investimento, pari a 22 milioni di euro, e che, inoltre, corrispondono al 32% solo su quello relativo agli alloggi in locazione.

Questa notevole contribuzione pubblica ha così permesso all'amministrazione comunale di garantire la realizzazione di 261 alloggi in locazione per 25 anni al canone sostenibile, consentendo al contempo la redditività economico-finanziaria dell'intervento.

Per valutare l'efficacia dello strumento, in termini di risorse economico-finanziarie attivate dal Comune e di alloggi realizzati, rispetto ad un intervento di tipo più tradizionale che, mediante contribuzione diretta, è finalizzato ad integrare i costi di costruzione degli alloggi sociali, si propongono qui di seguito alcune

²²⁰ «Si precisa che l'attivazione della leva finanziaria rappresenta uno strumento per l'ottimizzazione dei rendimenti per gli investitori del fondo; tale beneficio si verifica solo se il rendimento derivante dagli investimenti del fondo è superiore al costo dell'indebitamento, in tal caso il ricorso alla leva finanziaria consente di incrementare il rendimento del capitale di rischio (equity) e quindi il ritorno degli investitori» (CDPI Sgr, 2010: 18). L'investitore, infatti, mediante il ricorso all'indebitamento può attuare un intervento quantitativamente più rilevante che genera, quindi, maggiori benefici sul proprio capitale investito.

²²¹ Di cui al Bando regionale per il programma innovativo in ambito urbano denominato "Programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile", Deliberazione di G. R. n. 1104, 16 luglio 2008. Queste risorse sono integrate da un contributo comunale, raggiungendo i 4 milioni circa, e saranno destinati ad integrare il 42% circa dei costi di costruzione riferibili ai 98 alloggi dell'area Rossi&Catelli. Deliberazione di G.R. n. 117, 31 gennaio 2011, Approvazione delle proposte di Accordo di Programma ex art. 9 LR 19/98 presentate dai Comuni di Borgo Val di Taro (PR), Parma e Rimini, per la realizzazione dei programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile (DM 26 marzo 2008). Assegnazione finanziamenti. Allegato 2, Proposta di Accordo di Programma di cui all'art. 9 della LR 19/98: realizzazione del programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile del Comune di Parma denominato "Realizzazione alloggi edilizia residenziale sociale nella Scheda Norma B24 – Rossi e Catelli"

stime. Queste ci fanno pensare che non vi sia poi così notevole differenza tra un intervento di tipo tradizionale e di uno attuato mediante il fondo immobiliare: l'ammontare delle risorse pubbliche messe in campo è tendenzialmente lo stesso, considerando inoltre che, come dimostra il progetto PSH, la quota di alloggi in vendita è molto elevata e i rischi del progetto sono notevolmente mitigati dall'amministrazione pubblica.

Innanzitutto, effettuando una valutazione mediante il "principio dell'alloggio in più"²²², per cui, si ricorda, è considerato significativo ai fini dell'investimento del FIA nazionale *l'intervento che consenta la realizzazione di un numero di alloggi sociali superiore a quello che un intervento pubblico di pari valore (facendo riferimento alla quota percentuale di investimento attribuibile allo Stato e quindi alla sola quota del MIT) avrebbe generato qualora effettuato direttamente mediante un contributo pari al 30% del costo di realizzazione o recupero degli alloggi*, è possibile sottolineare nuovamente la scarsa rilevanza dell'interesse pubblico posto a tutela.

Secondo quanto previsto nel bando del MIT²²³ questa stima sarà effettuata a livello dei fondi locali o altri strumenti finanziari, in relazione alla quota di partecipazione del Fondo nazionale ed in misura proporzionale in riferimento alla percentuale di investimento attribuibile allo Stato (punto f1).

Sulla base di queste considerazioni, non conoscendo la quota parte attribuibile allo Stato (MIT), si ipotizza quanto segue:

- 140 milioni di euro sottoscritti dal MIT nel FIA nazionale corrispondono al 7% dell'importo complessivo (pari a poco più di 2 miliardi);
- applicando la stessa percentuale all'ammontare di 25 milioni sottoscritti dalla CDPI Sgr nel Fondo Parma Social House, si desume che la quota parte attribuibile al MIT è pari a 1.750.000 euro.

Secondo il "principio dell'alloggio in più", quindi, 1.750.000 euro, pari al 30% di contribuzione pubblica, avrebbero attivato risorse private per ulteriori 4 milioni di euro circa (il restante 70%). Ipotizzando un appartamento medio di 85 mq (inferiore alle dimensioni medie del caso studio in esame) e un costo di costruzione di 1.600 euro/mq/SV (come quello applicato al programma di ERS), l'intervento del Fondo PSH sarebbe stato considerato significativo ai fini dell'investimento del FIA se avesse realizzato una quantità di alloggi sociali superiore a 43 immobili. Un parametro davvero irrisorio che, secondo questa ipotesi, assicura al Fondo Parma Social House il pieno rispetto del principio dell'alloggio in più e una connotazione "sociale" all'intervento, prevedendosi di realizzare mediante lo strumento finanziario 852 alloggi sociali (di cui 261 in locazione).

Due ulteriori valutazioni, qui di seguito proposte, provano, invece, a stimare l'ammontare complessivo di risorse pubbliche che sarebbero state necessarie a realizzare gli alloggi in locazione sociale, qualora si fosse operato mediante modalità più tradizionali:

- la prima, ipotizzando il totale sovvenzionamento pubblico dei soli alloggi in locazione (tipo ERP);
- la seconda, considerando i parametri del contributo statale previsto ai sensi degli artt. 5 e 6 del d.p.c.m. 16 luglio 2009, attuativo del Piano Casa nazionale, relativi agli alloggi in locazione per al meno 25 anni e quelli in patto di futura vendita al 10° anno.

²²² Per cui si rimanda anche al paragrafo 4.1

²²³ Allegato 2 al Decreto direttoriale 23 marzo 2010, prot. n. 3450 – Capitolato d'oneri per lotto 1 e lotto 2, reperibile in: Portale MIT, Direzione Generale per le politiche abitative, <<http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=701>>

Facendo riferimento ai massimali di costo indicati dalla Regione Emilia Romagna per l'edilizia sovvenzionata (Casa SpA, 2007), aggiornati con le variazioni ISTAT al 2010 (quando è stato progettato l'intervento di ERS)²²⁴, il costo di costruzione per la Superficie Complessiva (comprensivo di spese tecniche e generali, IVA, area e urbanizzazioni) è pari a circa 1.086 euro/mq. Ipotizzando un appartamento di 85 mq, per realizzare 261 alloggi in locazione (permanente), il Comune, sovvenzionando l'operazione al 100%, avrebbe speso circa 24 milioni di euro, poco più dell'ammontare complessivo concesso al fondo.

Secondo, invece, gli artt. 5 e 6 del d.p.c.m. 16 luglio 2009, i parametri del contributo statale finalizzati ad agevolare la realizzazione di alloggi in locazione, sono:

- il 50% del costo di costruzione per alloggi in locazione per al meno 25 anni, e
- il 30% per quelli in locazione non meno di 10 anni; si ipotizza pertanto quanto segue (Tab. 11).

Tab. 11 – Ipotesi di stima del contributo pubblico al progetto PSH ai sensi degli artt. 5 e 6 del d.p.c.m. 2009

Totale contributo: 24.602.400		Totale risorse private: 33.741.600		Totale Alloggi
% Contributo pubblico	Totale contributo (mln euro)	% Risorse private	Totale risorse private (mln euro)	
50% Loc. 25 anni	17.748.000	50%	17.748.000	261
30% PFV	6.854.400	70%	15.993.600	168

Fonte: elaborazione propria su dati PSH e d.p.c.m. 16 luglio 2009

Considerando un appartamento medio di 85 mq e mantenendo inalterato il costo di costruzione stimato nell'intervento PSH in 1.600 euro/mq/SV, per realizzare la stessa quantità di alloggi in locazione e in patto di futura vendita del fondo mediante i parametri fissati nel d.p.c.m., le risorse pubbliche a fondo perduto sarebbero state pari a circa 24 milioni di euro, anche in questo caso, poco inferiori a quelle attivate per l'operazione di finanza immobiliare. Per rendere visibile l'incidenza dei costi di costruzione anche sulle quote degli alloggi realizzabili, la stessa ipotesi viene stimata in base al costo indicato dal Comune di Parma per l'edilizia convenzionata in 1.210 euro/mq/SV. Secondo i parametri fissati dal d.p.c.m., il contributo pubblico complessivo necessario alla realizzazione di 261 alloggi in locazione e 168 in patto di futura vendita sarebbe stato pari a circa 18 milioni di euro, addirittura inferiore rispetto a quello concesso al fondo immobiliare²²⁵.

Secondo queste stime ipotetiche, dunque, si evidenzia che sostanzialmente è soprattutto ai contributi locali che si deve la realizzazione della quota di alloggi in locazione e al contempo la garanzia sulla redditività del programma. È anche vero che, in assenza di un mix di destinazioni d'uso, difficilmente l'intervento avrebbe garantito la redditività richiesta dai diversi sottoscrittori.

Nonostante il progetto del fondo Parma Social House sia stato avviato a partire dal 2010, prevedendo tempi rapidi per la sua attuazione, e nonostante l'amministrazione comunale abbia previsto di contribuire

²²⁴ Variazione indice costo di costruzione di un fabbricato residenziale, dal 1.1.07 all'1.1.10, in Portale Rivaluta, Indici di costruzione di un fabbricato residenziale, <http://www.rivaluta.it/index_costruzione.htm>, [Accesso: 10 gennaio 2013]

²²⁵ In questo caso non si considera la quota degli alloggi destinata alla vendita convenzionata in quanto solitamente questa tipologia viene agevolata mediante la mera cessione delle aree in diritto di superficie e l'esenzione dagli oneri di urbanizzazione, come previsto anche per l'operazione del fondo PSH.

con rilevanti agevolazioni alla fattibilità del programma di ERS, come si evince dalla stampa locale, questo progetto «è finito in uno dei tanti cassetti dell'amministrazione comunale, ora guidata da Federico Pizzarotti,

e da tempo non se ne sente più parlare» (Volta, 2012); «da Laura Rossi, attuale assessore alle politiche abitative della giunta grillina del sindaco Federico Pizzarotti, a Massimo Iotti, consigliere comunale del Partito democratico, fino alla Polaris Investment: nessuna risposta alle domande, bocche cucite» (Crepaldi, 2012).

I problemi principali di questo intervento sono, infatti, dovuti, da un lato, alla riduzione delle domande di assegnazione degli alloggi in vendita per la scarsa capacità di indebitamento delle famiglie (anche in seguito alla contrazione del credito a causa della crisi economico-finanziaria) e, dall'altro, alla probabile inefficienza dell'amministrazione pubblica. La fattibilità del programma di ERS, come già argomentato, si basa fortemente anche sulla vendita convenzionata degli alloggi e, quindi, in assenza di famiglie disposte a comprare l'appartamento le risorse da reinvestire nel progetto sono scarse²²⁶. Vale, però, qui la pena di ricordare che nello studio di fattibilità elaborato dalla Fondazione Housing Sociale (2009), si evidenziava (a partire da un'indagine del Cresme) che «il disagio abitativo a Parma si concentra prioritariamente in alcune fasce di domanda, prevalentemente rivolte alla locazione». Anche in questo caso, quindi, una migliore analisi di mercato avrebbe forse mitigato il rischio di invenduto, nonostante l'intercorrere della crisi economico-finanziaria attuale. Si continuano a realizzare case da cedere in proprietà senza fare i conti con il reale problema abitativo italiano dovuto alla carenza strutturale del servizio abitativo in locazione.

Dall'altra parte, anche l'amministrazione comunale, prima lodata per la rapida attuazione degli interventi (Castagno, 2010; Gazzetta di Parma, 2010), ha contribuito al fallimento di questa iniziativa. La sottoscrizione delle quote C del fondo, come previsto dall'allora sindaco Vignali (ora arrestato per peculato e corruzione), doveva essere effettuata mediante l'indebitata holding STT, di cui risponde in solido l'amministrazione comunale. Nel 2010, a causa della compromessa situazione della società, il sindaco ha chiamato alla presidenza della holding l'ex amministratore delegato della Cassa Depositi e Prestiti (Massimo Varrazzani) e, nel corso di questi ultimi anni, come confermano anche le dimissioni del presidente Varrazzani nel 2012, la situazione è andata peggiorando. L'attuale amministrazione non ha ben chiaro se quelle risorse siano state effettivamente versate al fondo (Volta, 2012, La Repubblica, 2012).

Nonostante le particolari vicende parmensi riguardino un caso isolato rispetto al complessivo Sistema Integrato dei Fondi immobiliari messo in piedi nel 2008 a partire dal Piano Casa nazionale, ci pongono di fronte ad una riflessione più generale rispetto alle potenzialità del partenariato pubblico-privato finalizzato al raggiungimento di obiettivi di interesse generale, che è, invece, in Italia ancora sostanzialmente legato alla presenza di soggetti "forti" in grado di veicolare l'utilizzo degli strumenti per il soddisfacimento di interessi particolari.

Chissà che il fondo Parma Social House non sia stato avviato anche grazie alla presenza, nella Holding STT, dell'ex amministratore delegato della CDP che proprio in quel periodo dava inizio all'attività del Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA); e chissà se questo progetto, oltre ad intervenire marginalmente in un settore così importante come quello dell'abitazione sociale, con prezzi e canoni non troppo convenienti, non sia stato anche tanto elogiato per la capacità di elargire lauti compensi alle società coinvolte²²⁷ e, con rischi di impresa tendenzialmente mitigati dall'amministrazione, di garantire ai sottoscrittori tutt'altro che rendimenti calmierati.

²²⁶ È infatti stimato che i ricavi da vendita convenzionata in tre anni siano di 82 milioni, i ricavi da patto di futuro acquisto di 43 milioni nel 2019 e quelli da locazione, che dovrebbero assicurare la redditività finale delle quote sottoscritte dai differenti investitori, di 103 milioni nel 2037 (Sardella, 2012)

²²⁷ Tra il 2009 e il 2010, la Fondazione Housing Sociale che ha operato nell'iniziativa del fondo Parma Social House in qualità di consulente esterno ha introitato 706 mila euro (FHS, 2010).

5.4 L'efficacia del sistema finanziario nella politica abitativa. Un bilancio negativo

Le esperienze del fondo lombardo e di quello parmense confermano che è effettivamente fattibile, in termini tecnico-amministrativi ed economico-finanziari, portare a termine lo sviluppo di interventi di Social Housing mediante il fondo immobiliare. Sia la complessità operativa dello strumento finanziario, sia i progetti realizzati mediante contrattazione pubblico-privata, confermano però il carattere estremamente debole che tale politica per la casa assume in alternativa agli interventi più tradizionali di edilizia sociale. Sempre che di alternativa si possa parlare, considerando le scarse risorse pubbliche direttamente impegnate nel Piano Casa nazionale del 2008 (circa 550 milioni di euro) e la volontà del Governo di puntare quasi esclusivamente sul Fondo dei Fondi di livello nazionale per rispondere al disagio abitativo emergente.

L'utilizzazione dello strumento, infatti, oltreché legata ai tempi, ai costi e alle dimensioni dei progetti che, si ricorda, escludono in taluni casi soprattutto l'attuazione di quelli inferiori ai 10 milioni di euro, è profondamente interrelata sia alle condizioni del contesto in cui opera, ed ai relativi attori territoriali, sia ai margini di profittabilità, sostanzialmente garantiti dal pubblico, in grado di attrarre l'intervento del privato. Se il fondo immobiliare può considerarsi una misura innovativa di intervento nel settore, questo è principalmente dovuto alla flessibilità intrinseca allo strumento in grado di agevolare il coinvolgimento di risorse ed interessi diversificati verso il soddisfacimento di un interesse comune, ancorché purtroppo secondario. Nella sostanza, infatti, non introduce forti elementi di rottura rispetto alle tradizionali procedure dell'edilizia convenzionata, mediante cui la quota sociale delle iniziative – gli alloggi in locazione calmierata – trova esito in seguito alla difficile concertazione con il privato.

Ragionando complessivamente sui casi studio analizzati è possibile rilevare alcuni aspetti generalizzabili che possono offrire una visione complessiva, ancorché non del tutto esaustiva, del Sistema Integrato dei Fondi Immobiliari.

In particolare, è possibile mettere in luce la differente modalità di implementazione e conseguente flessibilità operativa del fondo, soprattutto in relazione al ruolo degli attori coinvolti nell'iniziativa. Inoltre, è possibile confermare la rilevanza che assume la redditività economico-finanziaria dei progetti, sia a fronte del prodotto sociale realizzato e delle garanzie sui rischi assicurate al privato dalle amministrazioni locali, sia secondo il margine di discrezionalità con cui il privato ha potuto discostarsi da quanto previsto in convenzione.

Come più volte accennato, il Fondo Federale Immobiliare Lombardia e il Fondo Parma Social House rappresentano i due approcci operativi mediante i quali è possibile implementare il fondo immobiliare e dare quindi attuazione ai progetti di Social Housing. Gli stessi sono anche rappresentativi delle diverse modalità di coinvolgimento degli attori istituzionali, pressoché riconducibili a tutti gli interessi che nel Sistema Integrato dei Fondi trovano rappresentanza.

Non è un caso, a parere di chi scrive, che i progetti attuati dal fondo lombardo siano quelli che hanno raggiunto un maggior grado di maturazione, oltreché per la fase avanzata del processo costruttivo, anche per il grado di socialità degli interventi, rispetto al fondo parmense, nonostante si possa affermare che la quota degli alloggi in vendita è comunque notevole.

Nel FIFL, infatti, nonostante il patrimonio del fondo sia suddiviso in classi di quote con rendimenti differenziati secondo gli interessi coinvolti (rendimenti comunque superiori a quelli che la sola quota di alloggi in locazione potrebbe garantire), tutti gli investitori hanno accettato una redditività pari al massimo al 4% oltre l'inflazione. Nel Fondo PSH, invece, solo il FIA e la Fondazione Cariparma hanno accettato un rendimento del 3% più inflazione, mentre le cooperative e le imprese di costruzione, coinvolte nel processo industriale con maggiori rischi, hanno richiesto rendimenti anche superiori all'8% e un ulteriore margine di redditività per coprire il costo del debito contratto.

Questa differente situazione, oltre a confermare che il costo dei capitali influisce negativamente sulla quota degli alloggi in locazione e, soprattutto, sull'applicazione dei relativi canoni sociali, essendo un

investimento poco remunerativo e da integrare quindi, ai fini dell'equilibrio economico-finanziario, con quote maggiormente redditizie o con maggiori contributi pubblici, fa anche riflettere sulla diversa operatività dello strumento secondo il coinvolgimento degli investitori nel processo attuativo ed industriale.

Il Fondo Federale Lombardia è una strategia di politica abitativa promossa in primis dalla Fondazione Cariplo e dalla Regione Lombardia, il suo territorio di riferimento comprende l'intera regione, e gli investitori sono, per così dire, strettamente Istituzionali, ossia soggetti che svolgono per "natura" l'attività di intermediazione finanziaria²²⁸. Insieme alla Fondazione e all'attore pubblico, infatti, investono nel fondo anche Telecom, Pirelli, Generali Assicurazioni e due banche. Mediante la partecipazione patrimoniale del fondo, la Regione può orientare la sua politica di investimento verso il raggiungimento di scopi sociali, ma è la Sgr, incaricata di gestire professionalmente il patrimonio degli investitori, che si occupa infine, guidata da un orientamento prettamente di mercato, di selezionare i progetti e di dare avvio alle iniziative. In questo caso, oltre ad un notevole livello di discrezionalità nella scelta, anche localizzativa, degli interventi, che determina un buon presidio dei rischi in ragione di una elevata diversificazione dell'investimento patrimoniale, i lavori relativi al processo industriale e costruttivo sono oggetto di appalto a terzi da parte della Sgr. Un caso, quindi, di appalto privato, nonostante si stia operando anche mediante agevolazioni pubbliche. È plausibile ritenere, come sottolinea anche Lungarella (2012b), che in queste situazioni le Sgr saranno maggiormente orientate ad appaltare i lavori, e presumibilmente anche la gestione, alle imprese che, economicamente e finanziariamente, sono in grado di seguire progetti di importi elevati come quelli promossi dal fondo (per non meno di 10 milioni di euro). Il Fondo Parma Social House, invece, ha una struttura di governance e un processo di implementazione molto diverso da quello del FIFL. Sono, infatti, le imprese che, dopo aver ottenuto mediante gara pubblica le aree e l'appalto dei lavori, formando un'Associazione Temporanea di Imprese, decidono di promuovere un fondo immobiliare in accordo con l'amministrazione comunale, anche e soprattutto per la possibilità di accedere all'investimento del Fondo nazionale della CDPI Sgr. Plausibilmente, in assenza del FIA, i progetti di Social Housing avrebbero seguito un iter più tradizionale e sarebbero stati, quindi, portati avanti singolarmente (con capitali propri e mediante indebitamento), senza prevedere la costituzione di un fondo immobiliare e senza la necessità di aggregare i diversi progetti in un unico stralcio funzionale.

In questo caso, gli unici investitori di "natura finanziaria" sono la Fondazione Cariparma e la CDPI Sgr, mentre le imprese, pur partecipando al fondo come Investitori Istituzionali²²⁹, mantengono il loro tradizionale ruolo nel processo industriale. Inoltre, sebbene i progetti sono differenziati e localizzati in più aree comunali, la sostenibilità economico-finanziaria si regge sull'attuazione complessiva del programma di ERS. Considerando che l'intero patrimonio investito è legato ad una sola operazione, oltre a non poter esercitare un potere discrezionale nella selezione delle iniziative, gli attori sono esposti a maggiori rischi, richiedendo pertanto rendimenti più elevati, anche di quelli del fondo lombardo.

L'esperienza dei due fondi immobiliari, dunque, evidenzia una sostanziale divergenza operativa tra i due modelli, soprattutto rispetto al coinvolgimento dei diversi attori.

Il caso del fondo Parma Social House può essere considerata la principale modalità mediante cui le imprese e le cooperative di costruzione riescono ad entrare nel Sistema dei Fondi, conducendo operazioni di Social Housing attraverso l'uso dello strumento. Una modalità molto complessa che richiede

²²⁸ Benché, si ricorda, le Fondazioni Bancarie (per cui si rimanda al paragrafo 4.4) non sono soggette alle stesse regole degli intermediari. Queste infatti, pur prestando denaro (mediante la sottoscrizione di obbligazioni o altri strumenti finanziari), esercitano l'attività di credito sotto forma di investimento patrimoniale.

²²⁹ Si ricorda, infatti, che ai sensi dell'art.1, comma 1, lettera h) del DM n. 228/98 gli Investitori Istituzionali possono anche essere *le persone fisiche, giuridiche e altri enti in possesso di specifica competenza ed esperienza in operazioni in strumenti finanziari espressamente dichiarata dal legale rappresentante delle stesse*

competenze tecniche, anche di natura finanziaria, che potrebbe scoraggiare le piccole e medie imprese che, scarsamente finanziarizzate, non sarebbero in grado di condurre simili operazioni anche quantitativamente importanti. Certo che il fallimento del fondo Parma Social House, nonostante sia un caso isolato e potenzialmente legato alle vicende politico-gestionali dell'amministrazione comunale, lascia pensare sulla reale capacità dell'industria edilizia di avanzare verso l'innovazione procedurale, considerando anche che, oltre agli elevati costi dello strumento finanziario, la scarsa innovazione tecnologico-produttiva, che difficilmente agevola la riduzione dei costi di costruzione, contribuisce a rendere addirittura sconveniente l'acquisto di una casa in convenzione.

Guardando al modello del fondo lombardo, invece, che rappresenta la modalità mediante cui vengono coinvolti nel settore dell'edilizia sociale i grandi gruppi del sistema economico-finanziario nazionale, è evidente il ruolo di dominio che assume la componente finanziaria su quella industriale, in quanto è sostanzialmente rimandato alla Sgr la scelta delle iniziative di Social Housing provenienti dal territorio e la contestuale selezione delle imprese di costruzione. Ma, se nel caso del fondo lombardo il grado di eticità si misura anche con un tendenziale allineamento dei rendimenti tra i vari sottoscrittori, bisogna ricordare che non tutti i fondi immobiliari sono promossi da investitori "etici", i quali, rimandando alla Sgr il compito di gestire professionalmente il proprio patrimonio, potrebbero richiedere da questo investimento un livello di redditività troppo elevato e quindi scarsamente idoneo a produrre un notevole impatto sociale nel territorio in termini di alloggi sociali in locazione. Tanto più se si considera che, come dimostra il caso del FIFL, a rendimenti contenuti corrispondono comunque quote elevate di edilizia in vendita convenzionata.

Il risultato sociale delle iniziative diventa quindi il faticoso punto di arrivo oggetto di contrattazione pubblico-privata, che prescinde dalle competenze tecnico-amministrative e dalle politiche locali, e soprattutto dall'attivazione di notevoli agevolazioni e garanzie pubbliche che, sfruttando un patrimonio scarso come il suolo (per giunta pubblico), non sempre determinano benefici permanenti per la collettività. La componente economico-finanziaria, come dimostrano i progetti attuati mediante il fondo immobiliare a Parma, a Crema e a Milano, assume un ruolo dominante rispetto alla socialità degli interventi. Se, in prima battuta, il fondo possa sembrare uno strumento idoneo a ridurre il ricorso alla contribuzione pubblica a fondo perduto, a volte comunque necessaria, non è sbagliato pensare che quelle stesse risorse potrebbero dovere essere impiegate in futuro per alleviare i rischi dell'investimento privato, come dimostra la strategia di dismissione degli immobili del fondo. Nonostante mediante gli strumenti di piano si tenti faticosamente di reperire le aree sulle quali realizzare il servizio abitativo sociale, gli sforzi si disperdono quando ancora l'edilizia in vendita costituisce oggetto del *servizio di interesse generale* e quando i margini di profittabilità privata non conducono ad uno scarto sostanzialmente elevato tra prezzi e canoni sociali e quelli del mercato. Le esperienze analizzate ci fanno, infatti, anche riflettere sulle dimensioni dei contesti territoriali in cui il sistema dei fondi potrebbe operare. Nelle grandi città, come Milano, in cui il disagio abitativo è vera emergenza a causa di prezzi e canoni di mercato notevolmente elevati, l'impatto delle iniziative di Social Housing mediante il fondo immobiliare potrebbe essere maggiore rispetto alle città medie, come ad esempio Parma e Crema. L'analisi dei casi studio dimostra infatti che, mentre a Milano esiste uno scostamento rilevante tra prezzi e canoni applicati dal fondo e quelli del mercato, a Parma e a Crema i prezzi di vendita degli immobili realizzati, nonostante di elevata qualità edilizia, si aggirano intorno a quelli del mercato di riferimento. Se, dunque, per realizzare una quota, a volte residuale, di alloggi in locazione sociale è necessario integrare modi d'uso degli alloggi differenti, è vero che si raggiunge l'obiettivo della mixité sociale ma è anche vero che si rischia di immettere sul mercato una notevole quota di immobili in vendita che, non sempre necessari, soddisfano comunque una domanda sociale di livello medio-alto. Nel perdurare della crisi economico-finanziaria globale, con un elevato stock di patrimonio invenduto e con un risparmio familiare ridotto al lumicino, è lecito chiedersi se questa sia una strategia vincente. Una strategia che, infine, è ancora imperniata su una politica abitativa settoriale che, sostanzialmente e profondamente legata alla contribuzione pubblica,

continua a consumare territorio, perdurando la difficoltà di mettere in pratica interventi di recupero del patrimonio edilizio, soprattutto mediante il fondo immobiliare.

BOX n. 1 – Cronologia. Costituzione del FIFL e iter dei progetti di Housing Sociale a Milano

- **maggio 2003**, studio di fattibilità del Fondo da parte del Politecnico di Milano;
- **giugno 2004**, costituzione della Fondazione Housing Sociale con la partecipazione di Fondazione Cariplo, Regione Lombardia e ANCI Lombardia;
- **novembre 2004**, stanziamento di 10 milioni di euro nel “Programma annuale 2005” (D.G.R. n. 7/19613, 26 novembre) della Regione Lombardia (in attuazione del PRERP 2002-2004) per la sottoscrizione di quote del FIFL (allora, Fondo Abitare Sociale 1);
- **maggio 2005**, approvazione dell’Integrazione al Documento di Inquadramento delle Politiche Urbanistiche Comunali da parte del Comune di Milano (Deliberazione C.C. n. 26, 15 maggio) per l’individuazione delle aree da destinare all’edilizia abitativa sociale;
- **luglio 2005**, approvazione del Regolamento e contestuale autorizzazione all’operatività del FIFL da parte della Banca d’Italia;
- **dicembre 2005**, sottoscrizione di un Protocollo di Intesa tra Comune di Milano, Fondazione Housing Sociale e Fondazione Cariplo per sviluppare interventi di Social Housing attraverso il fondo immobiliare (approvazione dello Schema di Protocollo con Deliberazione n. 3063, 16 dicembre);
- **gennaio 2006**, sottoscrizione dell’Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale (AQST – 2006) tra Regione Lombardia e Comuni di Milano, Corsico e Cesano Boscone in cui vengono individuate le aree di Via Cenni, Via Ferrari e Via Rasario in Figino nel Comune di Milano per la realizzazione di Housing Sociale in partenariato pubblico-privato;
- **aprile 2006**, sottoscrizioni di quote del FIFL per 45 milioni di euro da parte di Fondazione Cariplo, Regione Lombardia, Banca Intesa, Banca Popolare di Milano, Pirelli Real Estate e Telecom Italia;
- **novembre 2006**, approvazione della sperimentazione del modello di Housing Sociale attraverso il FIFL identificando per l’attuazione del progetto di Social Housing le aree di Via Cenni, Via Ferrari e Via Rasario in Figino nel Comune di Milano (Deliberazione G.C. n. 2675, 23 novembre);
- **gennaio 2007**, sottoscrizioni di quote del FIFL per ulteriori 40 milioni di euro da parte di Cassa Depositi e Prestiti, Generali Assicurazioni e Cassa Italiana Geometri;
- **novembre 2007 e gennaio 2008**, sottoscrizione atto integrativo all’AQST tra i Comuni di Milano, Corsico e Cesano Boscone;
- **luglio 2008**, Avviso pubblico per selezionare operatori di finanza etica ai quali cedere le aree di proprietà del Comune di Milano (Via Cenni, Via Rasario in Figino e Via Ferrari) in diritto di superficie per 90 anni (Determina dirigenziale n. 69, 31 luglio);
- **maggio 2008**, approvazione del Documento Preliminare alla Progettazione delle aree da cedere in diritto di superficie (Deliberazione C.C. n. 22, 26 maggio);
- **dicembre 2008**, aggiudicazione al FIFL del diritto di superficie per novanta anni delle tre aree nel Comune di Milano (Determina dirigenziale n. 114, 23 dicembre);
- **ottobre 2009**, promozione da parte di Polaris Sgr di due concorsi internazionali di progettazione per le aree di Via Cenni e Via Rasario in Figino;
- **dicembre 2009 e aprile 2010**, (rispettivamente) aggiudicazione del premio di progettazione delle aree di Via Cenni e Via Rasario in Figino;
- **novembre 2011**, sottoscrizione protocollo d’intesa tra FHS, Fondazione Cariplo e Regione Lombardia per l’attuazione del progetto Maisondumonde36, in Via Padova a Milano attraverso il FIFL (14 novembre)
- **marzo 2011**, stipula della convenzione tra Comune di Milano e Polaris Sgr per l’attuazione del progetto di Housing Sociale nell’area di Via Cenni (Repertorio n. 18200, 25 marzo);
- **gennaio 2012**, avvio dei cantieri nell’area di Via Cenni (26 gennaio)

BOX N. 2 – La Fondazione Housing Sociale e le partnership strategiche

La FHS è il soggetto preposto allo sviluppo dei contenuti sociali dei progetti di Social Housing, nonché promotore del Fondo Federale Immobiliare Lombardia la cui iniziale sperimentazione, grazie al suo contributo, è stata recepita dal Governo e si è concretizzata, in seguito, con l'istituzione del SIF nel Piano Casa.

Su emanazione della Fondazione Cariplo, che già dal 2000 aveva inserito l'Housing Sociale tra i suoi settori di intervento, la FHS nasce nel 2004 come partnership istituzionale, all'interno della quale anche la Regione Lombardia e l'ANCI Lombardia trovano rappresentanza.

Nell'art. 12, infatti, in cui si definisce la composizione del Consiglio di Amministrazione si desume che: tre membri sono nominati dalla Fondazione Cariplo, un membro dal Presidente della Giunta della Regione Lombardia e uno dall'ANCI.

La FHS *non ha scopo di lucro* (art. 3, comma 1, dello statuto) anche se, come le Fondazioni di origine bancaria i cui scopi di carattere sociale non rappresentano l'unica missione e la loro caratterizzazione di enti no-profit appare molto discutibile (per cui si rimanda al paragrafo 4.4), *può impiegare il proprio patrimonio anche in investimenti che rappresentino uno strumento per realizzare i propri scopi statutari* (art. 5, comma 3) e *in modo da salvaguardarne il valore nel tempo e trarne un congruo rendimento* (art. 5, comma 2).

Nell'art. 3, comma 4 dello statuto vengono elencati gli scopi e l'ambito di attività della Fondazione tra cui:

- perseguire fini di solidarietà sociale contribuendo in modo particolare a risolvere il problema abitativo;
- divenire un soggetto di aggregazione di un insieme di operatori, pubblici e privati, che intendano contribuire ad affrontare il problema della casa;
- partecipare alla costituzione e - all'investimento in - appositi fondi di investimento immobiliari (o altri strumenti finanziari e società per il raggiungimento dei suoi scopi).

All'interno della propria attività la FHS ha attivato diverse partnership strategiche che si sono consolidate quando, nel 2008, l'area geografica di intervento della Fondazione è stata estesa dalla Regione Lombardia a tutto il territorio nazionale, in particolare con:

- Sinloc, società di consulenza e di investimento controllata da 9 Fondazioni di origine bancaria, tra cui la stessa Cariplo, e dalla Cassa Depositi e Prestiti, per contribuire allo sviluppo del partenariato pubblico-privato nell'ambito della riqualificazione urbana e del Social Housing;
- Finabita, società di consulenza per la strutturazione di interventi di Housing Sociale, rivolta principalmente ad assistere le cooperative aderenti all'ANCAB-Legacoop, che si occupa, all'interno del SIF, di elaborare gli studi di fattibilità per la costituzione dei fondi immobiliari.

A maggio 2012, l'area Finanza della FHS, che si occupa della strutturazione economico-finanziaria dei progetti di edilizia sociale, è entrata a far parte della CDPI Sgr, in seguito ad un accordo quadro siglato nel febbraio 2011 per assistere la fase istruttoria necessaria alla sottoscrizione di quote del FIA (il 40%) nei Fondi locali. Mediante l'accordo quadro stipulato con CDPI Sgr, la FHS ha introitato 966 mila euro nel 2011 (FHS, Bilancio d'esercizio).

La FHS ha assistito, inoltre, in qualità di consulente ed *advisor* tecnico, alla creazione di ulteriori operazioni immobiliari che hanno portato alla costituzione di 10 fondi immobiliari, su 15 fondi operativi. Finabita, invece, si trova principalmente coinvolta nei fondi immobiliari promossi dalle cooperative ed imprese di costruzione (circa 4 fondi immobiliari).

Le partnership strategiche attivate dalla FHS e le consulenze effettuate sottolineano la fitta rete di interessi che ruotano intorno alla strutturazione del Sistema Integrato dei Fondi Immobiliari, denotando il carattere estremamente "puntuale" degli attori coinvolti.

BOX n. 3 – Cronologia. Iter del progetto nel Comune di Crema

- iter procedurale di costituzione del FIFL come evidenziato nel BOX n.1
- **ottobre 2006**, sottoscrizione di un Protocollo d'Intesa tra l'Amministrazione Comunale e la Fondazione Housing Sociale per lo studio dell'intervento di edilizia abitativa sociale;
- **2007**, avviso pubblico per la cessione in diritto di superficie delle aree per la realizzazione di edilizia sociale, al fine di verificare i requisiti di vantaggiosità del fondo immobiliare;
- **aprile 2007**, deliberazione di C.C. n. 29 (19 aprile) per procedere alla concessione in diritto di superficie di 99 anni dell'area, individuata nel Piano Attuativo residenziale denominato "Via Camporelle" - Zona C1 – Unità minima di intervento n. 2, al veicolo attuatore Fondo Immobiliare Federale Lombardia (ex "Abitare Sociale 1");
- **agosto 2007**, cessione gratuita al comune, tramite convenzione, delle aree da parte della società Attiva s.r.l. per l'attuazione del Piano Attuativo "Via Camporelle – Zona C1";
- **dicembre 2007**, concessione, tramite convenzione, delle aree in diritto di superficie per l'intervento di edilizia abitativa sociale alla Polaris Italia Sgr (in qualità di concessionaria, nonché società di gestione del Fondo Immobiliare Federale Lombardia);
- **luglio 2008**, rilascio dei permessi di costruire in esecuzione dell'intervento di edilizia abitativa sociale da parte del Fondo Immobiliare Federale Lombardia;
- **febbraio 2011**, modifica della convenzione n. 29 del 2007 con Deliberazione di C.C. n. 2011/00004;
- **agosto 2011**, dichiarazione di agibilità dei 90 alloggi realizzati;
- **ottobre 2011**, assegnazione di alcuni alloggi in locazione;
- **gennaio 2012**, seconda modifica della convenzione n. 29 del 2007, e successive modifiche, a seguito dell'esecuzione della Deliberazione di C. C. n. 2011/00091 (dicembre 2011) e della Determina dirigenziale n. 2012/01/00001
- **marzo 2012**, assegnazione complessiva di 30 alloggi in locazione e determinazione dei prezzi di vendita degli alloggi di Via Camporelle, con Deliberazione di G.C. n. 2012/00086
- **16 giugno 2012**, prima scadenza per la presentazione delle candidature volte all'assegnazione degli alloggi in locazione e vendita.

BOX n. 4 – Cronologia. Costituzione del Fondo PSH e iter del programma di ERS

- **settembre 2008**, II Bando di gara indetto dal Comune di Parma per l'attuazione del nuovo POC;
- **ottobre 2008**, manifestazione di interesse da parte dell'ATI relativa ai contenuti del bando afferenti a progetti di Edilizia Residenziale Sociale;
- **dicembre 2008**, accoglimento della manifestazione di interesse dell'ATI da parte del C. di Parma;
- **giugno 2009**, proposta progettuale degli interventi di ERS da parte dell'ATI e avvio della procedura di negoziazione finalizzata alla condivisione dell'accordo tra le parti;
- **dicembre 2009**, approvazione del progetto Parma Social House e del relativo schema di accordo tra ATI e Comune di Parma;
- **gennaio 2010**, approvazione della Convenzione tra ATI e Comune di Parma in cui si individua il fondo immobiliare come strumento attuativo del programma di ERS;
- **giugno 2010**, cessione in diritto di superficie delle aree acquisite dal Comune rientranti nella Scheda Norma B14 – Budellungo;
- **novembre 2010**, approvazione del Regolamento del Fondo PSH da parte di Banca d'Italia (Deliberazione n. 841);
- **novembre 2010**, investimento del FIA nazionale nel Fondo PSH
- **gennaio 2011**, assegnazione di 3 milioni di euro da parte della Regione Emilia Romagna al Comune di Parma nell'ambito della proposta di accordo di programma per la realizzazione del Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile (Delib. GR. n. 117 del 31 gennaio 2011), relativa all'area Rossi&Catelli;
- **aprile 2011**, cessione in diritto di superficie delle aree acquisite dal Comune rientranti nella Scheda Norma A3 – Via Chiavari
- **giugno 2011**, cessione in diritto di superficie delle aree acquisite dal Comune rientranti nella Scheda Norma A4 – Sant'Eurosia;
- **2012-2013**, cantieri in corso nelle aree: Budellungo, Rossi&Catelli, Chiavari e Sant'Eurosia

PARTE TERZA
Proposte per un futuro incerto

6. Riforme (im)possibili e necessarie per il welfare abitativo. Per un'etica dei fondi immobiliari

6.1 Ripristinare un canale di finanziamento agevolato più equo e vantaggioso per l'edilizia sociale

La predisposizione del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa del 2008 ha profondamente risentito della stretta creditizia originata dalla crisi economico-finanziaria internazionale che, a livello locale, ha inciso notevolmente nel settore bancario e in quello immobiliare, nonché sulle sorti dell'economia reale. Le possibilità di mettere in moto le misure previste in quel piano sono state quindi, oltreché rallentate a livello programmatico locale dal complesso meccanismo burocratico iniziale (Corte dei Conti, 2011), anche messe a dura prova dalle ridotte disponibilità finanziarie in circolazione che hanno portato ad una fase di stallo del sistema di ERS, così come del settore immobiliare nel suo complesso. Oltreché sul piano sociale, poi, il Piano Casa, a suo tempo affiancato dal Piano Casa 2 (lanciato nel 2009) con cui si prevedevano incentivi e premialità volumetriche per far ripartire il settore edilizio, non ha raggiunto gli effetti anticongiunturali sperati, ancora più necessari nell'acuta fase recessiva attuale.

I progetti previsti mediante gli Accordi di Programma stipulati a livello regionale, ai quali era stata dedicata l'esigua somma di 378 milioni statali, sono inoltre bloccati a causa della difficoltà di accesso al credito per le imprese coinvolte e così anche il Sistema dei Fondi Immobiliari.

Su quest'ultimo il Governo aveva puntato molto agli esordi, quando si stimava di realizzare, senza leva finanziaria, circa 50 mila alloggi; e che fosse la via principale individuata nel PNEA mediante cui procedere all'attuazione dei progetti di Social Housing lo ha dimostrato anche il Governo (tecnico) successivo che, nel 2012, ha disposto una modifica sostanziale nel Regolamento del Sistema. Sia per rimediare alla questione congiunturale, per cui già nel 2011 si ridimensionava la mole degli investimenti attivabili a causa della contrazione creditizia²³⁰, sia per mettere in moto l'elevato patrimonio ancora congelato nel fondo nazionale, 1,5 miliardi, è stato infatti previsto il superamento del limite del 40% alla partecipazione del FIA nei fondi locali. Come si legge nel decreto del MIT²³¹, «tale limite può essere innalzato in relazione alle autonome valutazioni dei sottoscrittori dei suddetti fondi immobiliari, ferma restando la necessità di salvaguardare la partecipazione di capitali privati nei fondi locali».

Se questa misura ha tentato, quindi, di stimolare nuove iniziative rimaste bloccate, grazie ad una maggiore presenza del FIA nel capitale di equity dei fondi locali, ferma restando la salvaguardia della redditività, ha nello stesso tempo ridotto ancora l'effetto leva del fondo dei fondi. Assumendo una partecipazione del FIA al 60%, infatti, l'indotto complessivo del sistema passa da 5 miliardi a 3,3 miliardi, decrescendo proporzionalmente all'aumentare della quota investita dal fondo nazionale in quelli locali. Di conseguenza, si riduce anche la quota dei nuovi alloggi di Social Housing prima ipotizzati, in una sistema che, inoltre, come dimostrano le poche iniziative avviate, incontra notevoli difficoltà nel garantire una quota rilevante di alloggi in locazione sociale nello scambio con il privato, non sufficiente ad incidere strutturalmente sulla carenza di abitazioni in affitto.

La principale difficoltà è, infatti, riconducibile al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario dei progetti, in relazione ai rendimenti richiesti dal FIA, sulle quote sottoscritte, e poi anche dagli attori privati locali.

²³⁰ Con una leva finanziaria pari al 50%, il sistema dei fondi avrebbe stimolato circa 10 miliardi di euro per 100 mila alloggi.

²³¹ D.p.c.m 10 luglio 2012, G.U. 19 febbraio 2013

Anche quando i capitali del FIA fossero impiegati, seguendo le disposizioni del DM sopra richiamato, come partecipazioni di maggioranza nei fondi locali, non si riuscirebbe comunque a garantire una quota maggiore di alloggi riservata alla locazione di lungo periodo, tantomeno se i progetti sono implementati mediante capitali strettamente privati (imprese di costruzione, banche, assicurazioni). Ancorché non lucrativo, infatti, trattandosi di capitali immobilizzati nel lungo termine e finalizzati ad operazioni di sviluppo immobiliare, il rendimento del FIA richiede che i fondi locali garantiscano un rendimento nominale oggi pari al 6%. Un approvvigionamento di risorse finanziarie scarsamente vantaggioso in un contesto pre-crisi²³², che, come dimostra il caso di Parma, è pressoché riconducibile ai livelli del mercato²³³. Per dare avvio a progetti di Social Housing in cui la quota di alloggi in locazione garantisca, almeno formalmente, la socialità degli interventi effettuati mediante il fondo, è infatti necessario che le amministrazioni locali siano in grado di integrare la scarsa redditività con maggiori contributi, rendendo anche possibile un mix di destinazioni e funzioni²³⁴. Queste ultime assumono un peso ancora più rilevante quando, «oltre alla qualificata disponibilità della CDP a condizioni di mercato» (Nicolai, 2011: 75), i fondi immobiliari sono implementati da investitori che etici non sono. Per chi entra nelle operazioni di Social Housing sottoscrivendo una tipologia di quote “ordinaria” (quote A), i rendimenti previsti, ancorché non garantiti, vanno ben al di là del 3% più inflazione, raggiungendo l’ 8-9% e oltre. Anche le Fondazioni bancarie, perno del SIF, che avrebbero dovuto contribuire ad incrementare la quota di capitali a basso rendimento, oltre ad aver partecipato in modo residuale nel sistema per sopraggiunta crisi economico-finanziaria (che ha colpito il settore bancario a cui le stesse sono strettamente legate), partecipano nei progetti di Social Housing con un approccio principalmente di mercato, a volte sottoscrivendo addirittura quote ordinarie²³⁵. Nella logica di conservazione del proprio patrimonio nel tempo, invece, le quote B privilegiate rispetto alle altre tipologie, offrono un rendimento minimo del 3% (reale) garantito che, inoltre, essendo indicizzato all’inflazione, protegge i capitali dalla perdita di valore nel tempo. Di fatto, le quote dei capitali ad alto contenuto sociale nelle operazioni dei fondi immobiliari sono quelle eventualmente sottoscritte dalle Regioni e dagli Enti Locali, anche come mezzo per mitigare i principali rischi del progetto (gestione e dismissione).

Secondo l’idea originaria del Sistema Integrato dei Fondi, per garantire una maggiore socialità agli interventi mettendo in moto l’indotto complessivo ipotizzato (al meno 5 miliardi), sarebbe stato necessario attivare un capitale di circa 2 miliardi proveniente dal territorio a condizioni non di mercato (Nicolai, 2012). Impensabile affidare questo compito, o forse con grande furbizia nel prevederne gli esiti

²³² L’attuale situazione di credit crunch è anche causata dagli spread proibitivi che stanno applicando le banche nel concedere i prestiti. Sebbene, infatti, le banche raccolgano capitali a basso costo dalla Banca Centrale Europea, la carenza di capitali e anche l’obbligo di acquistare i titoli di stato, fa sì che i tassi sui prestiti concessi superino di gran lunga il 6% (per un’idea sui tassi si veda: Finpiemonte, 2013).

²³³ Si ricorda che il piano di fattibilità economico finanziaria del Fondo PSH dimostra che, considerando i valori al 2009, il costo stimato del capitale di debito per 20 anni pari al 5,52% è sostanzialmente in linea con la redditività prevista per le quote B sottoscritte dal FIA, pari al 5%.

²³⁴ Secondo le stime della Fondazione Housing Sociale (2012), un progetto di edilizia sociale in cui il 40% degli alloggi è in patto di futura vendita e il 60% in locazione di lungo periodo si avvicina ad una redditività del 4,8%. Questa arriva al 6,5% con una quantità di alloggi così ripartita: il 25% in locazione di lungo periodo, il 15% in patto di futura vendita, il 40% in vendita convenzionata e il 20% sul mercato. Queste stime confermano che per garantire anche la sola redditività dei capitali del FIA, la quota degli alloggi in vendita è molto elevata.

²³⁵ Si veda il caso, ad esempio, del Fondo HS Italia Centrale in cui la Fondazione Carisap ha sottoscritto quote di tipo A. Si precisa inoltre che, anche in questo caso, esiste una relazione diretta tra la CDPI Sgr e il Fondo HS promosso da diverse Fondazioni: il Presidente del Collegio Sindacale di CDPI Sgr è Marini Marini che da anni è presidente della Fondazione Carisap. In: Agostini L. (2013), Il “fondo Housing Sociale Italia Centrale” e Palazzo Sgariglia di Ascoli Piceno, reperibile in: <<http://www.picenooggi.it/files/2013/01/DOC-Palazzo-Sgariglia.pdf>>, [Accesso 2 febbraio 2013]

finali, al mondo finanziario, con un potere contrattuale rilevante a livello locale e lasciato agire senza sostanziali vincoli né sui costi di costruzione né sui rendimenti finali. Difficilmente, come dimostrano i progetti, i grandi gruppi finanziari, oltre a quelli mossi da una “*moral suasion* governativa” (Nicolai, 2012) – principalmente le Fondazioni bancarie –, sarebbero disposti ad accettare rendimenti ridotti da operazioni che assumono tutte le caratteristiche di uno sviluppo immobiliare.

Nel momento in cui la crisi finanziaria ha cominciato a far vacillare le sorti di questi soggetti, fortemente colpiti, è stato allora indispensabile aumentare la partecipazione del FIA per dare avvio agli interventi proposti in ambito locale, nonostante, come detto, ancora scarsi e fortemente incerti sembrano essere i risultati che questo cambio di manovra potrebbe apportare in risposta alla domanda sociale, che richiede principalmente un'abitazione in affitto. Ancora meno, se si considera che nel varo del *Piano per le Città* (di cui si accennerà nella paragrafo finale), previsto nel D.l. Sviluppo n. 83/12 – “Misure urgenti per la crescita del Paese” – (art. 12 e D.M. attuativo del 3 agosto 2012), rivolto principalmente all'attuazione di programmi di riqualificazione e rigenerazione urbana più prossimi alla cantierabilità, il Governo propone di utilizzare una parte delle risorse del FIA per la sua attuazione, riducendo ulteriormente i finanziamenti diretti alla realizzazione dell'edilizia sociale.

La possibilità di investire più del 40% delle risorse del fondo nazionale nei progetti locali può, dunque, essere un'utile incentivo ad attuare le iniziative che non trovano finanziatori disposti ad intervenire nel settore, nonostante sarebbe necessario ed auspicabile che l'obiettivo di rendimento delle quote sottoscritte dal FIA nei fondi locali fosse riportato al livello previsto nel bando emanato dal MIT nel 2009, al 2% più inflazione. Abbassare il livello di rendimento, a livello nominale dal 6% al 5% con l'attuale inflazione, contribuirebbe, se pur in modo limitato, ad elevare il grado di socialità delle operazioni. Un costo del denaro minore, infatti, a parità di capitali impiegabili, contribuisce a ridurre il livello dei canoni o le contribuzioni pubbliche utili ad integrare la scarsa redditività della quota in locazione²³⁶. Un minor costo dei capitali, inoltre, potrebbe contribuire a limitare la quota di alloggi destinata alla vendita convenzionata immediata (accrescendo al contrario quella in locazione), su cui si basa fortemente la fattibilità dei progetti. I flussi di cassa generati dalla vendita, infatti, permettono di integrare in corso d'opera i costi di investimento iniziali e la maggior parte dei progetti di Social Housing realizzati mediante il fondo prevede una quota di vendita convenzionata immediata, con prezzi poco vantaggiosi rispetto al mercato. Se a livello locale, come sta avvenendo in questa acuta fase recessiva, l'offerta non incontra la domanda impossibilitata ad accedere al mutuo bancario e, di conseguenza, ad acquistare l'abitazione in convenzione, si corre il rischio che il piano di vendita fallisca disincentivando gli investitori ad entrare nelle operazioni immobiliari o, come nel caso di Parma, a bloccare l'avanzamento delle iniziative avviate. Piuttosto che continuare a sviluppare nuovi progetti di espansione edilizia, il fondo dei fondi, o i fondi costituiti a livello regionale con il sussidio degli operatori finanziari, potrebbero indirizzare il proprio investimento a sostegno di quelle iniziative che, anche a partire dagli Accordi di Programma stipulati²³⁷, sono in fase di stallo a causa del *credit crunch*.

È, infatti, previsto che il FIA possa investire direttamente il 10% del proprio capitale in singole iniziative, anche minute, che non sono attuate mediante il fondo immobiliare. Sulle risorse oggi disponibili nel

²³⁶ Per fare un esempio, un mutuo bancario per 25 anni di 100.000 euro (approssimativamente pari al costo di costruzione di un apt di 80 mq) con un interesse al 6%, richiede una rata mensile pari a 644 euro/mese; lo stesso piano di ammortamento con un interesse al 5%, riduce la rata mensile a 580 euro/mese. Ancorché troppo elevate ai fini del Social Housing, un'ulteriore riduzione delle rate, paragonabili ai canoni di locazione, è resa possibile mediante le agevolazioni pubbliche concesse al privato.

²³⁷ Come argomentato nel paragrafo 3.2, gli Accordi di Programma stipulati tra Stato e Regioni, per un contributo pubblico complessivo pari a poco più di 800 milioni, hanno mobilitato risorse private per circa 2 miliardi. Queste operazioni, diversamente articolate, incontrano serie difficoltà di avvio a causa del *credit crunch*. I tassi di interesse applicati dalle banche non agevolano la fattibilità economico-finanziaria dei progetti.

fondo nazionale, questo significherebbe utilizzare un capitale di 150 milioni di euro con un tasso di interesse minore rispetto a quelli proibitivi richiesti dalle banche in seguito alla crisi. Per le stesse difficoltà finanziarie, l'impiego dei fondi immobiliari dovrebbe, inoltre, sussidiare la raccolta dei capitali delle società di progetto eventualmente costituite per strutturare iniziative di Social Housing in project financing. Questo è anche il modello auspicato dall'ANCE: «al riguardo, infatti, la società di progetto potrebbe proporsi come veicolo e strumento non solo alternativo al fondo immobiliare ma anche di complemento, laddove la disciplina esistente consente ai fondi immobiliari di investire anche in società. Allora il Sistema Integrato dei Fondi potrebbe intervenire nell'equity delle società di gestione come socio – di maggioranza o minoranza – di altri soggetti che decidessero di correre rischi di equity nel progetto» (ANCE, 2011: 40). Come argomentato nell'analisi dei casi di studio, la modalità operativa di un fondo immobiliare implementato da operatori strettamente finanziari, benché maggiormente flessibile, potrebbe precludere l'attività di alcune imprese, principalmente quelle medie e piccole che, essendo selezionate direttamente dalla Sgr del fondo locale, non sarebbero in grado di condurre operazioni industriali così complesse ed anche quantitativamente rilevanti. Per questo, i timori dell'ANCE, relativi alla modalità finanziaria innovativa, sono connessi alla «prospettata finanziarizzazione degli investimenti», soprattutto quando non sono più le imprese locali a stipulare la convenzione con l'amministrazione pubblica, concorrendo all'attuazione dei bandi emanati, ma principalmente le Sgr che, operando per conto dei sottoscrittori, attribuiscono in questo modo un ruolo di secondo piano alla componente industriale. Le Sgr, infatti, possono selezionare in forma privata i propri appaltatori, nonostante le operazioni di Social Housing siano effettuate mediante agevolazioni e sussidi pubblici ai quali hanno solitamente concorso le imprese edilizie locali. Allora, un maggiore incentivo allo «sviluppo delle operazioni, e acquisizione di risorse finanziarie, più tradizionali» (ANCE, 2011: 39), in cui i progetti sono strutturati a livello locale tra l'operatore pubblico e le imprese dell'industria edilizia e finanziate anche dai fondi immobiliari (sia nazionale che locali), potrebbe essere un utile approccio per contribuire a ridare vigore ad un settore fortemente colpito dalla crisi, concorrendo, inoltre, ad attribuire un ruolo di primo piano alle imprese locali che hanno tradizionalmente operato nel settore abitativo sociale.

Da contributi nominalmente a favore dell'ERS a chi l'edilizia sociale la costruisce

Nonostante queste misure alternative nell'impiego dello strumento finanziario potrebbero giovare in questo periodo di recessione agevolando una maggiore produzione di abitazioni sociali, difficilmente le iniziative potrebbero avere un impatto rilevante in termini di alloggi in locazione. Infatti, benché il Sistema Integrato dei Fondi abbia veicolato notevoli risorse private nel settore dell'edilizia sociale (vedi gli stessi risparmi delle famiglie: il riferimento è ai buoni di risparmio postale gestiti dalla CDP), e benché nel momento del suo lancio esso sia stato predisposto *per la valorizzazione e l'incremento dell'offerta abitativa in locazione* (art.1, comma 1, lettera a) del d.p.c.m 16 luglio 2009), non si è trattato fin'ora di una strategia in grado di incidere strutturalmente sulla carenza di abitazioni in affitto manifestata a livello nazionale, essendo tale strategia strettamente condizionata dalle capacità tecniche ed imprenditoriali locali, non omogenee a livello territoriale, e poi anche dalla decisione di ultima istanza, fortemente centralista, della CDPI Sgr. Queste condizioni, ancorando la fattibilità dei progetti a casi puntuali, oltretutto alle scelte discrezionali “market-oriented” degli operatori finanziari, mettono in luce che il Sistema Integrato dei Fondi non può garantire continuità nell'erogazione del servizio, essendo, in definitiva, una soluzione temporanea legata fortemente alle aspettative di profittabilità, più prossime al mercato, che i canoni e i prezzi del Social Housing, non troppo “moderati”, riescono a garantire, con grande sforzo dell'attore pubblico e senza sostanziali vantaggi rispetto alle modalità più tradizionali. Una misura che, dunque, potrebbe incidere maggiormente nell'erogazione del servizio abitativo sociale, in particolare l'alloggio in locazione, innescando un processo continuativo e a lungo termine, dovrebbe

essere il ripristino di un canale di finanziamento agevolato, come era un tempo la Gescal, dedicato meramente al settore.

In un contesto che ha ormai reso noto lo stretto legame tra sistema finanziario ed economia reale, soprattutto in seguito alla crisi originata dai mutui *subprime* americani, ed in cui, segnatamente nel mercato immobiliare italiano, l'orientamento speculativo del mondo finanziario ha contribuito ad alimentare il forte disagio abitativo attuale (quando nel corso del passato decennio tra "cultura del debito" e *trade-off* immobiliare sono stati pochi a beneficiare del vertiginoso aumento dei prezzi e canoni delle abitazioni), è necessario mettere in moto meccanismi in grado di abbassare il costo dei capitali e di disancorarne, per quanto possibile, l'approvvigionamento dal mercato. Questa misura, infatti, permetterebbe di rendere più equo e vantaggioso l'utilizzo dei capitali raccolti in favore dell'abitazione sociale, limitando il più possibile i condizionamenti imposti dalle variazioni e oscillazioni del mercato finanziario e del mondo bancario. Del resto, il sistema di edilizia residenziale sociale e l'intervento dello Stato nel mercato immobiliare e nell'industria edilizia trovano giustificazione esplicita nella tutela dell'interesse generale riferibile al diritto all'abitazione e nei meccanismi previsti di calmieramento del mercato. Impensabile affidare la soluzione del problema abitativo alle logiche contrattuali della *lex mercatoria*, come è nel Sistema Integrato dei Fondi, se si richiede al mercato di fare il "calmieratore" di se stesso e se non esistono risorse statali adeguate in grado di offrire un potere contrattuale rilevante alle amministrazioni locali, sempre più esposte nella negoziazione con il privato.

Come ha ribadito recentemente anche Ciaccia "non basta l'housing sociale", "le iniziative, avviate, malgrado poderosi sforzi, non sono sufficienti". Nel convegno promosso dall'ANCE (2012)²³⁸, il viceministro alle Infrastrutture ha proposto il varo di un vero e proprio piano casa ispirato al modello Fanfani che richiama tendenzialmente il credito agevolato²³⁹. Nel periodo del Piano Fanfani, infatti, «si diffuse l'idea che, per incrementare e agevolare la produzione edilizia abitativa, occorresse coinvolgere il settore bancario, agendo sul costo del denaro e sui tassi di interesse dei mutui, anziché operare con contributi dello Stato a fondo perduto, come nel caso della legge Tupini» (Gorio, 2002: 262).

Un capitale con un tasso fisso del 2-3%²⁴⁰, ad esempio, permetterebbe un ammortamento del mutuo contratto con piccole rate di lungo termine, ripagabili mediante la riscossione dei canoni da parte delle imprese eventualmente coinvolte nella realizzazione e gestione degli alloggi in locazione, o mediante il pagamento del mutuo da parte delle famiglie. Si noti, inoltre, che questi tassi sono perfettamente in linea rispetto a quelli che, fissati dalla Federazione Bancaria Europea, pagano le banche per l'approvvigionamento dei capitali sul mercato (dalle banche centrali o da altre banche) nella loro attività

²³⁸ ANCE, Convegno "Cosa succede in città?", Le strategie urbane per la competizione dei territori, tenutosi alla Triennale di Milano, il 21 novembre 2012. Gli atti sono visibili in: <http://www.ance.it/dossier/dossier.aspx?id=124>

²³⁹ L'ipotesi avanzata da Ciaccia, che meriterebbe di essere nel futuro approfondita, prevede che «la Cassa Depositi e Prestiti ed anche la BEI potrebbero acquistare i titoli emessi dalle banche per finanziare i mutui residenziali, con una forte riduzione del costo della raccolta. In altri termini: cartelle fondiarie con la collaborazione di CDP e, meglio ancora, cartolarizzazione dei mutui già in corso concessi dalle banche. Tra gli strumenti operativi, inoltre, gli ex-IACP potrebbero essere i gestori del patrimonio realizzato per il periodo di locazione previsto». Richiamando il Piano Fanfani, il ministro ricorda che il patto di futura vendita era stato trasformato successivamente in un piano di riscatto con ipoteca sull'immobile da estinguere all'avvenuto pagamento del piano di ammortamento. Mediante quelle modalità, adattate all'attuale quadro istituzionale, secondo Ciaccia quel modello sarebbe replicabile.

²⁴⁰ Per fare un esempio, anche riprendendo quanto esposto in nota 5, un mutuo bancario di 100.000 euro per 25 anni con un interesse al 3%, richiede una rata mensile pari a 470 euro/mese; lo stesso, con un tasso del 2%, richiede una rata pari a 420 euro/mese, tendenzialmente in linea con i canoni moderati del Social Housing. In questo caso, inoltre, non sarebbe necessario nessun contributo pubblico sui costi di costruzione, ancorché si rendano disponibili aree pubbliche a costi ridotti, sempre necessarie ad abbassare i costi complessivi degli interventi finalizzati all'abitazione sociale.

di intermediazione finanziaria. Il tasso EURIRS a 25 anni, riferimento per il piano di ammortamento di un mutuo a tasso fisso, è pari al 2,51%.

Certamente, questo rendimento molto ridotto non sarebbe appetibile per gli Investitori Istituzionali che dovrebbero eventualmente mettere a disposizione i capitali con cui effettuare le operazioni immobiliari, considerando, inoltre, che anche la Cassa Depositi e Prestiti è divenuta una banca a tutti gli effetti, ancorché sotto uno speciale regime di vigilanza della Banca d'Italia, quando, nel 2003, è stata trasformata in SpA. Nonostante la CDP si approvvigioni di capitale a basso costo, grazie alla gestione dei Buoni Fruttiferi Postali sottoscritti dalle famiglie risparmiatrici, non concede più prestiti agevolati agli Enti Locali²⁴¹, tantomeno agli ex-IACP, che potevano un tempo ricorrere alla Cassa per effettuare investimenti in opere di interesse pubblico, come l'edilizia abitativa sociale, con tassi agevolati rispetto al mercato.

Tanto più urgente è allora la necessità di garantire risorse continuative e più competitive al settore, sistematizzando gli strumenti a disposizione e gli attori coinvolti.

Cosa già oggi si potrebbe fare

Se nel paragrafo successivo verranno analizzati alcuni esempi in questo senso orientati, a partire dalle esperienze delle *Housing Associations* olandesi e dei *Trust Funds* americani, già oggi sono presenti nel nostro Paese, e non solo, alcuni strumenti che, come i fondi di rotazione, solitamente implementati a livello locale, permettono di utilizzare le risorse pubbliche per abbassare il costo dei capitali concessi a imprese e famiglie piuttosto che nella forma dell'erogazione a fondo perduto.

Alcune esperienze in questo senso meritano di essere sinteticamente descritte.

La prima riguarda il fondo di rotazione costituito dalla Regione Emilia Romagna, a valere sulle risorse statali dedicate al settore, per un ammontare pari a 55 milioni di euro (arrivato a 144 milioni nel 2008) nell'ambito del *Programma di edilizia agevolata per la realizzazione di 3000 case per l'affitto e la prima casa di proprietà*²⁴². Il fondo di rotazione, mediante cui la Regione fornisce agli Istituti di credito convenzionati una parte dei capitali erogati per il mutuo, pari al 50/60% dello stesso, permettono ai contraenti (imprese, cooperative, comuni e famiglie) di pagare ad un tasso pari a zero la quota parte del mutuo a valere sul fondo di rotazione e la restante parte (il 50/40%) a tassi di interesse fissati in convenzione tra gli Istituti di credito e la Regione. In questo modo, oltre a ridurre il costo del mutuo contratto, man mano che i beneficiari rimborsano il capitale e gli interessi, l'Istituto di credito provvederà a versare nel fondo di rotazione la quota parte di capitale allo stesso imputabile, implementando nuovamente il fondo per l'avvio di ulteriori iniziative (ancorché, senza ulteriori contributi, tendenzialmente esauribile a causa dell'inflazione). Il programma, attualmente in corso, prevede la realizzazione di 2.449 alloggi in locazione permanente, temporanea (15 anni) e in proprietà.

²⁴¹ Si veda a tal proposito: CDP (2012), Comunicazione Esterna, *Risposte alle domande della trasmissione Report inviate da CDP il 18/09/2012 e di seguito la trascrizione della successiva trasmissione*, disponibile in: <<http://www.report.rai.it/dl/Report/puntata/ContentItem-95b753dd-6668-4ea0-873b-a331d433cc4b.html>>, 18 settembre 2012

²⁴² Regione Emilia Romagna, Assemblea Legislativa, *Programma di edilizia agevolata per la realizzazione di 3.000 case per l'affitto e la prima casa di proprietà*. (Proposta della Giunta regionale in data 13 febbraio 2006, n. 159), Programma n. 47, disponibile in: <<http://territorio.regione.emilia-romagna.it/politiche-abitative/contributi-casa/programma-edilizio-3.000-case-per-laffitto-e-la-prima-casa-di-proprietà/norme-e-atti-in-vigore/elenco-norme-e-atti-in-vigore>>; Regione Emilia Romagna, L. R. n. 24/2001, art. 11 bis. Fondo di rotazione per la realizzazione di politiche per la casa. Approvazione dello schema di convenzione fra la Regione Emilia-Romagna e gli Istituti di Credito, D.G.R. n. 1583, 29 ottobre 2007;

Infine, un'altra esperienza che richiama lo stesso strumento, è stata implementata dal Lander austriaco Salzburg²⁴³ che, nel 2006, ha convogliato in un unico fondo tutte le diverse risorse destinate alle politiche abitative. Il modello scelto si basa su un fondo di rotazione che, grazie al rating elevato di cui gode il Lander (tripla A) e alla sua conseguente figura di garante, è stato anche implementato mediante la raccolta di capitali sul mercato, poi prestati alle famiglie e alle imprese ad un tasso di interesse del 2,5%. Il fondo genera entrate costanti che derivano dai sussidi federali, che vi confluiscono direttamente senza ricadere nel bilancio generale, e dalle rendite prodotte dai mutui concessi per l'acquisto di un'abitazione o per la nuova costruzione/recupero di edilizia abitativa sociale. In particolare, esiste un incentivo, soprattutto per chi ha

contratto un mutuo prima del 2006 (anno in cui il fondo è stato costituito), che consiste nella riduzione dell'ammontare del capitale da rimborsare proporzionalmente ai tempi di rientro dello stesso. Prima si estingue il mutuo, meno si paga, con una riduzione che può arrivare fino al 50% del capitale richiesto. In questo modo, si riesce a generare una notevole liquidità permettendo la concessione di nuovi mutui. Nel 2011, sono stati concessi 1,5 miliardi di prestiti, con entrate annuali pari a circa 70 milioni, e si conta di estinguere il debito con il mercato (538 milioni) nel 2028. Nello stesso periodo, si prevede inoltre di giungere ad un ammontare complessivo pari a 3,8 miliardi con circa 330 milioni di entrate all'anno, di cui 10 milioni (annui) dedicati strettamente a sussidiare la domanda, unica forma di contributo a fondo perduto dello strumento. Oltre ad aver permesso la realizzazione, nel periodo 2008-2010, di 5.201 alloggi (tra nuova costruzione e recupero), pari ad un terzo dello stock complessivo realizzato, i canoni di locazione sono ridotti di circa il 35% rispetto al mercato e si stima che il programma abbia creato circa 9 mila posti di lavoro nel solo anno 2012.

Gli obiettivi politici sottesi alla costituzione del fondo, oltre a garantire continuità temporale alla realizzazione delle abitazioni sociali, miravano anche a:

- l'indipendenza da sussidi esterni e alla sostenibilità di lungo termine, trasformando la formula del contributo a fondo perduto in un prestito agevolato per 30 anni;
- l'indipendenza rispetto al mercato, permettendo la raccolta di capitali a basso costo interamente dedicati al Social Housing.

6.2 I buoni propositi: dall'Olanda agli Usa

Le esperienze sopra descritte individuano uno dei possibili strumenti che potrebbero essere implementati dal governo locale, per garantire sostenibilità e continuità all'erogazione del servizio abitativo in locazione sociale mediante la messa a disposizione di risorse a tassi più vantaggiosi rispetto al mercato. I casi di Olanda e Usa offrono invece alcuni spunti costruttivi e un utile campo di riflessione sia sui possibili meccanismi di finanziamento del settore, sia sul coinvolgimento e la regolamentazione degli attori nelle politiche statali implementate.

Alla base di queste riflessioni la convinzione che per attribuire un forte ruolo al servizio abitativo sociale e alla sua rilevanza rispetto ai temi della vivibilità, sostenibilità e crescita delle nostre città, sono effettivamente necessarie delle politiche statali forti e audaci in grado di supportare gli attori coinvolti nella sua erogazione. La capacità di risposta delle politiche al mutamento dei bisogni e degli strumenti a

²⁴³ L'iniziativa austriaca, *A new financing model for affordable housing – The Austrian way*, è stata presentata nell'ambito dell' *European Housing Forum* (2012) dal titolo "Invecchiamento attivo e solidarietà intergenerazionale" a Bruxelles, il 22 maggio 2012. I documenti relativi all'iniziativa del Lander Salzburg sono disponibili in: Portale RICS, Sezione News Archivio 2012, <<http://www.joinricsineurope.eu/it/news/a-new-financing-model-for-affordable-housing-the-austrian-way-309/2012>>, [Accesso 15 dicembre 2012]

disposizione può influenzare notevolmente la questione abitativa ed è per questo necessario che le misure messe in atto sappiano far convergere l'interesse degli attori verso un unico scopo sociale.

Una delle esperienze in tal senso orientate è quella olandese (Whitehead e Scanlon, 2007). Negli anni '90, quando è stato avviato il processo di decentramento statale in materia di edilizia sociale, contestualmente al processo di riduzione della spesa pubblica aprendo al mercato, il governo olandese ha fortemente supportato le Housing Associations, gli enti tradizionalmente preposti alla realizzazione e gestione di edilizia abitativa sociale, accompagnandoli verso una maggiore indipendenza. Nel 1993 è stato firmato un Accordo, il *Brutering Agreement*, tra il Governo, i Comuni e le HAs, divenuto legge nel 1995, con cui sono stati saldati i debiti tra Stato e Housing Associations e mediante il quale si è verificato l'ultimo notevole trasferimento di risorse in loro favore. Nello stesso tempo, veniva formata una struttura di garanzia, basata su due fondi, che oggi consente alle Housing Associations di reperire sul libero mercato a tassi vantaggiosi i capitali necessari al raggiungimento del loro principale scopo, garantire l'abitazione alle famiglie in difficoltà²⁴⁴. Questi enti, quindi, organismi indipendenti ma accreditati e controllati sia a livello nazionale che locale, soprattutto rispetto alle loro capacità gestionali²⁴⁵, sono divenuti "imprenditori sociali" (Davis, 2001) fortemente solidi e competitivi nel settore grazie al Fondo Centrale dell'Abitazione (Fondo WsW), garantito dallo Stato, e al Fondo cooperativo di garanzia per l'affitto sociale (Fondo CFV). Il primo è alimentato sia dalle HAs, mediante il sistema di tassazione, sia dallo Stato²⁴⁶ che concede prestiti agevolati alle associazioni, una volta certo delle loro performance positive. Il secondo, invece, è implementato in maniera solidaristica dalle stesse HAs che versano una percentuale dei canoni annualmente e possono ricorrervi se si trovano in difficoltà nel pagamento dei prestiti²⁴⁷. Il Fondo di Garanzia consente al Ministero dell'Abitazione di controllare anche sul piano fiscale l'atteggiamento delle associazioni. Grazie alle solide garanzie che nel tempo sono state costituite in favore dell'abitazione sociale, le HAs hanno potuto diversificare notevolmente la loro offerta e, in partnership con l'amministrazione pubblica locale, si occupano di costruire, recuperare e gestire gli alloggi sociali, anche in proprietà, effettuando attività di accompagnamento degli utenti e garantendo servizi diversificati legati anche all'occupazione, all'istruzione e all'assistenza²⁴⁸.

²⁴⁴ Il sistema del welfare abitativo olandese, secondo la classificazione del Cecodhas (2007) operata a partire dai criteri di allocazione del servizio ai fini di una maggiore omogeneità per l'analisi delle politiche degli Stati Membri, è di tipo "universalistico". Secondo questo approccio il diritto alla casa è garantito a tutti dallo Stato e la funzione del Social Housing è meramente quella di calmierare il mercato. In Italia, invece, secondo l'approccio "target-generalista" gli alloggi vengono assegnati secondo limiti massimi e minimi di reddito e lo Stato interviene per compensare le carenze di un sistema abitativo regolato prevalentemente dal mercato. La funzione che viene, quindi, attribuita al Social Housing è strumentale al raggiungimento degli obiettivi di policy orientati a sostenere chi non riesce a soddisfare le proprie necessità abitative nel libero mercato.

²⁴⁵ Le Housing Association sono supervisionate dal Governo mediante il Fondo Centrale dell'Abitazione, ma anche dalle autorità locali sulla base di un accordo.

²⁴⁶ Lo Stato e i comuni sono impegnati tramite un accordo ad implementare il fondo nel caso in cui i tassi di interesse o i prestiti disponibili dovessero scendere al di sotto di quelli negoziati con il sistema finanziario.

²⁴⁷ I canoni di locazione sono definiti dalle HAs secondo i redditi delle famiglie beneficiarie, ma ogni anno il limite massimo applicabile viene fissato a livello centrale.

²⁴⁸ Proprio per le differenti attività che ora svolgono le associazioni, anche al di fuori del "perimetro" strettamente sociale, nel 2005, la Corte Europea (in qualità di garante del libero mercato) ha dichiarato illegittime tali attività, non potendosi ricomprendere nella definizione di "servizio economico di interesse generale" (che esenta dalla notifica degli aiuti di stato le agevolazioni statali in favore di questa prestazione) ma attività strettamente di mercato. Il Governo olandese ha così proposto di chiarire la definizione di Social Housing come SEIG, delimitando i gruppi target beneficiari del servizio (con reddito inferiore ai 33 mila euro/anno) e, inoltre, prevedendo una distinzione, da parte delle HAs, tra le attività prevalentemente sociali e quelle che invece vengono svolte con criteri di competitività in libero mercato in modo da evitare sussidi incrociati per entrambe le attività.

Essendo molto noto, non si vuol qui approfondire ulteriormente il sistema abitativo olandese, che vanta a livello europeo la percentuale più alta di patrimonio in locazione sociale (il 35%), ma solo evidenziare alcuni aspetti che oggi mancano, rispetto a questo, nel nostro sistema di edilizia residenziale sociale.

Nello stesso periodo in cui le HAs olandesi venivano rafforzate e rese totalmente indipendenti, soprattutto dalle risorse dello Stato, le nostre ex-IACP, fortemente criticate, venivano trasformate in enti pubblici economici (L. n. 59/97) per rispondere principalmente alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e, nello stesso tempo, cadeva il principale pilastro mediante cui era stato possibile fin dagli anni '60 mettere in moto il meccanismo di edilizia residenziale pubblica (i fondi Gescal). Questi operatori, nati nel 1903 (Legge Luzzati n. 254), con l'unico scopo di intervenire nel settore, nonostante stiano sperimentando l'utilizzo di strumenti innovativi tipici del contrattualismo privato (costituzione di società di scopo, di agenzie finalizzate all'assistenza o società di servizi), godono di scarsi benefici e garanzie da parte dello Stato, nonostante l'erogazione del servizio di edilizia in locazione sociale sia ancora, nel nostro sistema, prevalentemente pubblico. Le rinnovate Agenzie per la Casa dipendono ancora molto dal sovvenzionamento statale e, quando, dal 2008, si è cominciato a parlare di "edilizia privata sociale", termine che esprime un alloggio di proprietà privata ma dato in locazione sociale – forse più consono al caso olandese –, non ci sono stati notevoli incentivi verso una loro maggiore autonomia ed accreditamento, se non la possibilità, alla stregua delle Fondazioni bancarie o delle imprese e cooperative che operano nel sistema, di costituire un fondo immobiliare. Anche quest'ultimo, mediante cui gli Investitori Istituzionali sono stati coinvolti in modo innovativo nel sistema di edilizia sociale per erogare il servizio di "edilizia privata sociale", è però di fatto operativo solo mediante notevoli contribuzioni pubbliche, e l'innovazione si è arrestata al meccanismo finanziario senza che a livello statale si prevedessero risorse in grado di supportare il comparto della locazione. Le contribuzioni pubbliche necessarie all'avvio delle operazioni di finanza immobiliare non provengono principalmente dallo Stato e, essendo molto scarse, devono essere integrate con ulteriori incentivi comunali che vanno a tutto vantaggio di un fondo nazionale che, di fatto, benché direttamente dedicato al settore, opera interamente nel mercato. Il Fondo Investimenti per l'Abitare, infatti, non eroga prestiti agevolati alle Aziende Casa, tantomeno agli operatori a vario titolo coinvolti nel settore dell'Housing Sociale, ma anzi, solo dopo una dettagliata analisi relativa ad indagare principalmente il grado di fattibilità economico-finanziaria dei progetti, decide di investire nelle operazioni locali agevolando la raccolta dei capitali dedicati, ancorché non così vantaggiosi rispetto al mercato. Da parte dello Stato, che ha investito 140 milioni nel fondo nazionale alla pari degli operatori privati, non esiste alcuna garanzia o agevolazione sulle operazioni condotte a livello locale, oltretutto, nel disporre le regole del Sistema Integrato dei Fondi, non ha fissato nessun vincolo – se non l'esigua disposizione prevista nel "principio dell'alloggio in più" – mediante cui condizionare gli operatori privati all'erogazione del servizio in locazione, tantomeno sulla redditività dei progetti che, essendo spesso troppo elevata, pregiudica la realizzazione dello stock destinato alla locazione. Addirittura il limite, definito a livello regionale, sul canone di affitto applicabile agli alloggi diventa una "problematica riscontrata" ai fini dell'individuazione delle iniziative di Social Housing realizzate mediante il fondo. Del Fante (2012), presidente della CDPI Sgr, spiega in un'audizione informale alla Camera dei Deputati che i ricavi (da locazione), così vincolati dalle leggi regionali, non sempre permettono il raggiungimento della redditività richiesta dal FIA, soprattutto se confrontati con i costi "simili a qualsiasi iniziativa immobiliare residenziale di mercato". Secondo questa logica, quindi, si mette in discussione anche uno dei pochi vincoli che le Regioni possono stabilire per garantire un canone di locazione sociale. In pochi propongono, invece, che sarebbero, ad esempio, necessari anche maggiori limiti sui costi di costruzione. Trattandosi di edilizia privata sociale, sia il soggetto erogatore/gestore sia le esigenze di una maggiore qualità degli alloggi di Social Housing, dettano i costi dei progetti che, nonostante siano realizzati su aree cedute a costi ridotti dagli Enti Locali, reperite con sempre maggiori difficoltà mediante gli strumenti di piano, rendono canoni e prezzi di locazione molto vicini a quelli del mercato.

Una scarsa regolamentazione, dunque, insieme ad un'esigua mole di risorse pubbliche dedicate, dirigono il sistema di Edilizia Residenziale Sociale, che si "apre al mercato", verso una frammentazione complessiva, verso una maggiore finanziarizzazione del comparto e verso la logica del "caso per caso" condizionata dalla redditività dei progetti che, senza una programmazione statale omogenea, non riesce ad incidere nella carenza strutturale di abitazioni in locazione sociale, principale causa del problema abitativo italiano.

Le ex-IACP, nella loro nuova veste di enti pubblici economici, che, come nel caso olandese, avrebbero potuto rappresentare il principale soggetto di riferimento del sistema di ERS, beneficiando anche di maggiori entrate generate da canoni di locazione più elevati rispetto a quelli dell'edilizia sovvenzionata, sono state timidamente riformate senza ancora nessun segnale di cambiamento da parte dello Stato, che continua a penalizzare fiscalmente questi enti (ad esempio, con l'IMU) e a ridurre ulteriormente, con i piani di vendita, quel che resta del patrimonio pubblico in locazione.

Con uno sguardo oltre oceano, lontano dal poter essere strettamente paragonato al sistema italiano di edilizia sociale, quello americano, già nei primi anni '80, ha trovato nel partenariato pubblico-privato il principale meccanismo per la realizzazione di *affordable housing*. Senza ripercorrere a fondo le tappe che hanno portato ad un cambiamento importante nella realizzazione delle abitazioni in locazione sociale, si vuol qui sottolineare l'importanza di un particolare strumento, il Trust Fund, e le sue relazioni con i differenti operatori che sono coinvolti nella realizzazione di *affordable housing*. Il richiamo a questo strumento, "intermediario finanziario no-profit" (CHMC, 1998), che potrebbe anche essere complementare ai fondi immobiliari e che è stato di recente proposto, ai fini del Social Housing (Bancone, 2011), anche al V Congresso Nazionale dell'Associazione "Il Trust in Italia"²⁴⁹, viene qui effettuato principalmente per la sua stretta somiglianza, nel meccanismo di reperimento dei fondi, ad una tassa di scopo, quella che era un tempo la Gescal. Nella convinzione che per rendere incisivo l'intervento pubblico nel sistema di edilizia sociale sia necessario ripristinare un canale dedicato di finanziamento agevolato.

Il sistema di edilizia sociale negli Stati Uniti è stato tradizionalmente finanziato, a partire dal 1937, mediante sussidi federali (a partire dal HUD – *Federal Department of Housing and Urban Development*²⁵⁰) elargiti in base a specifici programmi direttamente alle *public authorities*, autorità pubbliche create dai governi locali secondo la legislazione statale.

Dagli anni '80, sotto l'amministrazione Regan, oltre all'avvio di una stagione di vendite degli alloggi di *public housing*, che ha nello stesso periodo caratterizzato l'Inghilterra (con la Thatcher) ma anche l'Italia, venne tagliato circa il 70% della spesa pubblica nel settore tanto che, per motivi contingenti e grazie ad alcuni interventi normativi, si sviluppò, da un lato, un maggiore coinvolgimento dei governi locali e un forte attivismo delle organizzazioni no-profit e delle associazioni cittadine (in particolare le CDC – *community development corporations*), dall'altro, una fitta rete di interessi che coinvolgeva le fondazioni, gli intermediari, i proprietari e gli investitori istituzionali nell'erogazione di *affordable housing*. Una delle principali misure che ha incentivato l'emergere di queste organizzazioni no-profit è stato il *Community*

²⁴⁹ Ancorché in via preliminare. L'istituto del *trust* proviene dalla *common law*. In Italia, su recepimento della Convenzione dell'Aja del 1985, è stato disciplinato, benché fin ad oggi scarsamente usato, nel 1989 (L. n. 364). Non esiste infatti una specifica disciplina di questo strumento in quanto tutt'oggi oggetto di dibattito a causa di alcuni cavilli giuridici, sul diritto di proprietà, relativi al nostro Codice Civile. L'operatività del Trust permette al disponente (di beni mobili e immobili) di affidare al trustee (gestore) la gestione di un insieme di beni dedicati ad uno scopo nei limiti del mandato. Il gestore così, pur non essendo proprietario, agisce con i beni come se lo fosse e il disponente vede uscire dal proprio patrimonio questi beni (utile ai fini fiscali). Il beneficiario usufruisce degli utili di gestione e il patrimonio immesso nel trust è tutelato da eventuali rivalse dei creditori del disponente (Salvatore, 2012; Luminoso, 2008)

²⁵⁰ Questo dipartimento incorpora la *Federal Housing Administration*, la *Public Housing Administration* e la *Housing and Home Finance Agency*.

Reinvestment Act del 1977, in cui era previsto che le istituzioni finanziarie dovessero destinare una percentuale dei loro depositi direttamente nelle comunità locali, interrompendo la pratica discriminante, c.d. *redlining*, per cui le classi sociali deboli (specialmente gli immigrati) e le famiglie che vivevano in quartieri poveri erano esclusi dall'accesso al credito bancario. Uno dei principali problemi che si riscontrava, però, nell'attività delle organizzazioni no-profit o community-based, in questa prima fase di avvio, era la loro incapacità nel reperire le risorse finanziarie necessarie allo sviluppo dei progetti. In questo contesto, per agevolare la nascita delle organizzazioni e associazioni locali e migliorare le loro capacità tecnico-operative e gestionali, si svilupparono i c.d. intermediari che si occupano, inoltre, di reperire capitali a costi più vantaggiosi rispetto al mercato. Grazie all'istituzione, nel 1986 (con il *Tax Reform Act*) del credito d'imposta, la c.d. LIHTC²⁵¹, che incoraggia gli operatori privati ad intervenire nel settore, gli intermediari, come i fondi di equity e i fondi fiduciari (Trust Funds) implementati a livello locale, hanno qualificato notevolmente la loro attività a servizio delle associazioni no-profit. Questi, nel corso del tempo, sono divenuti, infatti, i principali canali mediante cui gli operatori privati (persone o imprese) possono effettuare un investimento ricorrendo alla detrazione fiscale prevista nel LIHTC. Una volta che le organizzazioni no-profit o i costruttori privati hanno ottenuto il credito di imposta, allocato dalle *local housing agencies* (meglio conosciute come *Housing Finance Agencies*), possono contrattarlo con gli intermediari che, a loro volta, vendendolo agli investitori, potranno ottenere una notevole quantità di capitali a costo zero (CMHC, 1998). Il partenariato pubblico-privato negli USA, il cui termine non è sempre appropriato considerando che molte partnership sono create direttamente tra organizzazioni no-profit, intermediari e fondazioni, è così divenuto, senza che a livello federale vi fosse stata una precisa intenzione in tal senso, la principale modalità per realizzare *affordable housing*, soprattutto mediante meccanismi finanziari che agevolano la raccolta di capitali riducendone il costo.

Come accennato in precedenza, uno di questi meccanismi rientra nell'utilizzo del *Trust Fund*.

L'*Housing Trust Fund* è stato introdotto negli USA già dagli anni '60, ma ha ricevuto una crescente attenzione da parte dei governi locali a partire dagli anni '80, quando le risorse pubbliche dedicate al settore sono state ridotte. L'*Housing Trust Fund* è essenzialmente un intermediario no-profit che assicura un flusso di capitali certi finalizzati esclusivamente ad agevolare le famiglie, le organizzazioni no-profit o le imprese coinvolte nella realizzazione (recupero e accesso) di *affordable housing*, mediante le entrate generate principalmente da particolari tassazioni relative al mercato immobiliare. Queste sono per lo più imposte sulle transazioni finanziarie immobiliari, imposte correlate allo sviluppo di operazioni immobiliari, tasse legate alla vendita o proprietà delle aree, a mutamenti di destinazione d'uso, imposte di registro.

Nel 1996 erano già attivi 110 *Housing Trust Funds* in 103 livelli di governo (*jurisdictions*): 34 cities, 37 states e 39 counties. Oggi se ne possono contare circa 600 (433 nelle cities, 83 nelle county), articolati in 43 stati, per un ammontare complessivo dedicato al settore pari 1,6 miliardi di dollari all'anno (Brooks, 2007).

²⁵¹ Il LIHTC – *Low-Income Housing Tax Credit* – è un credito di imposta federale sul reddito che permette ai beneficiari, investitori privati che si occupano di realizzare *low-income housing*, di ridurre l'importo delle tasse da pagare, per un periodo di 10 anni, per un ammontare pari al credito richiesto. Ogni *tax credit allocation agency* statale riceve dal governo federale una quantità di *tax credits* annuale stimata in base alla popolazione dello stato di appartenenza. Queste agenzie, dopo aver esaminato i progetti, assegnano i *tax credits* direttamente al costruttore o alle *local housing agencies*. Il credito di imposta può coprire dal 30% al 70% dei costi del progetto, e la detrazione delle imposte sul reddito in base ai *tax credit* ottenuti può raggiungere, annualmente, dal 4% al 9% dei costi. Gli alloggi così realizzati (ma anche recuperati) devono essere offerti in locazione per 30 anni alle famiglie con redditi che non superano il 60% di quello mediano dell'area interessata (Michelis, 2006).

Il *Trust Fund*, infatti, può essere costituito sia a livello statale che locale (city o county), nonché a livello nazionale²⁵², attraverso una legge (o un particolare provvedimento) che ne regola l'istituzione e gli obiettivi; inoltre, essendo slegato dalla legislazione federale, così come dall'approvazione del bilancio di previsione annuale, è uno strumento molto flessibile che consente ai governi locali di ottenere una cospicua mole di risorse orientandone l'attività verso i bisogni più vicini alla domanda sociale di riferimento.

Il *Trust Fund* è amministrato da agenzie pubbliche o miste (trattandosi di entrate e risorse pubbliche) spesso accompagnate da un organo di sorveglianza sull'operatività del fondo e sulla sua gestione costituito dai diversi rappresentanti della società civile (residenti, associazioni, banche, imprenditori privati). Mediante la legge che lo ha istituito vengono definiti i criteri di allocazione delle risorse, in forma di sussidi o di prestiti agevolati, che riguardano ad esempio le famiglie beneficiarie dell'intervento in base al reddito e la tipologia del progetto da sviluppare (nuova costruzione, recupero, manutenzione, acquisto). In via generale, l'accesso alle risorse dell'*Housing Trust Fund* avviene mediante una procedura competitiva in cui i partecipanti propongono propri progetti sulla base dei criteri previsti dal fondo, oppure mediante il lancio di un programma da parte delle autorità locali in cui le risorse disponibili nel fondo possono essere integrate con quelle previste a livello nazionale da diversi programmi (*HOME, Community Development Block Grant*).

A causa dell'eterogeneità operativa dei diversi *Housing Trust Funds* implementati non esistono dati aggregati per valutare l'efficacia complessiva dei fondi, nonostante possono esserne selezionati alcuni esempi (Brooks, 2009; Linker et al., 2001):

- l'*Ohio Housing Trust Fund* è stato costituito nel 1990 quando riceveva circa 2,5 milioni di dollari annualmente (da fondi non riscossi e dedicati al Dipartimento del Commercio). Nel corso degli anni, le entrate generate dalla tassazione locale, o dai prestiti, hanno permesso una raccolta annuale di circa 50 milioni. Nel solo 2008 sono stati spesi 54 milioni per: il recupero di 2.668 unità abitative; la nuova costruzione di 1.666 abitazioni; il sostegno a 4.822 famiglie in affitto e 9.188 famiglie con un mutuo; l'aiuto e il sostegno a 11.964 senza tetto;
- il *Colorado Housing Trust Fund*, con una raccolta annuale pari a circa 25 milioni di dollari, ha stimato che mediante questo capitale vengono creati 3.200 posti di lavoro, un indotto di 334 milioni di dollari che a loro volta generano circa 26 milioni di entrate, e circa 2.400 dollari all'anno per famiglia da dedicare alle spese relative all'abitazione.

Uno dei principali problemi che riguarda l'implementazione degli *Housing Trust Funds* è lo stretto legame con la tassazione locale. Le entrate dedicate, infatti, non sempre permettono un afflusso di capitali

²⁵² Nel 2008, mediante l'*Housing and Economic Recovery Act* (HERA) è stata prevista la costituzione di un *Trust Fund* a livello federale le cui risorse devono essere dedicate, sulla base di requisiti fissati dall'*Housing and Urban Department*, a sovvenzionare ed agevolare principalmente le iniziative finalizzate alla realizzazione di *affordable rental housing* provenienti a livello statale. Dopo un periodo di stasi cominciato dagli anni '90, questo è il primo programma abitativo promosso dallo stato federale, ed il primo, dagli anni '74, dedicato alle classi sociali più deboli. La legge prevedeva che *Fannie Mae* e *Freddy Mac*, agenzie governative impegnate nella cartolarizzazione e vendita sul mercato dei mutui, destinassero una percentuale delle loro attività finanziarie per sovvenzionare il *Trust Fund*. In quel periodo, con lo scoppio della crisi finanziaria, le due agenzie sono state commissariate e la *Federal Housing Finance Agency* ha interrotto, a tempo indefinito, le erogazioni delle agenzie al fondo a causa della loro carenza di capitali. Il *National Council of State of Housing Agency* (NCSHA – organizzazione nazionale no-profit creata dalle *Housing Finance Agencies* statali) sta continuando a rintracciare altre vie di raccolta dei capitali. Nel 2011, il Presidente Obama prevedeva un obiettivo di raccolta pari a 1 miliardo di dollari, e questa misura rientra nelle priorità del programma 2013 del NCSHA "Business, Legislative, and Regulatory Priorities" (visibile in: Portale National Council of State of Housing Agencies, Sezione About us, <<http://www.ncsha.org/about-us/our-legislative-priorities>>, [Accesso 10 febbraio 2013]).

in grado di generare effetti positivi nel settore sociale in quanto dipendono principalmente dall'attività del settore immobiliare. Esistono alcuni casi (California, Idaho, Montana Rhode Island, Montana, West Virginia) in cui gli *Housing Trust Funds* sono stati istituiti a livello legislativo ma non hanno ancora nessuna entrata corrente da dedicare al fondo. Inoltre, a livello statale, potrebbero esistere particolari provvedimenti sulla destinazione delle entrate fiscali, tanto da precludere, a livello di county o city, la costituzione e implementazione del fondo.

La riproducibilità di questo strumento in Italia troverebbe, pertanto, profonde difficoltà, oltretutto per la sua disciplina ancora oggetto di dibattito²⁵³, principalmente a causa della mancata riforma sul federalismo fiscale. Difficilmente i Comuni deciderebbero di dedicare, ad esempio, la quota parte dell'IMU all'implementazione del fondo o gli oneri di urbanizzazione (già usati per le spese correnti), considerando la crescente carenza di risorse e il forte debito pubblico; difficilmente le Fondazioni Bancarie, che vanno incontro ad un progressivo impoverimento delle risorse finalizzate all'attività erogativa, a differenza delle numerose fondazioni presenti negli Stati Uniti che raccolgono i capitali anche grazie ad una disciplina fiscale che agevola le donazioni da parte dei privati²⁵⁴, destinerebbero risorse a fondo perduto per l'implementazione di un *Housing Trust Fund* considerando inoltre che, nella logica del Sistema Integrato dei Fondi immobiliari, hanno operato principalmente per diversificare il proprio investimento patrimoniale, a volte orientate più dalla redditività delle operazioni che da un obiettivo etico.

Nonostante tutto, in Italia, si dovrebbe nuovamente individuare una tassa di scopo in grado di garantire un flusso certo di risorse da destinare all'abitazione sociale, magari anche attraverso l'utilizzo di uno strumento finanziario innovativo, il Trust Fund dell'esperienza statunitense, in cui il patrimonio, con un flusso continuo di entrate, è professionalmente gestito, controllato, e strettamente dedicato allo sviluppo di programmi definiti a livello locale. Una struttura permanente che dedica in via continuativa risorse rivolte ad agevolare particolari categorie di programmi stabiliti ex-ante dal disponente (principalmente una Regione o un Ente locale), il quale, a differenza di ricevere quote redditizie, conferisce a terzi (il trustee) la gestione del patrimonio dedicandolo ad uno scopo.

Alcune possibilità di reperimento dei capitali, sul piano fiscale, potrebbero essere, ad esempio:

- l'IVA che grava sulle ATER, sia per le transazioni relative alla costruzione e all'acquisizione di fabbricati da destinare all'ERS, sia per le opere di manutenzione e fornitura di beni e servizi, pari

²⁵³ Per maggiori approfondimenti si veda: Mercati L. (2011), Il Trust, in Mastragostino F. (2011), (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Giappichelli Editore, Torino, pp. 675-698.

In questo studio, ancorché sul piano del dibattito, si sottolinea che «il trust possa essere almeno teoricamente adatto ad impieghi plurimi anche nell'ambito della cura concreta di interessi pubblici, soprattutto perché l'atto che lo istituisce permette fin dall'origine di regolare puntualmente gli obiettivi da realizzare, senza confondere il momento della gestione con quello del controllo».

²⁵⁴ Negli Stati Uniti il settore filantropico è molto sviluppato e ha una forte tradizione. Le fondazioni, differenziate secondo la tipologia amministrativa che scelgono di assumere, hanno numerose agevolazioni fiscali così come i propri donatori, che possono dedurre dalle tasse l'intero importo donato. Oltre alla presenza di circa 40 mila fondazioni che si occupano di aiutare le associazioni e le organizzazioni no-profit locali (mediante sovvenzioni o l'accrescimento del *capacity-building*), esistono due fondazioni di livello nazionale come la LISC – *Local Initiatives Support Corporation* (creata nel 1980 dalla Ford Foundation) e la EF – *Enterprise Foundation* che offrono un sostegno finanziario diretto alle organizzazioni e associazioni no-profit locali nello sviluppo dei progetti di *affordable housing*. Questi soggetti contribuiscono alla raccolta di capitali da parte degli investitori privati che vengono veicolati direttamente nel settore. In Italia, seppur questo mondo sia poco confrontabile con quello americano, è da sottolineare che non esiste un soggetto filantropico radicato che a livello nazionale si occupi direttamente del settore abitativo sociale. La recente costituzione della Fondazione Housing Sociale nel 2004, da parte della Fondazione Cariplo, ad esempio, rivolge la sua attività di agevolazione finanziaria principalmente nella Regione Lombardia e, benché dal 2010 abbia esteso la sua operatività a livello nazionale, il principale contributo a supporto delle iniziative di Social Housing è finalizzato ad agevolare l'attività istruttoria della CDPI Sgr sui progetti locali e quella di valutazione economico-finanziaria degli investimenti locali.

al 10/20%, come per gli operatori di mercato. L'Aler di Milano, ad esempio, nel solo anno 2009 ha avuto un peso fiscale pari a circa 32 milioni di euro (Zaffra, 2010). Solo di imposta sul reddito delle società (IRES) le ATER versano annualmente allo Stato circa 200 milioni di euro (Cecchi, 2010). Questa è la cifra che, paradossalmente, è stata dedicata nel 2008 dal Piano Nazionale di Edilizia Abitativa all'incremento e al recupero degli alloggi di ERP (art. 1, comma 1, lettera f) e art. 2, comma 2 lettera b) del d.p.c.m. 16 luglio 2009). Perché non destinare una parte di queste risorse all'implementazione di un fondo dedicato?;

- l'IMU sulle abitazioni di ERP che, benché lo Stato abbia rinunciato alla quota parte (50%) dell'aliquota ordinaria da riscuotere, grava pesantemente sulle ATER a causa del gettito applicato a livello comunale (ancora troppo elevato);
- la tassazione sui redditi da capitale derivanti dalla partecipazione a veicoli finanziari, come i fondi immobiliari, è passata, nel 2008, dal 12,5% al 20%; perché non veicolare anche questa quota all'implementazione di un Trust Fund?

C'è da dire che, del resto, la promozione di questo strumento, come nel caso dei fondi immobiliari, richiederebbe competenze e capacità tecniche che oggi mancano in Italia, così come la volontà politica di assegnare al diritto all'abitazione un riconoscimento fortemente istituzionale, oltreché una forte regolamentazione e controllo dei diversi attori che oggi operano nel settore immobiliare.

Difficile credere ad un'inversione di rotta in un Paese in cui si è recentemente dibattuta (nei primi mesi del 2012) l'esenzione dall'IMU per le Fondazioni Bancarie, poi giustamente revocata a fine 2012 (Del Corno, 2012; La Repubblica, 2012); e in cui i redditi da capitale per la partecipazione a veicoli finanziari, con cifre che arrivano facilmente a milioni di euro, hanno una tassazione del 20% ancora inferiore a quella applicata ai redditi delle persone fisiche (il 23%) ricompresi nel primo scaglione (fino a 15 mila euro).

6.3 *Quel che resta dell'interesse generale*

La "storia", seppur recente, del Sistema Integrato dei Fondi immobiliari e del suo impiego nelle politiche del welfare abitativo italiano può e deve anche essere letta rispetto ai mutamenti che, principalmente nell'ultimo trentennio, hanno coinvolto il finanziamento e l'implementazione delle politiche di protezione sociale. La sua scarsa efficacia nel raggiungimento di un obiettivo di dichiarato interesse generale, così anche a partire dalla definizione del servizio dell'Alloggio Sociale (di interesse economico generale) – per quanto discutibile – può essere anche rintracciata nel difficile e complicato rapporto pubblico-privato che caratterizza l'Italia.

La politica abitativa, che aveva un tempo costituito una delle componenti principali del welfare state integrando un vero e proprio "servizio pubblico di protezione sociale" (Riggio, 1983), ha profondamente risentito dei condizionamenti imposti dall'ideologia neoliberista che, celebrando la sovranità dei mercati, ha progressivamente condotto ad un ridimensionamento, se non smantellamento, del welfare state ritenuto il principale colpevole del deterioramento dei bilanci pubblici. A partire dagli anni '80, a fronte di una (supposta e mai effettivamente comprovata) maggiore capacità di autoregolazione del mercato, contestualmente alle esigenze di contenimento della spesa pubblica, si è assistito ad un progressivo ingresso delle forze del mercato sia nei meccanismi sia nell'implementazione delle politiche di protezione sociale, tra queste quella abitativa. Nel frattempo, il principio della sussidiarietà, verticale ed orizzontale, insieme ad una trasformazione del rapporto pubblico/privato, in cui gli scambi, anche sociali, assumono sempre più la forma di una contrattazione privata (c.d. *commodification*²⁵⁵), hanno comportato una perdita

²⁵⁵ Come argomenta Pennacchi (2008), il fenomeno della *commodification*, in stretta relazione con l'etica dello scambio imposta dall'ideologia neoliberista, ha contribuito a rendere scambiabili anche merci che prima non si

di centralità dello Stato e della sua sovranità nazionale, intesa anche come “luogo” in grado di esprimere e rappresentare una volontà collettiva. Ancora di più, se si considera l'asservimento degli Stati nei confronti del mercato finanziario per cui, di fronte alla crisi economico-finanziaria attuale, oltre ad essersi trovati in balia della speculazione dei mercati che “giocavano” sulla sorte dei paesi stessi, hanno anche dovuto far fronte finanziariamente, con grande sforzo della collettività sempre più gravata dal debito pubblico da risanare, alle perdite dei capitali che le banche hanno subito in seguito alla crisi. Le politiche di protezione sociale, in questa condizione, non potevano che uscirne penalizzate, nonostante è proprio mediante il sistema di welfare che si è costruito «lo spazio della mediazione istituzionale [...] fra due parti contraenti» in quanto gli «è stato storicamente affidato l'inveramento dei grandi ideali di libertà, eguaglianza, giustizia» (Pennacchi, 2008: IX).

Analizzando gli eventi salienti che, dagli anni '80, hanno caratterizzato gli sviluppi della politica abitativa italiana è possibile rintracciare buona parte del “programma neoliberalista” (Rancati, 2005) in questo settore. Negli anni '80, contestualmente all'attivazione dell'ultimo piano decennale per l'edilizia residenziale pubblica (L. n. 457/78), l'attività principale del Governo è stata la spinta alla proprietà della casa, supportata da un approccio di welfare asset-based per cui l'autonomia individuale permette di soddisfare quei bisogni tradizionalmente rientranti nel sistema di welfare. Principalmente dagli anni '90, si avvia una stagione che, culminata nel 2008 con il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa, contestuale al termine di una fase espansiva del mercato immobiliare, ha prodotto da un lato lo smantellamento definitivo dell'architrave che aveva sostenuto il tradizionale welfare abitativo, ormai delegato alle forze del mercato, dall'altro un vuoto soprattutto valoriale che oggi si caratterizza come «vuoto di sfera pubblica intorno al problema della casa e dell'abitare» (Rancati, 2005: 2).

Nel 1998 vengono chiusi i fondi della Gescal e si procede alla liberalizzazione del comparto dell'affitto (L. 431/98); in coincidenza, anche quando i primi segni del disagio abitativo si manifestano soprattutto nelle grandi aree urbane e metropolitane, comincia uno dei cicli immobiliari più lunghi e intensi dell'ultima metà del secolo, in cui ha giocato un ruolo rilevante la finanziarizzazione del settore immobiliare (cartolarizzazioni, trade-off, spin-off di grandi patrimoni pubblici, di cui si è parlato nelle pagine precedenti). Finché il mercato, agevolato dalle norme statali, è stato libero di agire e fintanto che gli attori in esso coinvolti hanno potuto condurre le proprie attività speculative basate anche sulla rendita immobiliare pura, nessuno, se non alcune iniziative promosse dai governi locali, si è occupato di quella eterogenea fascia di popolazione che procedeva verso un disagio profondo e ormai conclamato. Solo nel 2008, poco prima della crisi generata dai mutui *subprime* americani, che ha mostrato tutte le inefficienze di un “sistema finanziario ombra” (Gallino, 2011) i cui profitti trovavano la loro soluzione nella concessione dei mutui per la casa alle persone più svantaggiate, viene lanciato un Piano Nazionale di Edilizia Abitativa, come abbiamo visto, principalmente orientato ad alleviare le sorti di un mercato in fase recessiva. Dopo molti anni di totale assenza, lo Stato interviene di nuovo nel settore abitativo sociale, ma le forze del mercato, che hanno ormai preso il sopravvento, entrano in un duplice modo in quello che dovrebbe essere un “nuovo” welfare abitativo. Da un lato nei meccanismi e negli strumenti ai quali affidare il soddisfacimento di un diritto sociale, quello all'abitazione, dall'altro nella formulazione stessa della politica abitativa.

L'introduzione nel PNEA del Sistema Integrato dei Fondi, tra i diversi strumenti previsti per l'implementazione della politica abitativa, oltre a sottolineare la volontà del Governo di innovare, aprendo al mercato, il tradizionale sistema di ERP per supportare la crescente carenza di risorse pubbliche dedicate, segue ad una fase in cui il fondo immobiliare, benché in ritardo rispetto agli altri Paesi europei, ha conosciuto un notevole consenso principalmente tra gli Investitori Istituzionali, impegnati nella lunga stagione di valorizzazione immobiliare del periodo 1997-2007. Lo strumento finanziario, infatti,

pensava di poter trattare secondo un calcolo di profittabilità, come le istituzioni, le università e le *public utilities* come l'acqua, la cultura e le diverse dimensioni del welfare.

disciplinato dal '94 e uniformato alla disciplina generale dei fondi di investimento nel 1998, ha assunto negli anni una dimensione crescente sia nella numerosità che nei patrimoni gestiti²⁵⁶ e, soprattutto, in seguito allo scoppio della bolla speculativa finanziaria del 2000 che ha condotto gli Investitori Istituzionali, sfiduciati dall'andamento dei mercati azionari ad alto rischio, a ricercare altrove ulteriori strategie di investimento dei propri patrimoni più sicure e maggiormente affidabili. I fondi immobiliari hanno così permesso a questi attori di veicolare e valorizzare i propri investimenti nel settore immobiliare senza dover ricorrere, con i conseguenti rischi e svantaggi, all'acquisto diretto del bene.

Per questo, oltreché per la logica di mantenimento del proprio patrimonio nel tempo, le Fondazioni Bancarie, con l'idea di introdurre il concetto dell' "investimento socialmente responsabile" nel sistema finanziario nazionale, integrato ad obiettivi "etici", hanno intravisto in questo strumento innovativo un nuovo meccanismo finalizzato al finanziamento di edilizia sociale che, in accordo con il Governo, ha dato vita alla principale strategia attualmente operativa per la realizzazione del Social Housing. Ma, se la proposta di impiegare il fondo immobiliare nel settore abitativo sociale può leggersi sotto due differenti profili, da un lato come condizione quasi connaturale alla crescente finanziarizzazione del mercato immobiliare, dall'altro, per la potenzialità, intrinseca al veicolo, di coinvolgere le risorse finanziarie degli Investitori Istituzionali necessarie a minimizzare la spesa pubblica, la garanzia della sua efficacia nel perseguimento dello scopo rimanda principalmente alla definizione stessa dell'obiettivo più generale per cui è stato attivato, oltreché alle scelte finali e discrezionali degli attori nel suo impiego.

Oltre, quindi, all'assenza di un obiettivo fortemente condiviso e definito, conseguenza della caratteristica italiana di scarso *stateness* (Ferrera, 1993), soprattutto in questo settore, sono anche le "motivazioni" dei diversi attori coinvolti a non permettere il pieno raggiungimento della finalità per cui il Sistema Integrato dei Fondi sembrava essere stato inizialmente predisposto. L'interesse degli attori su cui poggia l'avvio dello strumento complica la definizione ultima dello scopo sociale da perseguire, e l'interesse generale, che richiama ad una responsabilità collettiva rappresentata un tempo dal welfare state, risulta sempre più labile, frammentato e di difficile conseguimento.

Da un lato, manca a livello statale una definizione di Alloggio Sociale oggettivamente riconducibile al soddisfacimento di un bisogno reale, quello legato al comparto della locazione; dall'altro, oltre alla scarsa volontà politica di attribuire un rilevante valore etico e morale al diritto all'abitazione, manca in Italia l'interesse degli attori, pubblici e privati, a valorizzare le potenzialità offerte dagli strumenti di partenariato pubblico-privato per finalità anche sociali, ancorché finanziariamente sostenibili. Se la condizione dello strumento è quindi "neutra"²⁵⁷ rispetto all'obiettivo per il quale è stato pensato ed introdotto nel rinnovato sistema di ERS, non può lo stesso dirsi per l'eterogeneità degli attori coinvolti nella sua implementazione che hanno, inoltre, contribuito alla definizione stessa della politica abitativa nazionale del 2008.

«Nel processo in atto di privatizzazione della sfera pubblica il potere economico sembra assumere esso stesso, senza più mediazioni rappresentative, il potere politico, e gli interessi privati (tanto quelli del "governante" quanto quelli dei poteri forti e del mercato) si confondono e si sovrappongono immediatamente agli interessi pubblici e generali» (Rancati, 2005: 10). Le Fondazioni e le banche, che

²⁵⁶ Nel 2000 i fondi immobiliari gestiti erano solo 11 divenuti nel 2003 pari a 25 per un totale attivo di circa 5 miliardi; nel 2007 i fondi ammontavano a 310 e il totale attivo era pari a 36 miliardi (Banca d'Italia, 2009)

²⁵⁷ La condizione di "neutralità" dello strumento rispetto al fine rimanda al fatto che è l'uso che se ne fa dello strumento a dare garanzia dei risultati. Tale condizione potrebbe essere, però, messa in discussione avendo a mente l'operatività complessiva del Sistema dei Fondi, e non anche il suo fine. L'impiego del fondo immobiliare, infatti, non sembrerebbe affatto "neutro" se si considera il processo di esclusione che produce nella filiera edilizia. La complessità del sistema e la presenza di attori diversi da quelli solitamente impegnati nel processo industriale, come detto in precedenza, comportano l'esclusione di piccole e medie imprese cooperative che, scarsamente finanziarizzate, non accedono ai vantaggi dello strumento. Privilegiando alcuni piuttosto che altri, la condizione di neutralità dello strumento perde il suo significato.

hanno partecipato al processo decisionale relativo alla definizione della politica abitativa, sono anche gli stessi attori che potranno trarre beneficio, economico-finanziario, dalle operazioni immobiliari di Social Housing, senza contare il conflitto di interessi che potrebbe generarsi quando le Fondazioni, che hanno implementato il fondo dei fondi nazionale, sono le stesse che partecipano alla promozione e costituzione del fondo locale; lo Stato, garante di ultima istanza dell'interesse generale, perde la sua sovranità e la sua configurazione di istituzione pubblica sulle scelte relative alla "questione abitativa" assumendo, nelle vesti della CDPI Sgr, le forme del mercato. In questa sovrapposizione di interessi i rapporti tra Stato e mercato sono poco trasparenti, i confini dell'uno e dell'altro quasi invisibili e poco rimane a tutela dei più deboli. Sia per un ridotto potere finanziario, sia per una scarsa trasparenza dei processi, l'amministrazione pubblica perde il suo significato operativo, non più ascrivibile ad un ruolo di "regista" ma di mero esecutore di quei poteri forti che privilegiano territori e contesti altrettanto capaci di sedersi al tavolo degli accordi.

A supporto di quest'ultima considerazione basterebbe ricordare il ruolo che assume la politica nel controllo delle Fondazioni Bancarie (per tutte il caso recente ed eclatante della Fondazione Monte dei Paschi di Siena²⁵⁸), enti che sono a tutti gli effetti *persone giuridiche private senza scopo di lucro*, che si vorrebbero quale "espressione delle organizzazioni delle libertà sociali" (così dalle Sent. C.C. n. 300 e 301 del 2003) ma che, in realtà, ancora controllano e governano a loro volta le banche. Addirittura il Fondo Monetario Internazionale (2011: 24), nelle sue raccomandazioni al governo italiano, ha suggerito che «sarebbe desiderabile una migliore governance e una maggiore trasparenza» nel governo delle Fondazioni e che «i politici locali che controllano le Fondazioni potrebbero esercitare un'indebita interferenza politica nella governance delle banche, scoraggiando l'ingresso di altri potenziali investitori». Il richiamo ad una maggiore regolamentazione delle relazioni che si instaurano tra questi soggetti si rende anche necessario guardando al ruolo che le Fondazioni hanno cominciato a svolgere, nel 2003, quando sono state coinvolte nel capitale azionario della Cassa Depositi e Prestiti trasformata in SpA. Oltre a staccare buoni rendimenti garantiti mediante la partecipazione azionaria in CDP, per altro pari a quelli richiesti dalle iniziative di Social Housing (3% più inflazione), le Fondazioni Bancarie hanno il potere di incidere significativamente nelle scelte di *governance* della CDP, e il loro controllo, rimandato al Ministero dell'Economia e delle Finanze, che equivale anche a quello della CDP SpA, subisce contraccolpi e influenze politiche ambivalenti portatrici di interessi particolari. Ancora una volta il Fondo Monetario Internazionale (2011: 25) raccomanda e suggerisce una «riconsiderazione sulla supervisione delle Fondazioni da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze dato il rischio di confini opachi tra controllore e controllati».

Segnatamente nel caso del Social Housing e del Sistema Integrato dei Fondi immobiliari la funzione di regia dello Stato nel coordinamento dei soggetti implicati nell'implementazione della politica abitativa perde il suo senso quando, nella costruzione della partnership tra soggetti portatori di interessi, gli attori

²⁵⁸ La Fondazione Monte dei Paschi di Siena è l'azionista di maggioranza della Banca MPS, ed il suo consiglio direttivo viene eletto dalla Regione, Provincia, Comune, dall'Università di Siena e dall'Arcidiocesi. Le poltrone di nomina politica sono spartite secondo il peso di ognuno e chi ha ottenuto più voti negli enti amministrativi ottiene la maggioranza, quest'ultima rappresentata per lungo tempo dal centro sinistra. L'attività della Banca MPS è ora sotto indagine dalla procura di Siena per aver effettuato delle acquisizioni (la banca Antonveneta) attraverso l'utilizzo di prodotti finanziari derivati, non iscritti in bilancio, che si sono rivelati "tossici" con lo scoppio della crisi finanziaria e, si presume, occultando dati e informazioni al controllo della Banca d'Italia. Per partecipare alla ricapitalizzazione della banca, la Fondazione MPS ha dovuto indebitarsi e, inoltre, a causa della compromessa situazione dell'istituto finanziario, il valore del suo patrimonio investito (pari a 5,4 miliardi) è sceso nel 2010 a 300 milioni (Boeri e Guiso, 2012d). La perdita di valore del patrimonio così come la carenza di risorse generata da minori entrate relative alla partecipazione nella banca, ha compromesso fortemente il raggiungimento degli scopi statutari, di utilità sociale, che la Fondazione deve perseguire. Questo si traduce in minori (se non nulle) erogazioni dedicate al proprio territorio di riferimento.

sono stati apertamente selezionati chiamando in causa soprattutto il Terzo Settore²⁵⁹; in prima battuta, nel 2004, mediante la costituzione della Fondazione Housing Sociale da cui è scaturita, per tramite della Fondazione Cariplo, la proposta al Governo di utilizzare lo strumento finanziario per il Social Housing; poi, mediante la costituzione della CDPI Sgr che, strumento del mercato al cui interno si trovano i principali Investitori Istituzionali del Paese orientati da logiche reddituali, coincide con l'istituzione che dovrebbe tutelare ed agevolare il diritto di accedere ad un'abitazione per le classi sociali più deboli.

Oltre ai casi studio, in cui è evidente una forte relazione tra i soggetti coinvolti nell'implementazione della politica abitativa anche a livello locale, la cui assenza potrebbe indebitamente lasciar fuori quei territori in cui la rete di relazioni è più debole così come la capacità tecnica necessaria, non mancano purtroppo indagini finalizzate ad approfondire l'opacità dei processi che oggi ruotano intorno al Sistema Integrato dei Fondi (Crepaldi, 2012)²⁶⁰, così come alcune evidenze, a partire da una rapida disamina dei principali attori oggi operativi, che portano a rintracciare nuovamente il forte grado di clientelismo e corporativismo del welfare italiano che «interviene sulla stessa formazione delle regole del gioco» (Pennacchi, 2008: 191).

Solo la gestione della CDPI Sgr costerà alla collettività circa 28 milioni di euro (Corte dei Conti, 2011); solo l'accordo quadro stipulato nel 2011 tra Fondazione Housing Sociale e CDPI Sgr, per l'ingresso in CDP di 9 dipendenti dell'area Finanza della FHS, è costato circa 1 milione di euro; inoltre, quest'ultima ha seguito la costituzione e strutturazione di 10 fondi immobiliari locali su 15 oggi operativi. Anche la Polaris Sgr, controllata dalla Fondazione Cariplo, oggi gestisce 6 dei 15 fondi immobiliari locali.

E cosa resta delle politiche per la casa

In questo contesto, dunque, non poteva che uscirne penalizzata la risposta pubblica al “problema della casa”. Il compromesso rapporto dei soggetti che hanno partecipato alla definizione della politica abitativa, così come la necessità di risollevarlo, oltre al settore edilizio, anche le sorti degli esponenti della finanza immobiliare italiana coinvolti nella fase recessiva del mercato a partire dal 2008, hanno condotto il Governo ad implementare un Piano Casa ed un sistema finanziario che, legittimato dal perseguimento di uno scopo di interesse generale, sta dimostrando tutte le criticità operative e la scarsa efficacia nel rispondere all'esigenza di quelle classi sociali che richiedono un alloggio in locazione a canoni ridotti rispetto a quelli del mercato. Nessun condizionamento è stato imposto alla redditività delle quote di partecipazione degli attori privati a livello locale (banche, assicurazioni, casse di previdenza e imprese). Una delle logiche caratterizzanti il partenariato pubblico-privato, di efficace ed efficiente ripartizione dei benefici ed oneri nell'implementazione dei progetti, sembra scarsamente raggiunto, rilevando dalle esperienze analizzate una notevole mitigazione dei rischi dei progetti di Social Housing da parte

²⁵⁹ Il richiamo ai soggetti del Terzo Settore, come più volte sottolineato, ha assunto nel Social Housing una notevole importanza soprattutto con riferimento alle esperienze dei nostri partner comunitari le cui attività sono state ricomprese nella definizione del Social Housing. Nel caso italiano questa innovazione si è sempre fatta più coincidere con l'ingresso delle Fondazioni Bancarie nel settore, in quanto, nonostante stiano attualmente emergendo eterogenee esperienze promosse dalle organizzazioni no-profit (Onlus, cooperative), questi soggetti hanno operato anche nel tradizionale sistema di ERP. Si noti, però, che nel PNEA, in generale, e nel Sistema Integrato dei Fondi, in particolare, le potenzialità degli enti no-profit non sono state affatto incentivate (se non con riferimento alle capacità gestionali, specialmente delle cooperative a proprietà indivisa) diversamente che nel caso delle Fondazioni Bancarie.

²⁶⁰ Crepaldi, analizzando i bilanci della CDPI Sgr, sottolinea che quest'ultima «rischia seriamente di diventare l'ennesima costosa sovrastruttura a carico della collettività». Alcuni dati estrapolati parlano chiaro: i compensi dei «dirigenti con responsabilità strategiche» sono cresciuti nel 2011 rispetto all'anno precedente di circa il 250%, mentre quelli degli amministratori sono passati da 178 a 409 mila euro. Le spese per personale dipendente sono passate da 837 mila euro nel 2010 a 1,8 milioni nel 2011 e quelle per consulenze tecniche e prestazioni professionali da 423 mila euro a 1,3 milioni. Non ultimo, le spese per seminari e fiere sono aumentate in un anno del 60%.

dell'amministrazione pubblica locale²⁶¹. L'equilibrio economico-finanziario dei progetti è raggiunto mediante notevoli contribuzioni pubbliche per cui «è possibile considerare lo sviluppo di iniziative analoghe da parte del movimento cooperativo e delle stesse amministrazioni» (Micelli, 2008: 84). La complessità dello strumento, congiuntamente alla carenza di capacità tecnico-amministrative locali e ad una disomogenea ripartizione territoriale delle Fondazioni Bancarie, sottolineano ancora lo squilibrio Nord-Sud che caratterizza l'Italia, contrassegnando un "regionalismo sbilanciato"²⁶² nell'attuazione della politica abitativa.

Questa condizione di frammentazione, di scarsa omogeneità e di scarsa tutela dell'interesse generale che trova espressione mediante il sistema di Edilizia Residenziale Sociale, ancor più se ci si riferisce con esso alla mera logica dell'"edilizia privata sociale", dovrebbe essere ancor meglio ricostruita mediante la pianificazione territoriale ed urbana poiché, solo in questa dimensione, sembra poter essere restituito il giusto equilibrio tra interesse pubblico (della collettività nel suo insieme) ed interesse privato.

Se l'ERS è sembrata inizialmente corrispondere ad un mutamento di prospettiva dell'intervento pubblico rispetto al tradizionale sistema di ERP, lo si deve principalmente all'identificazione della *mission* del sistema focalizzata principalmente sulla nozione di *servizio*. L'introduzione dell'edilizia sociale come *standard* urbanistico (L. n. 244/07, art.1, co. 258-259), aggiuntivo a quelli definiti nel DM 1444/68, ha sottolineato nuovamente che spetta ai pubblici poteri tutelare il diritto sociale all'abitazione e garantirne il soddisfacimento mediante la sua considerazione come prestazione e dotazione territoriale. A differenza dei piani attuativi specifici dei PEEP di tradizione, ormai non più riproponibili, questa disposizione ha fortemente ancorato il soddisfacimento del servizio abitativo sociale all'urbanizzazione del territorio prevedendo che, negli ambiti definiti a livello comunale, la trasformazione urbanistica sia subordinata alla cessione di aree o immobili finalizzati all'edilizia sociale. In particolare, mediante l'istituto della perequazione o lo scambio dei diritti edificatori (anche premiali) è così possibile ottenere una riserva di aree da destinare all'ERS o la realizzazione stessa degli alloggi da parte del privato.

Purtroppo, la scarsa chiarezza nella definizione degli obiettivi pubblici di base che spettano allo Stato ha ridotto le potenzialità di questa norma, non supportata con altrettanta lungimiranza ed adeguatezza rispetto alla tipologia di offerta abitativa pubblica da tutelare e portare a compimento. A livello statale, oltre a non essere stato definito, come è stato per gli standard urbanistici di tradizione, il livello minimo di prestazione da assicurare sul territorio nazionale, che rientra nella sua competenza esclusiva²⁶³, rimandando alle leggi regionali o alla discrezionalità comunale la definizione della "misura dell'interesse generale" (ancorché negoziabile nello scambio pubblico-privato all'interno delle convenzioni attuative), non sono state modificate le vecchie logiche del passato che sembrano non abbandonare mai la storia dell'intervento pubblico in favore della "casa". Con scarsa chiarezza ed incisività nel rinnovamento del sistema, la definizione dell'Alloggio Sociale (Dm 22 aprile 2008) riconduce tutto ad un *servizio economico di interesse generale*, non solo l'alloggio in locazione permanente, che dovrebbe invece costituire la principale dotazione di servizio sul territorio, ma anche l'abitazione in proprietà o in locazione temporanea. Così, i poderosi sforzi locali, finalizzati ad integrare mediante gli strumenti di piano (o con legge regionale) la valorizzazione immobiliare con uno scopo di interesse generale, vengono meno quando le aree pubbliche, sempre più scarse, sono messe a disposizione del privato anche per la

²⁶¹ Alcuni studi (Iossa, 2008; Iossa e Antellini Russo, 2008) sul partenariato pubblico-privato in Italia, relativo principalmente al project financing, sottolineano tra le difficoltà della sua implementazione quella relativa all'allocazione dei rischi secondo criteri di efficienza economica.

²⁶² Il riferimento è a Urbani (2010) che parla, però, di "regionalismo bilanciato" quando descrive i primi tentativi di mettere in atto un programma di edilizia sociale concertato tra Stato e Regioni, introdotto con L. n. 9/07

²⁶³ L'art. 117, comma 1, lettera m, Titolo V Cost. attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato *la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*, tra i quali rientra, nell'ambito dei diritti di cittadinanza, anche il diritto all'abitazione.

realizzazione di abitazioni che non centrano l'obiettivo primario a cui la politica abitativa dovrebbe invece rivolgersi: incrementare la quota di alloggi in locazione sociale permanente o di lungo periodo, articolando l'offerta secondo le diversificate tipologie di canone. È in questa logica che dovrebbe ricostruirsi il contenuto del *servizio* abitativo.

In questo contesto, dunque, l'edilizia sovvenzionata, ricompresa nel sistema di ERS, nonostante possa ancora essere considerata la principale modalità mediante cui assicurare un'abitazione alle fasce estreme del bisogno, deve "accontentarsi" dei soli 200 milioni predisposti nel piano nazionale; nel contempo, anche l'offerta prodotta dal Social Housing, ancorché rivolta alla domanda solvibile di fascia bassa, non sembra oggi prospettare una maggiore incisività sul piano della locazione. A partire dalle esperienze in atto, si può sostenere che, nonostante vengano concesse al privato aree pubbliche a costi quasi nulli, quanto mai necessarie nel caso dei fondi immobiliari, distogliendo questo patrimonio molto scarso dal «fine originario di aree per l'edilizia pubblica» (Pozzo, 2012: 41), l'offerta locativa, oltretutto spesso temporanea, è inoltre limitata a quote residuali caratterizzanti un'*offerta sostitutiva* piuttosto che aggiuntiva nel comparto della locazione sociale. Nella logica del Social Housing, quindi, il diritto all'abitazione diventa ancor più «"finanziariamente" condizionato» (Urbani, 2006: 2) quando l'offerta non trova alcuno spazio per le classi sociali più deboli, lasciate fuori in modo forse troppo discriminatorio, e la soddisfazione del reale bisogno abitativo, non più riconducibile alla casa in proprietà, trova luogo solo in seguito a faticosi accordi e negoziazioni a redditività garantita.

Ricostruire la frammentazione esistente nel sistema di edilizia sociale, dunque, ancora più evidente nel ruolo ormai prevalente che assumono le Regioni e gli Enti Locali in questo settore, richiede l'impegno dello Stato che, da grande assente, ha invece il dovere di ristabilire all'interno delle politiche il valore ed il senso del bene comune. Interrogarsi sul valore che assume oggi il diritto all'abitazione e sul tipo di offerta che potrebbe concretamente tradurlo, potrebbe condurre ad una riproposizione positiva della definizione di Alloggio Sociale, contestualmente ad un principio generale volto a stabilire i livelli minimi del servizio pubblico, richiamando in causa la responsabilità collettiva.

6.4 Lo sguardo oltre la crisi. "Cronaca di una morte annunciata" del SIF?

Sull'onda lunga della crisi economico-finanziaria che ha colpito fortemente il Paese, il disagio abitativo si manifesta pesantemente soprattutto nelle città grandi e medio-grandi, mentre il Governo, anche spinto dall'Unione Europea²⁶⁴, riporta al centro dell'agenda politica la questione delle Città, quale aspetto decisivo per far ripartire la crescita e la competitività dell'Italia, puntando principalmente sul recupero e sulla riqualificazione delle aree urbane degradate²⁶⁵.

²⁶⁴ Nel marzo 2010, la Commissione Europea ha proposto "Europa 2020", una strategia decennale che prevede cinque obiettivi principali (occupazione, ricerca, sostenibilità ambientale, istruzione e lotta all'emarginazione e alla povertà) a cui è seguita, nel giugno 2011, una proposta di bilancio per il periodo 2014-2020, sull'utilizzo dei Fondi comunitari.

²⁶⁵ Nel Dl. n. 83/2012, in cui si promuove il "Piano per le città", è anche prevista (art. 12bis) la costituzione del CIPU – Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane che, nel gennaio 2013, è stato affidato al Ministro Barca. Nel marzo 2013, il CIPU ha predisposto un documento di indirizzo per lo sviluppo di una politica nazionale per le città, "Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana", in cui si legge che (CIPU, 2013: 4): «se produttività bloccata e crescente esclusione sociale sono i due punti di debolezza della società italiana, è dunque con il prisma della città che si deve costruire una strategia di rilancio dello sviluppo. E questo a condizione di superare un governo frammentario e settoriale dei problemi delle aree urbane, e di diffondere anche in Italia quell'approccio strategico e consapevolmente orientato al riposizionamento funzionale ed economico delle città che ha consentito a livello internazionale le più ambiziose e riuscite esperienze di rilancio e riqualificazione urbana». Quest'ultima

Gli immobili invenduti, come un paradosso, si avvicinano alla quota delle famiglie in attesa di un alloggio pubblico, pari a circa 600 mila domande inevase, e la stretta creditizia contestualmente all'impossibilità delle famiglie di contrarre un mutuo, anche per la casa in convenzione, hanno notevolmente influito sull'operatività del Sistema Integrato dei Fondi immobiliari e del mercato immobiliare nel suo complesso. Il SIF, infatti, ipotizzato principalmente per offrire abitazioni a canoni calmierati nelle città metropolitane in un contesto pre-crisi, trova notevoli difficoltà di applicazione: da un lato, soprattutto nelle città medie, in quanto, come dimostrano anche i casi di Parma e Crema precedentemente analizzati, il raggiungimento della redditività economico-finanziaria conduce all'applicazione di prezzi e canoni che, in quei contesti, non sempre sono congrui ad un'offerta di edilizia abitativa sociale e, dall'altro, per la forte dipendenza dei piani economico-finanziari dai flussi di cassa generati dalla vendita degli immobili che, nell'attuale congiuntura economica, non possono essere acquistati dalle famiglie, producendo una stasi degli interventi di Social Housing²⁶⁶. Inoltre, anche quando si tenta di utilizzare lo strumento finanziario per acquisire immobili già realizzati da parte delle imprese e rimasti invenduti, come nel caso del Fondo Housing Sociale Trentino o del Fondo Veneto Casa, i prezzi richiesti dai costruttori sono molto vicini a quelli pre-crisi rendendo difficile la negoziazione al ribasso, necessaria invece per incrementare l'offerta di immobili a canoni e prezzi calmierati.

Nonostante procedano le istruttorie della CDPI Sgr sui progetti locali dei fondi immobiliari costituiti, nell'aprile 2013, solo 362,5 milioni sono stati definitivamente impegnati dal "fondo dei fondi" nazionale, all'interno del quale ancora permangono capitali per 1,5 miliardi. Le oggettive difficoltà operative legate alla costituzione e gestione dei fondi immobiliari, contestualmente alle criticità indotte dalla congiuntura economica sfavorevole, hanno influito sui risultati inizialmente sperati nell'implementazione di questa strategia operativa. L'attuale scarsa efficacia del sistema induce a supporre che difficilmente sarà prevista in futuro la prosecuzione di tale misura, nonostante la Cassa Depositi e Prestiti, ormai Società per Azioni, stia acquisendo sempre maggiore influenza nel finanziamento di opere ed infrastrutture di pubblica utilità proprio mediante l'utilizzo di questi strumenti finanziari²⁶⁷.

Alcuni recenti provvedimenti, però, oltre alla possibilità concessa al FIA di superare la quota di partecipazione nei fondi locali, come argomentato in precedenza, sembrano produrre nuove opportunità di investimento per quei notevoli capitali rimasti congelati nel fondo nazionale che dovrebbero, inoltre, essere definitivamente impegnati entro il 2015 (con possibilità di proroga al 2017).

Per non perdere quelle ingenti risorse, infatti, la Cabina di Regia appositamente costituita per l'attuazione del "Piano per le città" (Dl. n. 83/2012, art. 12)²⁶⁸ ai fini della valutazione delle proposte progettuali di

insieme al contenimento del consumo di suolo (punto 3.3) sono individuate tra le priorità principali, contestualmente alla «gestione sociale delle politiche abitative, attraverso l'incentivazione dell'edilizia sociale» (ivi: 23).

²⁶⁶ Nel solo periodo 2008-2011 il numero dei mutui concessi dalle banche per l'acquisto di abitazioni è calato di oltre il 20% rispetto al periodo 2004-2007, contestualmente alla riduzione del 30% sull'ammontare dell'importo erogato. La quota di famiglie che non sono riuscite ad ottenere il mutuo richiesto è passata, nello stesso periodo, dal 13% al 25%, per contro la percentuale di coloro che hanno richiesto un mutuo è calata poco meno di un punto percentuale, passando dal 5% al 4,3% (Banca d'Italia, 2012b)

²⁶⁷ La CDP opera mediante fondi di equity anche nelle infrastrutture di trasporto, nei servizi pubblici e più in generale nelle *public utilities*. Si rimanda alla nota 16, del paragrafo 1.2, pp. 13

²⁶⁸ Il "Piano nazionale per le città" è dedicato in particolare alla riqualificazione delle aree urbane degradate, in cui si indicano, tra i criteri di selezione delle proposte presentate dai comuni, oltreché la rapida cantierabilità, la riduzione dei fenomeni di tensione abitativa. Le scarse risorse statali dirette assegnate al Piano, per complessivi 318 milioni di euro (derivanti da precedenti programmi di edilizia residenziale sociale, e dal Piano Azione e Coesione per le Zone Franche Urbane) confluiti nel "Fondo per l'attuazione del piano nazionale per le città", hanno permesso la selezione, da parte della Cabina di Regia appositamente costituita, di soli 28 progetti di riqualificazione urbana (Decreto Dipartimentale n. 1105 del febbraio 2013) dei circa 430 complessivamente presentati dai comuni (per un investimento stimato in 18 miliardi)

riqualificazione e recupero urbano provenienti dai comuni, ha tentato di sistematizzare alcuni programmi e finanziamenti tra loro non integrati, prevedendo che il FIA possa partecipare, in veste di osservatore, all'analisi dei progetti comunali, insieme ai diversi esponenti dei ministeri interessati, oltretutto della Conferenza delle Regioni, dell'ANCI e dell'Agenzia del Demanio. Nonostante le proposte pervenute non abbiano attribuito notevole rilevanza all'edilizia abitativa sociale (solo alcuni dei progetti hanno previsto per lo più interventi di recupero qualitativo e funzionale dedicati al Social Housing, come ad esempio: il quartiere Bolognina a Bologna, il Parco Cascine a Firenze, il quartiere Librino a Catania, il quartiere Falchera a Torino e Pietralata a Roma), la CDPI Sgr ha registrato 13 manifestazioni di interesse da parte dei comuni, di cui circa 7 con interlocuzioni già avviate (MIT, 2013). Se, dunque, l'analisi delle proposte comunali nell'ambito del "Piano per le città" ha rappresentato per la CDPI Sgr un'ottima possibilità per accrescere la mole degli investimenti attivabili, apportando, così, risorse aggiuntive in grado di stimolare ulteriori interventi di edilizia sociale nell'ambito della riqualificazione e del recupero urbano, questi ultimi sono comunque vincolati alla tenuta dei piani economico-finanziari e alla redditività delle iniziative, essendo, di fatto, la CDPI Sgr un investitore che agisce come qualsiasi privato.

Nell'ottica di rilanciare il mercato immobiliare e di ridurre il consumo di suolo, a partire da un nuovo modello di crescita in cui la dimensione urbanistica sia in grado di orientare gli attori coinvolti verso il recupero e la riqualificazione urbana, gli investimenti del FIA, così come quelli dei fondi costituiti a livello locale, potrebbero essere, dunque, veicolati in favore di questo necessario mercato, che può essere ampiamente sfruttato anche per ridare vigore ad un settore in forte crisi contestualmente alla riduzione dei fenomeni di disagio abitativo. Se la nuova costruzione residenziale ha perso il 55% del mercato 2006, come dice Bellicini (2013), la ristrutturazione, la manutenzione, il recupero e la trasformazione del patrimonio edilizio esistente ha perso, nel 2012, solo l'1-2%, anche grazie alla detrazione IRPEF del 36%, arrivata al 50% con il DL n. 83/12, per gli interventi di ristrutturazione edilizia. Solo nel 2012 sono stati investiti in Italia circa 80 miliardi per manutenzione e riqualificazione straordinaria del patrimonio edilizio esistente, e circa 36 miliardi per manutenzione ordinaria (Bellicini, 2013). Anche l'ANCE (2012b) auspica, però, che queste detrazioni vengano estese agli interventi di demolizione e ricostruzione che determinano modifiche all'edificio in termini di sagoma e volumetria, in quanto, come gli interventi attuati da imprese su immobili diversi da quelli non residenziali e di proprietà, sono esclusi dall'agevolazione fiscale, nonostante costituiscano aspetti centrali per la rigenerazione urbana.

Prima ancora che fosse varato il "Piano per le città", infatti, con il DL n. 70/12 (convertito in L. n. 106/12) è stata introdotta una normativa nazionale quadro (art. 5, comma 9), i cui principi sono poi rimandati alla disciplina regionale, per la riqualificazione delle aree urbane degradate «con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare», accompagnata dalla previsione di volumetrie premiali minime in caso di demolizione e ricostruzione (20% se a destinazione residenziale e 10% per le altre funzioni) e da semplificazioni burocratiche per il tempestivo avvio di tali iniziative.

Nel recepire le disposizioni del decreto, alcune leggi regionali hanno introdotto l'utilizzo di incrementi premiali volumetrici anche per implementare interventi di demolizione e ricostruzione integrandovi l'edilizia abitativa sociale. Nonostante queste misure appaiano tendenzialmente limitate ai soli edifici, senza considerare il recupero dell'intero ambito urbano, e nonostante la legge statale abbia escluso da queste iniziative i centri storici che, qui penalizzati, sono anche quelli che più necessitano di interventi di rigenerazione urbana (si pensi ad esempio ai centri storici minori), l'intenzione di integrare le politiche urbane con quelle abitative sembra essere un elemento decisivo in questo quadro congiunturale emergenziale, in cui il mercato edilizio è in forte crisi e l'espansione sembra definitivamente (ed auspicabilmente) destinata a lasciare spazio al recupero ed alla riqualificazione urbana.

La legge regionale della Lombardia n. 4/12, al fine di favorire la realizzazione di alloggi sociali, prevede che (art. 6), nell'ambito degli interventi di sostituzione del patrimonio edilizio esistente, o di variazione della destinazione d'uso, possano essere previsti incrementi premiali volumetrici fino al 40% per gli

edifici sociali di proprietà pubblica (che otterrebbero anche una riduzione del 50% degli oneri di urbanizzazione) e fino al 20% per gli altri edifici (nei comuni a fabbisogno acuto, critico o elevato quest'ultima può arrivare fino al 40%). Finalizzando questi incrementi volumetrici all'edilizia sociale, le volumetrie premiali possono anche essere cedute ad altri operatori o trasferite su altre aree (pubbliche o private). È, inoltre, previsto che (art. 4), nei comuni a fabbisogno acuto critico o elevato, possano essere trasformati gli edifici terziari e direzionali per il riuso a finalità residenziali, tramite denuncia di inizio attività, garantendo che almeno il 20% della superficie lorda di pavimento esistente sia destinata ad edilizia sociale.

Anche la regione Lazio, con L. n. 10/11 (modificata con L. n. 12/12) all'art. 3ter, consente il cambio di destinazione d'uso a residenziale mediante interventi di demolizione e ricostruzione, di sostituzione edilizia e di ristrutturazione edilizia prevedendo un incremento volumetrico fino al 30%, contestualmente alla destinazione minima del 30% della superficie complessiva realizzata alla locazione sociale per gli interventi con una superficie esistente inferiore ai 10 mila mq, e del 35% per gli interventi con una superficie maggiore ai 10 mila mq (ma inferiore ai 15 mila). È previsto inoltre che (art. 4, comma 6), nei comuni destinatari del fondo regionale per il sostegno all'affitto, qualora l'intervento di demolizione e ricostruzione, incentivato con volumetrie premiali differentemente articolate (art. 4, lettere a), b), c) e d), sia anche rivolto alla realizzazione di ulteriori unità immobiliari rispetto a quelle preesistenti, è subordinato all'obbligo di destinare il 25% delle unità immobiliari aggiuntive alla locazione calmierata per un periodo di (soli) 8 anni. Infine, seppur limitando gli interventi di demolizione e ricostruzione ai soli alloggi di proprietà dell'ERAP (Ente Regionale per l'Abitazione Pubblica) per incrementare il patrimonio abitativo sociale, senza prevedere, dunque, ulteriori incentivi premiali ai privati, la legge della Regione Marche n. 22/09, prevede (art. 3) un incremento premiale volumetrico pari al 30% che, previo accordo di programma tra gli ERAP e i comuni interessati, può arrivare al 50%, per favorire interventi di demolizione e ricostruzione di immobili di edilizia residenziale pubblica. Con L. n. 22/11 la regione Marche ha, inoltre, introdotto il PORU – Programma Operativo per la Riqualficazione Urbana che, recependo quanto previsto nel DL. n. 70/11, costituisce uno strumento attuativo mediante cui i comuni possono programmare e definire un disegno coerente di riqualficazione urbana, all'interno del quale possono anche essere sfruttati gli incrementi premiali volumetrici per demolizione e ricostruzione di edifici residenziali (sia pubblici che privati).

In questo contesto, che appare ancora troppo frammentato, potrebbero invece essere sistematizzate le risorse del FIA, e dei fondi immobiliari di rilevanza regionale, con i diversi incentivi rivolti al recupero urbano, da quelli premiali a quelli fiscali, mediante cui, all'interno di un quadro unitario di programmazione economico-finanziaria e tecnico-operativa dei progetti (come ad esempio il PORU), che andrebbe analizzato nel dettaglio per valutare la fattibilità di tali iniziative, si potrebbe dare un impulso positivo sia al settore edilizio sia agli interventi di riqualficazione urbana finalizzati anche ad accrescere lo stock abitativo sociale che, in questi casi, sarebbe definitivamente integrato all'interno della città.

Il "fondo dei fondi" nazionale, infatti, oltre a poter intervenire direttamente nelle operazioni immobiliari finalizzate all'edilizia sociale, nella misura del 10% delle risorse disponibili (oggi pari a 150 milioni di euro), potrebbe, come i fondi locali, anche investire nel capitale di equity delle società di progetto eventualmente costituite dalle imprese locali per gli interventi di rigenerazione urbana. Nonostante l'investimento del FIA stia privilegiando lo strumento del fondo immobiliare, quel rilevante patrimonio finanziario, prima di giungere alla definitiva conclusione del Sistema Integrato dei Fondi (come detto, fino al 2015), potrebbe essere utilizzato per contribuire ad incrementare, in via complementare, le risorse messe a disposizione dalle società di progetto, incentivando la realizzazione del Social Housing nell'ambito del recupero urbano.

Considerando che fin'ora le operazioni di Social Housing condotte dai fondi immobiliari sono state principalmente orientate alla nuova costruzione, e che questa strategia non sembra essere adeguata ad un

momento di crisi²⁶⁹, guardando con maggiore lungimiranza agli interventi di riqualificazione urbana che consentono di limitare il consumo di suolo, è anche mediante gli incrementi premiali volumetrici e attraverso la negoziazione delle plusvalenze immobiliari che i privati potrebbero ottenere localizzando funzioni redditizie anche consone alle aree urbane interstiziali da rigenerare, che le risorse del FIA insieme a quelle private potrebbero essere veicolate in favore dell'edilizia abitativa sociale. Mediante gli interventi di rigenerazione, infine, si riuscirebbe ad integrare il *servizio* abitativo alla città consolidata accrescendo la mixité sociale tanto auspicata, e la diversificazione funzionale, se ben pianificata, potrebbe garantire la profittabilità delle risorse private investite, sia del FIA che degli attori locali, tutelando al contempo un obiettivo di interesse generale mediante la "cattura" della rendita differenziale.

Se, dunque, in Italia ancora permangono numerosi nodi da sciogliere sulle modalità di finanziamento e di gestione del Social Housing, oltretutto sulla reperibilità e messa a disposizione di aree e immobili pubblici che, per l'esigenza di "far cassa", vengono spesso distolti dal loro fine originario travalicando il contenuto del concetto di *servizio abitativo*, ormai delegato principalmente all'edilizia convenzionata, questo è dovuto soprattutto alla scarsa capacità del governo pubblico delle trasformazioni urbane di definire il contenuto e la "misura dell'interesse pubblico" oggetto di scambio con il privato.

Imparare a governare il partenariato pubblico-privato sembra ormai essere la principale sfida da affrontare, il perno da cui ripartire per ristrutturare un'Italia instabile, impoverita e sempre più deprivata dei legami e dei sentimenti di giustizia sociale e morale che dovrebbero invece ricostruirsi soprattutto tra cittadini ed istituzioni. Questo sarà possibile solo mediante un concreto ed esaustivo ripensamento dell'interesse generale che, profondamente mutato, dovrà essere in grado di restituire ed attualizzare quei valori che hanno originariamente orientato anche lo scopo ultimo della pianificazione.

²⁶⁹ Come detto precedentemente, la fattibilità dei progetti di Social Housing mediante i fondi immobiliari è fortemente ancorata anche alla vendita degli immobili di edilizia convenzionata. In questa congiuntura, se le famiglie non riescono ad accedere ai mutui difficilmente si possono portare avanti questo tipo di investimenti immobiliari, il piano economico-finanziario, infatti, non troverebbe un equilibrio disincentivando, come sta accadendo, l'investimento dei privati.

ALLEGATO A – Questionario/intervista telefonica alle Fondazioni Bancarie

Al fine di indagare il potenziale contributo delle 88 Fondazioni Bancarie nel settore dell'Housing Sociale, si è proceduto ad effettuare un'indagine attraverso la forma del questionario, nel periodo di marzo-luglio 2011. In seguito, considerando la scarsa adesione al questionario, si è proceduto contattando le Fondazioni direttamente, attraverso l'intervista telefonica.

La forma del questionario è stata scelta in relazione alla numerosità del campione di indagine e alla possibilità di analizzare in modo standardizzato le risposte ottenute: da un lato evidenziando le relazioni tra le risposte alle domande in forma aperta, dall'altro quantificando quelle ottenute con le domande in forma chiusa.

I risultati dell'indagine (TAB. 1) hanno visto aderire all'iniziativa circa 58 Fondazioni (il 65,9%). Di queste, 51 (pari a 87,9%) hanno risposto all'intervista telefonica, indirizzata in particolar modo a capire le modalità di intervento delle Fondazioni nel settore dell'Housing Sociale. Solo 7 (pari al 12,1%) hanno contribuito a rispondere in modo maggiormente dettagliato attraverso il questionario.

Delle 58 Fondazioni risulta che:

- 24 (pari al 41,4%) non effettuano interventi di Housing Sociale;
- 11 (pari al 18,9%) intervengono nel settore attraverso l'erogazione del reddito o in modo diretto attraverso l'investimento del patrimonio;
- 23 (pari al 39,7%) oltre ad intervenire nel Social Housing tramite il patrimonio o con erogazioni del reddito, hanno aderito ad iniziative di strutturazione dei fondi immobiliari a partire dal *Piano Nazionale di Edilizia Abitativa* (L. n. 133/08).

QUESTIONARIO: “Il Social Housing: un possibile settore di intervento per le Fondazioni di Origine Bancaria”

- 1) La Fondazione opera nel Social Housing attraverso il settore “Volontariato, Filantropia e Beneficenza” o attraverso il settore “Sviluppo Locale ed edilizia popolare”? Il settore attraverso cui la Fondazione opera nel Social Housing si trova fra i settori rilevanti? Se no, ritiene il Social Housing un potenziale ambito di intervento da inserire fra i settori rilevanti nei prossimi anni? Perché?
- 2) La legge n. 212/03, permettendo alla FOB di investire in immobili non strumentali, ha influito nella scelta del Social Housing fra i settori rilevanti (o ammessi)? La legge ha contribuito a diversificare il rischio di investimento del patrimonio della FOB e a facilitare il collegamento tra finalità istituzionali e sviluppo territoriale? Perché?
- 3) In termini di risorse umane, è possibile quantificare il numero degli esperti interni, esterni e dei collaboratori della FOB che si occupano di Social Housing? Sono aumentati questi componenti a partire dal 2003?
- 4) In relazione alle politiche di investimento nel settore immobiliare “sociale”, la Fondazione eroga contributi a fondo perduto o investe il proprio patrimonio attraverso un nuovo soggetto giuridico (tipo: il fondo immobiliare, srl, fondazione,...), o entrambi? Quali sono i fattori che influenzano la scelta operativa? La legge 212/03 rientra tra i fattori di scelta?
- 5) Quali sono per la FOB i principali rischi operativo – gestionali che riguardano la costituzione di un nuovo soggetto giuridico?

6) Come possono intervenire le amministrazioni pubbliche per agevolare l'intervento della FOB nella realizzazione di Social Housing (soprattutto se la FOB opera attraverso una partnership pubblico privata)?

7) Esiste una relazione tra la modalità di finanziamento prescelta per gli interventi di edilizia residenziale e la tipologia di intervento prevista? Per quali ragioni?

8) Nel caso si fosse deciso di investire il proprio patrimonio in un Fondo immobiliare, ritiene che lo stesso possa rappresentare un veicolo utile a raggiungere la missione istituzionale della Fondazione?

- ✓ Si
- ✓ No
- ✓ Solo parzialmente

Perché?

9) Crede che il Fondo immobiliare sia utile a ridurre i rischi di investimento patrimoniale?

- ✓ Si
- ✓ No
- ✓ Solo parzialmente

Perché?

10) Nel caso in cui la FOB operi attraverso una partnership pubblico-privata, in quale fase può intervenire nella realizzazione di Housing Sociale?

- ✓ nella definizione degli obiettivi da raggiungere insieme con l'operatore pubblico
- ✓ nella fase di progettazione dell'intervento
- ✓ nella fase operativo - gestionale (tipo messa a rete delle risorse, costruzione, gestione, selezione utenti finali)
- ✓ altro

11) Operando attraverso una partnership pubblico-privata, quali sono le componenti che possono limitare l'intervento della FOB?

- ✓ difficoltà di giungere ad un accordo con gli enti pubblici (poca cooperazione tra le parti)
- ✓ difficoltà organizzative
- ✓ difficoltà finanziarie
- ✓ tempi burocratici lunghi
- ✓ questioni politiche
- ✓ altro

12) Quali tipologie di intervento sono privilegiate dalla FOB?

- ✓ residenze temporanee
- ✓ case-alloggio
- ✓ abitazioni a canoni calmierati
- ✓ altro

13) E possibile quantificare il numero delle iniziative :

- ✓ concluse: n.
- ✓ in itinere: n.
- ✓ solo progettate: n.

14) È possibile quantificare:

- ✓ gli importi erogati: pari a Euro
- ✓ il numero di immobili realizzati: n.
- ✓ il numero degli alloggi: n.

15) Quali tra questi fattori ha maggiore rilevanza nella scelta di finanziare un intervento di Social Housing?

- ✓ affidabilità del proponente (in termini di attività svolte e fini perseguiti)
- ✓ rilevanza nell'ambito di riferimento
- ✓ rapporto costi benefici per la FOB
- ✓ benefici per la collettività

16) Su quali aspetti può incidere l'intervento della FOB nella realizzazione di Housing Sociale?

- ✓ carattere innovativo dei progetti
- ✓ sperimentazioni altrimenti non finanziabili
- ✓ requisiti di qualità richiesti dalla FOB
- ✓ competenze operativo - gestionali

Tab. 1 – Risultati del questionario/intervista telefonica

FONDAZIONI COINVOLTE NEL QUESTIONARIO/INDAGINE n. 88						TOTALE			
FONDAZIONI CHE NON HANNO RISPOTO AL QUESTIONARIO/INDAGINE n. 30		FONDAZIONI CHE HANNO RISPOSTO AL QUESTIONARIO/INDAGINE n. 58				Risposta con contatto diretto	Risposta anche con questionario		
		FONDAZIONI CHE NON INTERVENGONO NELL'HOUSING SOCIALE n. 24		FONDAZIONI CHE INTERVENGONO NELL'HOUSING SOCIALE n. 34					
				INTERVENTI PUNTUALI CON EROGAZIONI DI REDDITO O CON PATRIMONIO n. 11	INTERVENTI COMPLESSI ATTRAVERSO I FONDI IMMOBILIARI (con patrimonio o reddito) n. 23				
Nessun contatto	Potenziali risposte in attesa	Risposta con contatto diretto	Risposta anche con questionario	Risposta con contatto diretto	Risposta anche con questionario	Risposta con contatto diretto*	Risposta anche con questionario		
9	21	22	2	9	2	20	3	51	7

*il risultato è stato integrato con la ricerca in rete

ALLEGATO B – Interventi in corso di progettazione da parte del FIFL

Oltre ai progetti sopra esaminati, il FIFL prevede di dare attuazione ad ulteriori interventi programmati. Gli scambi negoziali, si presume, sono sostanzialmente gli stessi di quelli analizzati nel caso di Via Cenni per quanto riguarda l'intervento del Borgo Figino. Il progetto Maisondumonde36, invece, uno dei pochi interventi di recupero effettuato mediante il fondo immobiliare, evidenzia il carattere puntuale di questo tipo di iniziative, spesso legato all'intervento delle Fondazioni e delle amministrazioni locali.

Il Progetto di Via Rasario in Figino

L'area PRERP n. 71 di via Rasario nel borgo Figino, pari a circa 35.333 mq di superficie territoriale (secondo l'applicazione dell'indice di utilizzazione territoriale dello 0,75 alla SLP realizzabile di 25.175mq) è stata aggiudicata al Fondo nel 2008 e, come per l'area di Via Cenni, è stato indetto dalla Polaris Sgr un concorso internazionale di progettazione vinto da 4 studi di architettura, per la realizzazione di circa 320 alloggi.

Il borgo Figino, caratterizzato da una forte identità del luogo in cui vivono soprattutto anziani, si trova a Nord-Ovest di Milano, in corrispondenza con i Comuni di Rho, Pero, e Settimo Milanese, ed è delimitato a Sud da Via Novara, ad Ovest dalla Tangenziale-ovest e a Nord-Est dalla bretella che collega con Molino Dorino. La presenza di queste arterie rende l'area facilmente accessibile in auto ma nello stesso tempo determina congestionamenti alla viabilità locale interna dovuta all'attraversamento verso le strade di scorrimento veloce. Oltre ai problemi di traffico locale l'area è caratterizzata dalle seguenti criticità:

- fenomeni di illegalità e degrado, dovuta anche all'isolamento del borgo causato dalle ampie aree verdi circostanti;
- la presenza a Nord-Est dell'area di un termovalorizzatore;
- scarsa presenza di servizi pubblici, per cui gli abitanti devono recarsi nei Comuni circostanti;
- un'unica linea autobus che collega Figino con le fermate della linea MM1 di Molino Dorino e De Angeli.

L'area complessiva oggetto dell'intervento è pari a 47.444 mq ed è suddivisa in tre sub-ambiti:

- A) 37.881 mq per edifici;
- B) 7.400 mq per infrastrutture e servizi locali e urbani;
- C) 2.163 mq per infrastrutture e servizi locali e urbani.

Nell'area oggetto di cessione in diritto di superficie, pari a 26.500 mq di SLP, si prevede di realizzare:

- 25.175 mq di residenza (all'interno dei quali 255 mq costituiscono servizi integrativi all'abitare);
- 1.325 mq per funzioni compatibili con la residenza (costituiti da 150 mq di ristorante e 1.175 mq di esercizi commerciali).

È prevista, inoltre, la realizzazione di ulteriori 2.650 mq per:

- Borgo assistito (2.300 mq), come servizio socio-sanitario composto da un poliambulatorio, una palestra e un'unità di ricovero per le emergenze;
- Co-lavoro (250 mq), un incubatore di impresa per piccole aziende in fase di start-up;
- Eco-club (100 mq), orto didattico e un piccolo allevamento di animali da cortile.

È prevista, infine, la sistemazione di circa 27.500 mq di spazio pubblico, di cui 15.000 mq di superficie permeabile e 2.000 mq per la sistemazione ed ampliamento degli orti urbani presenti che andranno in affitto.

L'intenzione è quella di creare una centralità locale integrata con il borgo storico di Figino, collegando il nuovo insediamento, attraverso percorsi ciclabili, pedonali e stradali, con il resto del borgo e delle aree verdi circostanti. È prevista, inoltre, la realizzazione di un nuovo tracciato stradale, per la viabilità locale, a sud-ovest dell'area che permetta il collegamento tra Via Rasario e Via Novara (nell'area di proprietà comunale) ed anche tra Via Rasario, l'area di progetto e Via Silla.

I nuovi alloggi (monolocali, trilocali e quadrilocali) saranno dedicati in particolare a famiglie giovani, famiglie numerose, ad anziani e giovani lavoratori. Al momento attuale (dicembre, 2012) il cantiere è in fase di partenza e non si conosce il mix abitativo previsto, anche se è possibile effettuare una stima sulla base delle indicazioni dell'Integrazione al Documento di Inquadramento delle Politiche Urbanistiche del Comune di Milano. Considerando, in via indicativa, un appartamento tipo di 78 mq, dedotto dal rapporto tra la SLP dedicata a residenza (24.950 mq) ed il numero degli alloggi come da progetto (320), il modo d'uso infine suddiviso dovrebbe essere:

Tab. 6 - Suddivisione degli alloggi secondo la tipologia dei canoni e della SLP

Totale: 320 alloggi				Totale: 24.950 mq di SLP	
Affitto	Canone	Numero alloggi	% alloggi	% di SLP	Mq di SLP
	Moderato	96	30%	30%	7.485
	Convenzionato	32	10%	10%	2.495
	Sopportabile (sociale)	32	10%	10%	2.495
Vendita	Canone convenzionato + riscatto 8°anno	160	50%	50%	12.475

Fonte: elaborazione propria su dati FHS e Comune di Milano

Dall'analisi delle dimensioni del progetto, per un costo complessivo stimato in circa 40 milioni di euro, è possibile notare che, oltre al mix abitativo previsto e alle agevolazioni pubbliche (come, ad esempio, le aree concesse in diritto di superficie), è necessario integrare all'edilizia abitativa sociale, ai fini della redditività economico-finanziaria dell'intervento, anche servizi e funzioni redditizi compatibili con la residenza. Come da progetto, si prevede la realizzazione di un ristorante e di diversi esercizi commerciali. Si ricorda che queste funzioni sono realizzate su aree pubbliche.

Il progetto Maisondumonde³⁶

Il progetto Maisondumonde²⁷⁰ prevede il recupero e la ristrutturazione, in corso di realizzazione (giugno, 2012), dell'edificio di Via Padova n. 36 a Milano, di proprietà della Veneranda Biblioteca Ambrosiana²⁷¹, come iniziativa nata per il VII Incontro Mondiale delle Famiglie, patrocinata anche dalla Regione Lombardia. Il palazzo, dei primi del '900, è stato da sempre adibito ad uso residenziale (nello stabile abitano, infatti, già alcune famiglie) con attività commerciali al piano terra.

L'edificio, acquistato dal fondo, dovrebbe ospitare due spazi commerciali, un ufficio e 46 alloggi, in parte da vendere in blocco alle realtà cooperative coinvolte nel progetto, in parte destinati alla locazione di lungo termine (con un canone stimato in circa 80 euro/mq/anno).

La fattibilità del progetto, i cui lavori dovrebbero terminare nel marzo 2014, è stata resa possibile grazie al contributo di 1,5 milioni da parte della Regione Lombardia per calmierare i canoni di locazione e di 1,5 milioni da parte della Fondazione Cariplo destinati ad abbattere i costi di acquisto degli enti gestori no-profit che saranno coinvolti nel progetto.

Alcuni aspetti meritano di essere considerati:

- come analizzato in precedenza (paragrafo 4.3), difficilmente senza un contributo a fondo perduto o un mix di locazione/vendita si potrebbe effettuare il recupero di un immobile da destinare alla locazione sociale. I costi del recupero, tendenzialmente elevati rispetto alla costruzione ex-novo, non permetterebbero di allineare i canoni di locazione con quelli dell'Housing sociale;
- il carattere puntuale dell'intervento di recupero che è, nello specifico, strettamente legato al VII Incontro Mondiale delle Famiglie, sembrerebbe più affine agli obiettivi specifici del caso che non all'incremento del patrimonio abitativo in locazione, anche in considerazione dello stretto rapporto tra Fondazione Cariplo, Biblioteca Ambrosiana ed enti religiosi.

²⁷⁰ In: Fondazione Housing Sociale, Progetti, <http://www.fhs.it/scheda-progetto.php?cat=1&id_progetto=25> [Accesso 15 giugno 2012]; Regione Lombardia, Family 2012, Maisondumonde, condominio solidale, <<http://www.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=News&childpagename=Regione%2FDetail&cid=1213524988253&pagenam e=RGNWrapper>>, 28 maggio 2012.

²⁷¹ Tra i partner istituzionali della Veneranda Biblioteca Ambrosiana ci sono: Fondazione Cariplo, Regione Lombardia e Comune di Milano, pertanto l'immobile potrebbe essere stato ceduto al fondo a costi calmierati in considerazione del contenuto sociale delle operazioni di Social Housing promosse, in particolare, dalla Fondazione Cariplo.

Pubblicazioni del candidato

Borghetti E. (2011), Focus d'attenzione per i centri storici, i migranti e la pianificazione urbanistica, *Rivista Internazionale di Cultura Urbanistica n. 08*, Edizioni Scientifiche Italiane, Università degli studi di Napoli Federico II

Borghetti E. (2012), Enti locali e Fondazioni bancarie per il social housing. Una "sinergia" attuabile, in *Benelli F., Biscotto E., Brunetti S., De Ioris D., Guida M., Nguyen Xuan A. (a cura di), (In)certezze di ricerca. Atti del IX congresso nazionale della rete interdottorato in urbanistica e pianificazione territoriale e ambientale (Roma, 24-25-26 febbraio 2011)*, Inu Edizioni, Roma

Borghetti E. (2012), Per un partenariato pubblico-privato a servizio dell'edilizia sociale. Criticità del Sistema Integrato dei Fondi Immobiliari, *Planum. The Journal of Urbanism n. 25, vol. 2/2012. Atti della XV Conferenza SIU, L'Urbanistica che cambia. Rischi e valori, Atelier 5*, Pescara, 10-11 maggio 2012, disponibile in: <<http://www.planum.net/siu/xv-conferenza-nazionale-siu-atelier-5-bis>>

Borghetti E. (2012), Le aziende casa e il Social Housing. Nuovi modelli di intervento per rispondere all'emergenza abitativa nelle città italiane, *Paper per la Conferenza Espanet. Risposte alla crisi. Esperienze, proposte e politiche di welfare in Italia e in Europa, Sessione B*, Roma, 20-22 settembre 2012, disponibile in: <<http://www.espanet-italia.net/programma-della-conferenza/23-conferenza2012/programma-conferenza2012/99-sessione-b.html>>

Borghetti E., Un nuovo piano per le città e un vecchio piano per la casa. Risorse e incentivi per l'Housing Sociale, *Atti della XVI Conferenza SIU, Urbanistica per una diversa crescita. Aporie dello sviluppo, uscita dalla crisi e progetto del territorio contemporaneo, Atelier 4*, Napoli, 9-10 maggio 2013, [in press], (2013)

Bibliografia

AA. VV. (2009), Il private equity in Italia, *Questioni di economia e finanza n. 41*, Occasional paper, febbraio, Banca d'Italia, pp. 1-31

ACRI (2004), *Nono Rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria*

ACRI (2010), Le Fondazioni di origine bancaria per l'inclusione sociale, *Sintesi Quattordicesimo Rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria*

ACRI (2011), *Diciassettesimo Rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria*

Airoldi A. (2011), Monitoraggio permanente nel Social Housing, Gruppo Clas, Gefi SpA, *Atti del Convegno "Nel Mezzo del cammin ..."*, *Il Social Housing a che punto siamo?*, Milano, EIRE, 8 giugno 2011, EIRE

Agostini L. (2013), *Il "fondo Housing Sociale Italia Centrale" e Palazzo Sgariglia di Ascoli Piceno*, reperibile in: <<http://www.picenooggi.it/files/2013/01/DOC-Palazzo-Sgariglia.pdf>>, [Accesso 2 febbraio 2013]

ANCE (2011), Il punto di vista degli imprenditori: «Position Paper» di Ance. Un modello di "nuova generazione" per l'edilizia privata sociale. Le condizioni per la crescita dell'housing sociale in Italia, in: CDPI Sgr (2011a), Fondo Investimenti per l'Abitare, la mappa delle regole per ottenere i finanziamenti, *Vademecum n. 2 di CDP Investimenti SGR, Numero monografico di Edilizia e Territorio n. 21*, Gruppo Sole24Ore, pp. 37-40

ANCE (2012a), *Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni*, Direzione Affari economici e centro studi, EdilStampa, Roma

ANCE (2012b), Intervento del Viceministro alle Infrastrutture Ciaccia, *Convegno "Cosa succede in città?"*, *Le strategie urbane per la competizione dei territori*, Milano, 21 novembre 2012, reperibile in: <<http://www.ance.it/dossier/dossier.aspx?id=124>>, [Accesso 9 gennaio 2013]

Anci – Cresme (2005), *Le politiche abitative in Italia – analisi e valutazioni*

Anci (2008), *Un welfare comunitario per lo sviluppo e la qualità della vita*, Conferenza Programmatica, Roma, 26 giugno

Anci (2012), *Fondo Housing Toscano*, 13 settembre 2012, reperibile in: <<http://www.ancitoscana.it/allegati/convegni/Fondo%20Housing%20Toscano.pdf>>, [Accesso 23 ottobre 2012]

Adnkronos (2012), Fondi: per immobiliari futuro in social housing, casse di previdenza e demanio, *Libero*, in: <www.liberoquotidiano.it>, 30 maggio 2012

ANIACAP (1987a), Dossier Informativo, Casa Popolare e città per gli anni '90, *Edilizia Popolare n. 194*, gennaio febbraio, Aniacap, Roma, pp. 1-51

ANIACAP (1987b), Dossier Informativo, Casa Popolare e città per gli anni '90, *Edilizia Popolare n. 195*, marzo-aprile, Aniacap, Roma, pp. 1-53

Arthur C. Nelson, (2003), Top Ten State and Local Strategies to Increase Affordable Housing Supply, *Housing Fact and Finding n.1, Volume 5*, FAICP, reperibile in: <<http://www.fanniemaefoundation.org/programs/hff/v5i-topten.shtml>>, [Accesso 23 settembre 2012]

Assogestioni (2003), *Guida alla classificazione*, reperibile in: <http://www.assogestioni.it/index.cfm/3,154,565/07_40020.pdf>

Assogestioni (2012), *Rapporto semestrale Assogestioni – IPD sui fondi immobiliari italiani, 2° semestre 2011*, Ufficio Studi, Milano

Assoimmobiliare (2012), L'evoluzione recente dell'industria immobiliare in Italia, *Intervento all'Assemblea Federimmobiliare*, Roma, 18 gennaio 2012

Audizione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti alla Commissione VIII, Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici, Resoconto stenografico, seduta del 15 dicembre 2011, reperibile in:
<http://www.camera.it/470?stenog=/_dati/leg16/lavori/stencomm/08/audiz2/2011/1215&pagina=s010>, [Accesso 23 settembre 2012]

Baioni M. (2008), (a cura di), *La costruzione della città pubblica*, Alinea editrice, Firenze

Baldini M., Federici M. (2008), *Il Social Housing in Europa, CAPPpaper n. 49*, Centro di Analisi delle Politiche

Balducci A. (2004), *Progettare politiche abitative, Territorio n. 31*, Franco Angeli, Milano, pp. 35-42

Banca d'Italia (2008), *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2006*, Supplementi al bollettino statistico, Anno XVIII, n. 7, pp. 1-133

Banca d'Italia (2009), *L'andamento del mercato immobiliare italiano e i riflessi sul sistema finanziario, Questioni di economia e finanza n. 59*, dicembre, pp. 1-68

Banca d'Italia (2012a), *I bilanci delle famiglie italiane 2010*, Supplementi al bollettino statistico, n. 6, Anno XXII, tavola H2, pp. 1-140

Banca d'Italia (2012b), *La crisi e le famiglie italiane: un'analisi microeconomica dei contratti di mutuo, Questioni di economia e finanza n. 125*, luglio, pp. 1-37

Bancone V. (2011), *Housing Trust, Relazione al V Congresso Nazionale dell'Associazione "Il Trust in Italia"*, Sestri Levante, 12-14 maggio 2011, pp. 1-7

Barbetta G. P. (2008), *Le Fondazioni di origine bancaria: dalla nascita per caso all'esercizio dell'innovazione sociale*, in: Turati G., Piacenza M., Segre G., (a cura di), *Le fondazioni: solo un patrimonio alla ricerca di uno scopo? Un percorso di lettura in chiave economica*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino

Bassanini F. (2006), *Le Fondazioni di origine bancaria, il sistema creditizio e la Repubblica della sussidiarietà, Intervento al Congresso ACRI*, Bolzano, 22-24 giugno 2006

Bassanini F. (2007), *L' "autoreferenzialità" delle Fondazioni bancarie tra politica, mercato e comunità intermedie, Intervento al Convegno Le Fondazioni bancarie, quale spazio fra mercato e politica?*, Torino, 29 ottobre 2007

Bassanini F. (2008), *Postfazione*, in: Cittadino C. (a cura di), *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore*, Astrid, Passigli Editori, Firenze, pp. 353-376

Bassanini F. (2009), *Le Fondazioni di origine bancaria nella crisi e oltre la crisi, Intervento al Congresso ACRI*, Siena, 10 giugno 2009

Bassanini F. (2010), *Le Fondazioni bancarie vent'anni dopo la riforma Amato, Il Foglio*, 22 ottobre 2010

Basso A., Funari S. (2002), *I fondi comuni di investimento etici in Italia e la valutazione della performance, Il Risparmio n.3*, ACRI, pp. 85-115

Bellicini L. (2013), *I tempi, le risorse e gli ostacoli della trasformazione urbana*, in CSS, *Intergruppo Parlamentare per l'Agenda Urbana, Italiadecide* (a cura di), *Forum dell'Agenda Urbana italiana, Atti del seminario*, Roma, 23 gennaio 2013, pp. 33-35

Benessia A. (2010), *Fondazioni di origine bancaria fra etica e politica. Divagazioni in tema di Stakeholder value, Intervento al Master per Giuristi, Consulenti e Professionisti d'impresa*, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli studi di Bologna, Bologna, 23 settembre 2010

Benevolo L. (1963), *Le origini dell'urbanistica moderna*, Laterza, Bari

Berlanda P. (1993) *I fondi chiusi. Aspetti istituzionali e operativi*, IMI, Roma, in AA. VV. (2009), *Il private equity in Italia, Questioni di economia e finanza n. 41*, Occasional paper, febbraio, Banca d'Italia, pp. 1-31

-
- Bianchetti C. (2008), *Urbanistica e sfera pubblica*, Donzelli, Roma
- Bifulco L. (2002), Tavola rotonda, in: Ombuen S., (a cura di), *Welfare e riqualificazione urbana in Europa*, *Urbanistica Dossier n. 44*, INU Edizioni, Roma, pp. 43-45
- Bifulco L., de Leonardis O. (2006), Integrazione tra le politiche come opportunità politica, in Donolo C., (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Torino, pp. 31-58
- Bilancia F. (2010), Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione, *Istituzioni del Federalismo n. 3/4*, maggio-agosto, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna, pp. 231-248
- Bitonti A. (2010), Le diverse concezioni teoretiche del concetto di interesse pubblico, *Paper presentato al XXIV Convegno della Società Italiana di Scienza Politica*, Venezia, 16-18 settembre 2010, pp. 1-19
- Bobbio L. (2004), Istituzioni e trasformazioni territoriali: quale tipo di governo, in F. Indovina (a cura di), *Il territorio derivato*, Franco Angeli, Milano, pp. 109-119, reperibile in:
<<http://www2.iuav.it/dp/convegni/2002/bobbio.pdf>>
- Bobbio L. (2006), Le politiche contrattualizzate, in Donolo C., (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Torino, pp. 59-79
- Bobbio N. (1980), Pubblico/privato, *Enciclopedia Einaudi XI*, pp. 401-415
- Boeri T., Guiso L. (2012a), *Per una Cassa senza Fondazioni*, 2 ottobre 2012, in:
<<http://www.lavoce.info/articoli/pagina1003318.html>>
- Boeri T., Guiso L. (2012b), *Lettera aperta a Grilli sulle Fondazioni bancarie*, 17 luglio 2012, in:
<<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2012/07/17/lettera-aperta-grilli-sulle-fondazioni-bancarie.html>>
- Boeri T., Guiso L., (2012c), *Quel brindisi sulla plancia del Titanic*, 26 giugno 2012, in:
<<http://www.lavoce.info/articoli/pagina1003148.html>>
- Boeri T., Guiso L. (2012d), *Quell'abbraccio mortale tra Fondazioni e banche*, 13 gennaio 2012, in:
<www.lavoce.info/articoli/-categoria48/pagina1002790.html>
- Boeri T., Guiso L. (2012e), *Le Fondazioni bancarie*, *La Repubblica*, 25 ottobre 2012, in:
<<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2012/10/25/le-fondazioni-bancarie.html>>
- Boeri T., Guiso L. (2012f), *Le fondazioni sulla plancia del Titanic*, *La Repubblica*, 28 luglio 2012, in:
<<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2012/07/28/le-fondazioni-sulla-plancia-del-titanic.html?ref=search>>
- Borzaga C., Cafaggi F. (1999), *Le Fondazioni bancarie: un patrimonio alla ricerca di uno scopo*, Mediana Libri, Catanzaro
- Boschetti B. L. (2008), Recuperare il significato e il senso, anche giuridico, della libertà individuale, in: De De Luca G., (a cura di), *Discutendo intorno alla città del liberalismo attivo*, Alinea editrice, Firenze, pp. 27-33
- Brooks M. E. (2007), *Housing Trust Fund Progress Report*, Center for Community Change, Frazier Park, California
- Brooks M. E. (2009), *Housing Trust Fund*, Housing Trust Fund Project, Center for Community Change, Frazier Park, California, reperibile in: <www.communitychange.org/our-projects/htf>, [Accesso 20 giugno 2012]
- Brugnoli A. (2009), *Realizzazione di percorsi di studio e approfondimento finalizzati all'evoluzione delle politiche abitative e all'housing sociale*, IRER, Milano
- Brustia R. (2010), *Fondi Immobiliari e Social Housing*, slides di presentazione al *Convegno Dall'edilizia residenziale pubblica al Social Housing*, *Forum PA*, Roma, 20 maggio 2010, reperibile in:
<<http://saperi.forumpa.it/people/roberto-brustia>>

-
- Calabrese R. (2008), *Piano Casa: in arrivo 100 mila nuovi alloggi*, 19 settembre 2008, in: <http://www.edilportale.com/news/2008/09/lavori-pubblici/piano-casa-in-arrivo-100-mila-nuovi-alloggi_12689_11.html>
- Calandra Buonauro V. (2010), Le Fondazioni bancarie come investitori di lungo periodo, *Banca Impresa Società*, Anno XXIX, n. 3, Il Mulino, Bologna, pp. 375-402
- Campos Venuti G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, Franco Angeli, Milano
- Carniti P. (2004), *Passato prossimo*, e-book Fondazione "Vera Nocentini", Torino, reperibile in: <http://www.fondazioneveranocentini.it/images/Passato%20prossimo%20Testo%20intero_.pdf>
- Cassese S. (2001), *La crisi dello Stato*, Laterza, Bari
- Caudo G. (2006), Case di carta, *Urbanistica Informazioni n. 207*, INU Edizioni, pp. 38-40
- Caudo G. (2010), Social Housing all'italiana, *Il Giornale dell'Architettura n. 86*, anno 9, luglio-agosto, Allemandi & Co., Torino, pp.4
- Caudo G. (2011), L'abitare e la città al tempo della crisi, in: Bianchi D., Zanchini E., *Ambiente Italia 2011. Il consumo di suolo in Italia. Rapporto annuale di Legambiente*, Edizioni Ambiente, pp. 1-7, reperibile in: <http://www.italia.attac.org/spip/IMG/pdf_rapporto_Ambiente2.pdf>
- CDP (2011), Gli strumenti della Cassa Depositi e Prestiti per lo sviluppo del Paese, Cremona, 16 giugno 2011, reperibile in: <http://www.alumnibocconi.it/documenti/CDP_Alumni_160611.pdf>
- CDP (2012), Comunicazione Esterna, *Risposte alle domande della trasmissione Report inviate da CDP il 18/09/2012 e di seguito la trascrizione della successiva trasmissione*, 18 settembre 2012, reperibile in: <<http://www.report.rai.it/dl/Report/puntata/ContentItem-95b753dd-6668-4ea0-873b-a331d433cc4b.html>>
- CDPI Sgr (2010), Dalle norme al rischio di gestione: una bussola per orientarsi nel Sistema Integrato dei Fondi Immobiliari, Vademecum n. 1 di CDP Investimenti SGR, *Numero monografico di Edilizia e Territorio n. 19*, Gruppo Sole24Ore
- CDPI Sgr (2011a), Fondo Investimenti per l'Abitare, la mappa delle regole per ottenere i finanziamenti, Vademecum n. 2 di CDP Investimenti SGR, *Numero monografico di Edilizia e Territorio n. 21*, Gruppo Sole24Ore
- CDPI Sgr (2011b), *Data base delle normative regionali sulla casa*
- Cecchi L. (2006), L'edilizia pubblica non è un capitale morto, *Urbanistica Informazioni n. 207*, maggio-giugno, INU Edizioni, pp. 36-37
- Cecchi L. (2010), Relazione introduttiva, *Intervento al Convegno Pressione fiscale e casa sociale*, Federcasa, Regione Lombardia, Milano, 12 novembre 2010, reperibile in: <http://www.federcasa.it/news/federalismo_fiscale/Cecchi_convegno_Pressione_fiscale.pdf>
- Cecodhas (2007), *Housing Europe 2007*, Review of social, co-operative and public housing in the 27 EU Member State, reperibile in: <http://www.cecodhas.org/images/stories/research/he2007_en.pdf>
- Cecodhas (2008), Casa e accessibilità nell'Unione Europea, *Research Briefing n. 1*, anno I, Housing Europe Center, Belgio, pp. 1-6
- Censis (2008), *Social Housing e Agenzie Pubbliche per la casa*, Dexia Crediop, Federcasa
- Chiarella P. (2010), Il Diritto alla Casa: un bene per altri beni, *Tigor: Rivista di Scienze della Comunicazione n. 2*, luglio-dicembre, Università degli studi di Trieste, pp. 136-154
- CIPU (2013), *Metodi e contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma

-
- Cittalia (2008), *Introduzione ai fondi immobiliari per il Social Housing*, Fondazione Anci Ricerche
- Cittalia (2010), *I Comuni e la questione abitativa – Le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi*, seconda edizione, Fondazione Anci Ricerche
- CMHC (1998), *The Role of public-private partnership in producing affordable housing: assessment of the U.S. experience and lessons for Canada*, Canada Mortgage and Housing Corporation Press, Ottawa
- CMHC (2000), *Two Report – Housing Trust Funds: their nature, applicability and potential in Canada and guide to creating housing trust funds, Research Highlights, Socio-economic Series n. 59*, Canada Mortgage and Housing Corporation Press, Ottawa
- CNEL (1997), *Documenti – Sistemi abitativi e politiche di social housing in Europa*, VI Consiliatura, 17 novembre 1997, reperibile in: <http://www.cnel.it/53?shadow_documento=11798>
- Codecasa G., Di Piazza F. (2010), *Governare il partenariato pubblico-privato. Strategie di governo e strumenti del management pubblico nei progetti di riqualificazione urbana*, in Codecasa G., (a cura di), *Governare il partenariato*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna, 1-20
- Colucci F., (a cura di), (2010), *Documentazione in materia di edilizia residenziale pubblica*, XVI Legislatura, *Dossier Servizio Studi del Senato n. 248*, ottobre, Roma
- Commissione delle Comunità Europee, *La governance europea – Un Libro Bianco*, COM(2001) 428 def./2, Bruxelles, 12 ottobre 2001
- Commissione delle Comunità Europee, *Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, COM(2004)327def, Bruxelles, 30 aprile 2004
- Commissione Europea, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010)20def, 3 marzo 2010, Bruxelles
- Commissione Europea, *Un bilancio per la strategia Europa 2020*, COM(2011)500def, 29 giugno 2011, Bruxelles
- Comparini F. (1980), *Osservazioni tecnico-estimative degli effetti prodotti sul mercato delle locazioni degli immobili urbani, derivati dalla applicazione della legge 392/78 detta dell'equo canone*, *Ce.S.E.T.: atti degli incontri. X – Problemi giuridici, economici ed estimativi dell'equo canone nelle locazioni degli immobili urbani e rustici*, 10 gennaio 1980, Firenze University Press, pp. 127-130
- Corsico F., Messa P. (2011), *Da Frankenstein a principe azzurro. Le Fondazioni bancarie tra passato e futuro*, Marsilio, Venezia
- Corte dei Conti (2011), *Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica e Piano nazionale di edilizia abitativa*, Deliberazione n. 20/2011/G
- Cowton C. J. (2002), *Integrity, responsibility and affinity: three aspects of ethics in banking*, *Business Ethics: A European Review*, Volume 11, n. 4, ottobre, Blackwell Publishers, Oxford
- Cremaschi M (2008), *Dopo il neoliberismo: quali politiche?*, *Territorio n. 46*, Franco Angeli, Milano, pp. 118-122
- Crepaldi A. (2012), *Più consulenze che case: ecco il Social Housing della CDP*, 16 ottobre 2012, in: <<http://www.linkiesta.it/fallimento-cdp-investimenti-immobiliari-housing-sociale#ixzz2AgC9nTcG>>
- Cresme (2006), *La questione abitativa e il mercato casa in Italia*, Secondo Rapporto Annuale, Ancab-Cresme
- Cresme (2010), *Le costruzioni al 2010*, Cresme
- Cresme (N.d), *Il mercato immobiliare in Italia e a Roma*, Nota stampa, pp. 1-7
- Curti F. (2006), *Le condizioni di sostenibilità del welfare urbano*, in Curti F., (a cura di), *Lo scambio leale*, Officina edizioni, Roma

-
- CZISCHKE D. (2007), A policy network perspective on Social Housing Provision in the European Union: the case of CECODHAS, *Housing, theory and Society* n. 24, pp. 63-87
- D'Agostini S. (2011), L'housing sociale per il welfare urbano, in: Sezione INU Lombardia, (a cura di), Società civile e welfare urbano, *Urbanistica Dossier on-line* n. 002, Numero INU Edizioni, Roma, pp. 38-39
- Davis D. T. (2001), Comparing the social housing sector of the Netherlands and the United States, *NEURUS Paper*, University of Illinois at Urbana-Champaign Press, Urbana, pp. 1-43
- De Donno M. (2010), Il principio di consensualità nel governo del territorio: le convenzioni urbanistiche, *Rivista giuridica dell'edilizia* n. 5, Giuffrè Editore, Milano, pp. 279-321
- De Francesco G. M. (2012), Cdp, Monti dà un "aiutino" alle Fondazioni, *Il giornale*, 4 dicembre 2012, in: <<http://www.ilgiornale.it/news/economia/cdp-monti-d-aiutino-alle-fondazioni-861762.html>>
- De Leonardis O. (2003), Le nuove politiche sociali, in: Bifulco L. (a cura di), *Il genius loci del welfare locale*, Officina Edizioni, Roma, pp. 15-28
- De Luca A., Governa F., Lancione M. (2009), Politiche della casa in Europa. Differenze nazionali e tendenze unificanti dell'"housing sociale", *Rivista geografica italiana* n. 3, Vol. 116, pp. 349-378
- De Luca G., (2008), (a cura di), *Discutendo intorno alla città del liberalismo attivo*, Alinea editrice, Firenze
- Degenaro E. (2008), *La finanziarizzazione del mercato immobiliare*, Cacucci Editore, Bari
- Del Corno M. (2012), Imu: le Fondazioni bancarie non pagheranno. Gli anziani in ospizio sì, *Il Fatto Quotidiano*, 4 aprile 2012, in: <<http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/04/04/fondazioni-bancarie-pagheranno-anziani-ricoverati-ospizio/202383/>>
- Del Fante M. (2012), Misure per promuovere l'accesso all'abitazione, *Audizione informale alla Camera dei Deputati, VIII Commissione – Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici*, Roma, 8 maggio 2012
- Del Giudice R., Gervasoni A. (2005), La recente evoluzione del mercato italiano del private equity e venture capital, *Impresa e mercati finanziari* n. 2, *Luic Paper* n. 174, suppl. a luglio 2005, Università Cattaneo, pp. 1-31, reperibile in: <<http://www.biblio.liuc.it/liucpapersita.asp?codice=180>>
- Del Maso D., Benatti M. (2008), Lo studio europeo sugli investimenti socialmente responsabili, Abstract sul mercato italiano, *Forum per la Finanza Sostenibile*, Milano, 19 novembre 2008, reperibile in: <<http://www.assogestioni.it/index.cfm/3,207,4532/abstract-italia.pdf>>
- Delmonte P. (2012), Il fondo immobiliare dedicato all'Edilizia Sociale nella Regione Sicilia, slides di presentazione al *Convegno Abitare Sociale in Sicilia*, Palermo, 16 luglio 2012, reperibile in: <http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_Iniziative/PIR_AbitaresocialeinSicilia/Intervento_Delmonte.pdf>
- Deugeni A. (2012), Partecipazioni/Siluro di Mediobanca alle fondazioni italiane: "Investire in banca non paga. Ecco cosa fare", *Libero*, 23 luglio 2012, in: <http://affaritaliani.libero.it/economia/fondazioni_mediobanca_guzzetti_investimento_banche_conferitarie_patrimonio23072012.html>
- Di Biagi P. (1986), La costruzione della città pubblica, *Urbanistica* n. 85, INU Edizioni, Roma, pp. 8-25
- Di Biagi P. (2001), *La grande ricostruzione. Il piano INA-Casa e l'Italia degli anni '50*, Donzelli Editore, Roma
- Di Biagi P. (2008), *La Città pubblica. Edilizia sociale e riqualificazione urbana a Torino*, Allemandi & Co., Torino
- Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione (2011), *Il Rapporto annuale sul mercato del lavoro degli immigrati*
- Direzione Generale per l'Edilizia Residenziale e Politiche Urbane Abitative (2007), *Tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative – Documento*, Ministero delle Infrastrutture, Roma

Donolo C. (2005), Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies, *Sato e Mercato* n. 73, Anno LXXIII, pp. 33-66

Donolo C. (2006), (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Torino
Economic Commission for Europe (2006), *Guidelines on Social Housing. Principles and examples*, United Nation, Geneva and Switzerland

Esping Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press

European Housing Forum (2012), *A new financing model for affordable housing – The Austrian way*, Bruxelles, 22 maggio 2012, <<http://www.joinricsineurope.eu/it/news/a-new-financing-model-for-affordable-housing-the-austrian-way-309/2012>> , [Accesso 15 dicembre 2012]

Fabietti V. (2007), La Cassa Depositi e Prestiti: sviluppi e potenzialità, *Rapporto dal Territorio 2007*, INU, Roma, pp. 253-260

FederCasa (2011), Che cos'è l'Alloggio sociale, *Atti del Convegno Una casa per tutti, Abitazione sociale motore di sviluppo*, Roma, 30 novembre 2011

Ferrera M. (1993), *Modelli di solidarietà*, Il Mulino, Bologna

FHS (2005), Finanza innovativa e soggetti no-profit, *slides di presentazione al Convegno Expo Italia Real Estate*, Milano, 31 marzo 2005

Fondazione Housing Sociale (2006), *Bilancio d'esercizio*

FHS (2012), *Housing Sociale. Alcune considerazioni*, Roma, 17 novembre 2012, reperibile in: <<http://www.segninuovi.org/dsc/pdf/urbani20121117b.pdf>> , [Accesso 10 gennaio 2013]

Filtri A., Guglielmi A. (2012), *Bankin Foundations*, Mediobanca Securities Report

Finabita (2011), Studio di fattibilità per la costituzione di un Fondo Immobiliare per l'Housing Sociale in Provincia di Latina, slides di presentazione del Presidente di Finabita Arch. Fabbri, *Conferenza Fondo Immobiliare locale opportunità e prospettive*, Latina, 19 aprile 2011

Finlombarda (2010), Housing Sociale: condizioni dell'intervento pubblico, *presentazione al Convegno Le nuove frontiere dell'investimento immobiliare: social housing e dismissione di immobili pubblici. Pubblica Amministrazione e operatori del settore a confronto*, Roma, 25 marzo 2010

Finpiemonte (2013), *Spread bancari applicabili ai finanziamenti*, aggiornato al 5 febbraio 2013, <http://www.finpiemonte.it/attivita/finanziamenti/spread_bancari.aspx> , [Accesso 15 febbraio 2013]

Fondo Monetario Internazionale (2011), *Italy—Staff Report for the 2011 Article IV Consultation*, luglio, IMF Country Report N. 11/173, pp. 1-50, reperibile in: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11173.pdf>>

Friedmann J. (1987), *Pianificazione e dominio pubblico*, Edizioni Dedalo, Bari

Frontera M. (2009), (a cura di), Nella capitale il primo fondo Legacoop per 500 alloggi, *Edilizia e Territorio* 28 settembre – 3 ottobre 2009, pp. 5

Frontera M. (2010), Accelera l'housing sociale della CDP, *IlSole24Ore*, 13 marzo 2010, pp. 34, reperibile in: <http://www.tecnoborsa.it/Documents/sole24ore_accelera-housing_13_03_2010.pdf>

Frontera M. (2012a), Social housing mancano 580 mila case popolari, *Il Sole24Ore*, Impresa&Territori, 11 aprile 2012, pp. 43

Frontera M. (2012b), Luca Dondi (Nomisma): "Per un'offerta appetibile bisogna ottimizzare la produzione in cantiere", il *Sole24Ore*, *Edilizia e Territorio*, 16 luglio 2012, pp. 11

Funari S. (2011), I "vincitori" in etica: valutazione multicriteriale di fondi socialmente responsabili, *Note di Ricerca* n. 3, novembre, Dipartimento di Management, Università Cà Foscari di Venezia, pp. 1-27, reperibile in: <<http://virgo.unive.it/wpideas/storage/2011nr3.pdf>>

-
- Gallino L. (2011), *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi editore, Torino
- Garau (2006), Nuove strade dell'edilizia pubblica, *Edilizia popolare n. 279-280-281*, Federcasa, Roma, pp. 140-153
- Giandelli V. (2006), Nuove utenze – Evoluzione della domanda e dei servizi alla residenza, *Edilizia Popolare n. 279-280-281*, Federcasa, Roma, pp. 154-165
- Giani L. (2009), Profili di efficienza nel completamento della privatizzazione del sistema bancario italiano: il caso delle Fondazioni bancarie, *Studi e Note di Economia, Anno XIV, n. 2-2009*, Banca Monte dei Paschi di Siena, Firenze, pp. 269-292
- Giavazzi F. (2007), Le differenze con i veri investitori istituzionali, *Corriere della Sera*, 12 maggio 2007, p. 41
- Giuliani B. (2006), *New public governance e diritto amministrativo nel governo del territorio*, Cacucci editore, Bari
- GnResearch (2009), *Indagine sui Fondi Etici*, Banca Popolare di Milano e Etica Sgr
- Gorio F. (2002), Il testimone, in AA. VV (2002), *Fanfani e la casa: gli anni cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano INA-Casa*, Rubbettino Editore, Roma
- Graziani A. (2004), La nuova dimensione del disagio abitativo: statistiche e previsioni degli esperti di settore, *Studi e note di economia n. 3*, Monte dei Paschi di Siena, Banca Toscana, pp. 139-169
- Graziani A. (2008), (a cura di), *Disagio abitativo*, Osservatorio FILLEACASA, reperibile in: http://www.filleacgil.it/Filleacasa/archivio/Disagio%20abitativo_giugno%202009.pdf >
- Harvey D. (2005), *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, Oxford-New York
- Hoesli M., Morri G. (2010), *Investimento immobiliare*, Ulrico Hoepli, Milano
- Indovina F. (1992), Il consumo della qualità urbana, in Salzano E., (a cura di), *La città sostenibile*, Edizioni delle Autonomie, Roma, pp. 115-130
- Indovina F. (2005), Appunti sulla questione abitativa oggi, *Archivio di studi urbani e regionali n. 82*, Franco Angeli, Milano, pp. 15-50
- Indovina F. (2006), *Governare la città con l'urbanistica*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna
- Indovina F. (2012), Nuova dimensione del settore edilizio, *Archivio di studi urbani e regionali n. 105*, Franco Angeli, Milano, pp. 90-101
- INU (2007), Proposte dell'INU sulle politiche e gli strumenti per la residenza sociale, *Urbanistica Informazioni n. 213*, maggio-giugno, INU Edizioni, Roma, pp. 89-92
- INU (2008), *Edilizia Residenziale Sociale: una nuova stagione*, Gruppo di lavoro "Politiche e strumenti per la residenza sociale", pp. 1-5
- Iossa E. (2008), *L'allocazione del rischio e la struttura degli incentivi nel partenariato pubblico-privato*, mimeo
- Iossa E., Antellini Russo F., (2008), Potenzialità e criticità del partenariato pubblico privato in Italia, *Rivista di politica economica n.3, vol. 98*, SIPI, Roma, pp. 125-158
- Isae (2001), La povertà soggettiva in Italia, Isae, *Nota mensile*, luglio
- Istat (2001), *14° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni*
- Istat (2008a), *Redditi e condizioni di vita*
- Istat (2008b), *L'abitazione delle famiglie residenti in Italia*, Statistiche in breve
- Istat (2011), *L'Italia che emerge dai primi risultati del censimento*, 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni

Istat (2012), *Rapporto annuale 2012, La situazione del Paese*

Karrer F. (2003), La città integratrice di servizi, in: Karrer F. e Ricci M., (a cura di), *Città e nuovo welfare*, Officina Edizioni, Roma, pp. 17-37

Karrer F. e Ricci M., (2003), (a cura di), *Città e nuovo welfare*, Officina Edizioni, Roma

La Repubblica (2012), Imu anche per le Fondazioni bancarie. Nuovo emendamento al dl su costi politica, 29 novembre 2012, in:

<http://www.repubblica.it/economia/2012/11/29/news/imu_la_pagheranno_anche_le_fondazioni_bancarie_nuovo_emendamento_a_dl_sui_costi_della_politica-47681817/>

La Spina A., Majone G. (2000), *Lo Stato regolatore*, il Mulino, Bologna

Landi A. (2010), Investire nell'edilizia privata sociale: l'attrattività dei fondi immobiliari locali, Sintesi del Convegno organizzato da CDPI Sgr, *UrbanPromo 2010*, Venezia, 28 ottobre 2010, reperibile in:

<http://www.cdpiisgr.it/includes/pdf/sintesi_convegno_urbanpromo.pdf>

Larsen K. E. (2007), Housing opportunities in Florida: the State Housing Trust Fund, *Journal of Land Use and Environmental Law*, Volume 23/1, Florida State University Press, Florida, pp. 161-176

Leardini C., Rossi G., Todesco C. (2009), Governance e accountability nelle Fondazioni Bancarie, *Economia Aziendale Online* n. 4/2009, Pavia, pp. 81-95

Linker J., Shay C., Hall C. (2001), *Issue Brief: Affordable Housing Trust Fund*, Fannie Mae Fundation, Washington

Luminoso A. (2008), Contratto fiduciario, Trust, e atti di destinazione ex art. 2645 ter C.C., *Rivista notariato* n. 5, Giuffrè Editore, Roma, pp. 993-1004

Lungarella R. (2010a), Social housing: una definizione inglese di "edilizia residenziale pubblica"?, *Istituzioni del Federalismo* n. 3/4, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, pp. 271-311

Lungarella R. (2010b), *Un piano di edilizia solo sociale*, 19 maggio 2010, in:

<<http://www.eddyburg.it/article/articleview/15150/0/257/>>

Lungarella R. (2010c), Il diritto alla casa tra welfare state e mercato. Annotazioni sul "piano casa", *Atti del Convegno Diritti fondamentali della UE dopo Lisbona*, Università Gabriele D'Annunzio Chieti Pescara, Pescara, 6-7 maggio 2010, pp. 1-14, reperibile in: <<http://www.pausania.it/files/lungarella%20casa%20pescara.pdf>>

Lungarella R. (2011), I fondi immobiliari chiusi e le politiche per la casa. Appunti preliminari, in Commissione cultura della fondazione degli architetti di Ferrara (a cura di), *Ri_generazione dell'abitare sociale*, Italia editore, Ferrara, pp. 1-8, reperibile in: <www.monitorimmobiliare.it/public/.../2012228157541645_fondi.doc>

Lungarella R. (2012a), *Per la casa un decreto poco sociale*, 26 ottobre 2012, in: <<http://www.lavoce.info/per-la-casa-un-decreto-poco-sociale/>>

Lungarella R. (2012b), Gli effetti dei fondi immobiliari chiusi per l'edilizia sociale sulla struttura del mercato della casa, *Archivio di studi urbani e regionali* n. 105, Franco Angeli, Milano, pp. 136-142

Lungarella R. (N.d.), *Finanziare i programmi di edilizia sociale di Regioni e Comuni*, in:

<www.lafabbricadinichi531.it> , [Accesso 27 ottobre 2012]

Maggio F. (2012), *La questione delle Fondazioni bancarie*, 30 luglio 2012, in:

<<http://www.ilpost.it/francescomaggio/2012/07/30/fondazioni-bancarie/>>

Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino

Magnani I. (2006), Città. L'intreccio pubblico-privato nella formazione dell'ordine sociale spontaneo, *Quaderni del dipartimento di economia pubblica e territoriale* n.1, Università degli studi di Pavia, pp. 1-16

-
- Magnani I., Muraro G. (1978), *Edilizia e sviluppo urbano: obiettivi e strumenti dell'intervento pubblico*, Il Mulino, Bologna
- Malpass P. (2007), The transformation of welfare and housing: reflections from a British perspective, in *Second colloquium, Welfare transformation and demographic change in Europe: challenges for the social housing sector*, colloquium proceedings, CECODHAS European Social Housing Observatory
- Manfredi C. (2002), La finanziarizzazione del settore immobiliare, in: Tronconi O., Ciaramella A., Pisani B. (2002), *La gestione di edifici e di patrimoni immobiliari*, Il Sole24Ore, Milano
- Manzo R., Brancaccio S. (2011), Le politiche regionali di edilizia residenziale pubblica, *Urbanistica Informazioni n. 239-240*, settembre-dicembre, INU Edizioni, Roma, pp. 61-63
- Marazzi C. (2002), Il denaro che parla, *Inoltre a. V. n. 6*, pp. 9-19
- Marchettini S. (2010), Investire nell'edilizia privata sociale: l'attrattività dei fondi immobiliari locali, Sintesi del Convegno organizzato da CDPI Sgr, *UrbanPromo 2010*, Venezia, 28 ottobre 2010, reperibile in: http://www.cdpi.sgr.it/includes/pdf/sintesi_convegno_urbanpromo.pdf
- Mariarosaria M. (2009), *Casa, le imprese edili adesso puntano sul social housing*, 21 settembre 2009, in: http://infopmi24.ilsole24ore.com/economia_distretti/EconomiaSocialHousing.php?uuid=85210cfe-a613-11de-8f84-343e41741891&DocRulesView=Libero
- Martini A., Romano B. (2008), Quale valutazione per le Fondazioni grantmaking?, in: Turati G., Piacenza M., Segre G., (a cura di), *Le fondazioni: solo un patrimonio alla ricerca di uno scopo? Un percorso di lettura in chiave economica*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino
- Mastragostino F., (2011), (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Giappichelli editore, Torino
- Mazzarelli V. (1996), *Fondamenti di diritto urbanistico*, Carocci editore, Roma
- Memo F. (2007), Nuove caratteristiche del sistema immobiliare e abitabilità urbana. Alcune evidenze a partire dal caso di Milano, *Sociologia Urbana e Rurale n. 84*, Franco Angeli, Milano, pp. 103-123
- Mercati L. (2011), Il Trust, in Mastragostino F., (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Giappichelli Editore, Torino, pp. 675-698
- Micelli E. (2008), Gli strumenti innovativi per la promozione delle politiche abitative, *Urbanistica Informazioni n. 217*, gennaio-febbraio, Inu Edizioni, Roma, pp. 83-84
- Micelli E. (2009), Modelli ibridi di partnership pubblico-privato nei progetti urbani, *Scienze Regionali n. 2*, Franco Angeli, Milano, pp. 97-112
- Micheli D. (2006), Le politiche del governo federale statunitense nell'edilizia residenziale. Suggesti per il modello italiano, *Working Paper CERIS-CNR n. 11/2006*, Anno VIII, Istituto di Ricerca sull'Impresa e lo Sviluppo, Torino-Roma, pp. 3-37
- Milanoitalia (2012), Via Voltri, nasce il fondo per l'housing. Residenze Social a basso prezzo, *Libero*, 29 novembre 2012, in: http://affaritaliani.libero.it/milano/avviato-il-fondo-residenze-291112.html?refresh_ce
- Minelli A. R. (2004), *La politica per la casa*, il Mulino, Bologna
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Riparto delle risorse del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni, relative all'anno 2006*. Legge 9 dicembre 1998, n. 431, Decreto 10 novembre 2006, G.U. n. 18 del 23.1.2007
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2013), *Presentazione del Piano Città*, reperibile in: <http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=2404>, [Accesso 23 febbraio 2013]

MIT, Allegato 2 al Decreto direttoriale 23 marzo 2010, prot. n. 3450 – Capitolato d’oneri per lotto 1 e lotto 2, reperibile in: Portale MIT, Direzione Generale per le politiche abitative, <<http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=701>>

Moise F. (2004), *Le Fondazioni in cassa*, 8 gennaio 2004, in: <www.lavoce.info/articoli/pagina847-351.html>

Monteleone R. (2008), La contrattualizzazione delle politiche e dei servizi di welfare: forme organizzative ed effetti sui territori, in Cecchi C., Curti F., de Leonardis O., Karrer F., Moraci F., Ricci M., (a cura di), *Il management dei servizi urbani tra piano e contratto*, Officina Edizioni, Roma, pp. 11-63

Moroni S. (2003), L’interesse pubblico. Un concetto definitivamente screditato o ancora rilevante per le attività di pianificazione del territorio?, *CRU – Critica della Razionalità Urbanistica n. 13*, Alinea editrice, Firenze, pp. 7-22

Moroni S. (2007), *La città del liberalismo attivo*, CittàStudi edizione, Novara

Napolitano G. (2010), Le Fondazioni di origine bancaria e la «promessa dimenticata» della vigilanza, *Italianieuropei n. 3*, Fondazione Italianieuropei, Roma, pp. 129-135

Nepi P. (2008), Genealogia e metamorfosi del “bene comune”, *Dialoghi n.1*, marzo, Azione Cattolica Italiana, pp. 26-33, reperibile in: <<http://dedalo.azionecattolica.it/documents/nepi.pdf>>

Nicolai M. (2010), Investire nell’edilizia privata sociale: l’attrattività dei fondi immobiliari locali, Sintesi del Convegno organizzato da CDPI Sgr, *UrbanPromo 2010*, Venezia, 28 ottobre 2010, reperibile in: <http://www.cdpsigr.it/includes/pdf/sintesi_convegno_urbanpromo.pdf>

Nicolai M. (2011), *P.A.mphlet. Finanza pubblica e privata: incentivi alle imprese, fondi mobiliari e immobiliari, cartolarizzazioni, derivati, project financing, patto di stabilità e federalismo*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN)

Nomisma (2007), *La condizione abitativa in Italia*

Nomisma (2010), *La condizione abitativa in Italia, II Rapporto*

Nomisma (N. d.), *Abitare sociale: alcuni numeri sul disimpegno pubblico*, in: <http://www.nomisma.it/fileadmin/User/Abitare_sociale.pdf>, [Accesso 23 febbraio 2010]

Ombuen S. (2003), Politiche urbane e perseguimento dell’interesse pubblico nel nuovo ambiente sussidiario, in: Karrer F. e Ricci M., (a cura di), *Città e nuovo welfare*, Officina Edizioni, Roma, pp. 91-115

Osservatorio Finanzaetica (2008), *Finalmente la buona notizia. Nella crisi della finanza è boom in Europa per gli investimenti etici*, 2 ottobre 2008, in: <<http://www.osservatoriofinanzaetica.it/ofe/fondi-socialmente-responsabili-rapporto-europeo-eurosif.asp>>

Pagliari G. (2004), *Le Fondazioni Bancarie. Profili giuridici*, Giuffrè, Milano

Palermo P.C. (2001), *Prove di innovazione. Nuove forme ed esperienze del governo del territorio in Italia*, Franco Angeli, Milano

Palermo P. C. (2004), *Trasformazioni e governo del territorio*, Franco Angeli, Milano

Papa A. (2010), *Project financing e Fondi Infrastrutturali: governance e struttura degli sponsor complessi*, Tesi di dottorato in Economia e Tecnica della Finanza di Progetto, Università Luiss Guido Carli

Pennacchi L. (2008), *La moralità del welfare. Contro il neoliberalismo populista*, Donzelli editore, Roma

Pennacchi L. (2010), Stato-mercato: con la crisi una questione di nuovo cruciale, in Pennacchi L., (a cura di), *Pubblico, privato, comune*, Ediesse, Roma, pp. 27-68

Pesole D. (2010) L’autunno nero del ’92 tra tasse e svalutazioni, *Il Sole24Ore*, 30 aprile 2010, in: <http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/Editrice/IISole24Ore/2010/04/30/Economia%20e%20Lavoro/5_A.shtml>

Pessina Costruzioni (N. d.), *Social Housing*, in: <<http://affaritaliani.libero.it/static/upload/i-gi/i-giardini-di-via-voltri-progetto.pdf>>, [Accesso 23 novembre 2012]

Pivo G. (2005), Is there a future for Socially Responsible Property Investment?, *Real Estate Issues, Volume 30, n. 1*, The Counselor of Real Estate Publisher, USA, pp. 16-26

Pozzo A. M. (2012), L'edilizia sociale ai tempi della crisi, *Techne n.4*, Università di Firenze, pp. 35-43

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Unità di analisi strategica delle politiche di Governo (2007), *Le politiche abitative in Italia: ricognizione e ipotesi di intervento*

Preti M. (1980), La legge sull'equo canone: considerazioni generali ed effetti sul mercato delle abitazioni, *Ce.S.E.T.: atti degli incontri. X – Problemi giuridici, economici ed estimativi dell'equo canone nelle locazioni degli immobili urbani e rustici, 10 gennaio 1980*, Firenze University Press, pp. 163-168

Priemus H., Kleinman M., Maclennan D., Turner B. (1993), European monetary, economic and political Union: consequences for national housing policies, *Housing and Urban Policy Studies n. 6*, Delft, University Press

Prizzon F., Ingaramo L., Bagnasacco M. (2007), *Social housing: quadro interpretativo dei metodi e delle esperienze in Italia*, SITI, Politecnico di Torino

Puato A. (2008), E i re del mattone si mettono in fila, *Corriere Economia*, 6 ottobre 2008, pp. 13

Quintas A. M. (1979), *Analisi del bene comune*, Bulzoni, Roma

Rabaiotti G. (2001), *La casa in periferia. La scomparsa della questione abitativa dal dibattito sulla città*, tesi di Dottorato, Iuav, Venezia

Rabaiotti G. (2010), L'edilizia sociale: un servizio come e per chi, *Il progetto sostenibile n. 25*, anno VIII, giugno, EdicomEdizioni, Monfalcone, pp. 18-23

Rabaiotti G. (2011), La casa come servizio e quella riforma mancata che immobilizza il mercato, *VDossier, n.2*, anno 2, settembre, Associazione Ciessevi Editore, Milano, pp. 13-26

Radiocor (2009), Fondi: verso la finanza etica anche investitori tradizionali, *Il Sole24Ore*, 18 giugno 2009, in: <<http://archivio-radiocor.ilsole24ore.com/articolo-714268/fondi-finanza-etica-anche/#ixzz2C13rinv8>>

Rainò A. (2011), *I sogni dei fondi immobiliari italiani*, 24 luglio 2011, in: <<http://www.immobiliare.com/2011/07/24/i-sogni-dei-fondi-immobiliari-italiani/>>

Rancati P. (2005), Casa dalla parte dei diritti. Per battere l'emergenza e l'esclusione, garantire l'accesso, programmare e ampliare l'offerta, *Estratto dalla relazione al V Congresso territoriale del Sindacato Inquilini Casa e Territorio (SICET)*, Milano, 30 aprile 2005, pp. 1-20, reperibile in: <http://www.criticamente.com/urbanistica/urbanistica_applicata/Rancati_Pierluigi_Casa_dalla_parte_dei_diritti.pdf>

Ranci C. (2002), *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna

Regalli M., Soana M. G., Tagliavini G. (2005), I fondi etici: caratteristiche, spazi di mercato, ritorni finanziari, in: Signori S., Rusconi G., Dorigatti M., (a cura di), *Etica e finanza*, Franco Angeli, Milano

Rigamonti B. (2006), Fondi immobiliari per l'housing sociale e la riqualificazione urbana, *Urbanistica Informazioni n. 209*, settembre-ottobre, INU Edizioni, Roma, pp. 63-65

Riggio V. (1983), *"L'edilizia residenziale pubblica – profili giuridici"*, Rean Mazzone editori, Palermo

Rigon A., Sbeti F. (2007), (a cura di), *Fondazioni, politiche immobiliari e investimenti nello sviluppo locale*, Fondazione di Venezia, Marsilio Editori, Venezia

Rinaldi R. (2011), *I fondi immobiliari: andamento del mercato, rischi e sviluppi normativi*, Banca d'Italia

Rousseau J.J. (1762), *Il contratto sociale*

Roveresi Monaco F., Maltoni A. (2010), Fondazioni e interessi generali in Italia, *Relazione al XVIII Congresso italo-spagnolo dei professori di diritto amministrativo, Forme private e interessi generali: quale ruolo per le Fondazioni?*, Bologna, 27-29 maggio 2010

Saccomani S. (2003), Governo pubblico delle trasformazioni urbane e interesse generale: alcuni punti di partenza, in Savino M., (a cura di), *Nuove forme di governo del territorio. Temi, casi, problemi*, Franco Angeli, Milano, pp. 21-36

Savino M., (a cura di), *Nuove forme di governo del territorio. Temi, casi, problemi*, Franco Angeli, Milano

Salvatore M. (2012), (a cura di), Introduzione all'istituto del Trust, *Commissioni Normative a Tutela dei Patrimoni, Quaderno n. 44*, ODEC – Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, Milano, pp. 1-100

Salzano E. (2011), *Dualismo urbano. Città dei cittadini o città della rendita*, 8 novembre 2011, reperibile in: <<http://archivio.eddyburg.it/article/articleview/17327/1/14>>

Santangelo S. (2003), Contesto e cultura urbanistica prima del decreto del 1968, in Karrer F., Ricci M. (2003), *Città e nuovo welfare*, Officina edizioni, Roma, pp. 41-61

Sapelli G. (2009), Tra rendita urbana e rendita finanziaria: la città a frattali, *Dialoghi Internazionali. Città nel mondo n. 10*, Bruno Mondadori, Milano, pp. 15-19

Savino M. (2003), (a cura di), *Nuove forme di governo del territorio. Temi, casi, problemi*, Franco Angeli, Milano

Sbetti F. (2007a), Sbetti F., (a cura di), (2007), Le Fondazioni per lo sviluppo delle città, *Urbanistica Informazioni n. 215*, INU Edizioni, Roma, pp. 26-40

Sbetti F. (2007b), Le fondazioni di origine bancaria per le città, in Rigon A., Sbetti F., (a cura di), *Fondazioni, politiche immobiliari e investimenti nello sviluppo locale*, Fondazione di Venezia, Marsilio Editori, Venezia, pp. 63-92

Scenari Immobiliari (2007), *Social Housing in Europa e focus sull'Italia*, reperibile in: <http://repository.demaniore.com/galleries/mercato_immobiliari/C--Documents-and-Set-20070702150256-0.pdf>, [Accesso 7 giugno 2010]

Segre G. (2007), Il segno delle Fondazioni sul territorio, in Rignon A., Sbetti F., (a cura di), *Fondazioni, politiche immobiliari e investimenti nello sviluppo locale*, Fondazione di Venezia, Marsilio Editori, Venezia, pp. 13-24

Senato della Repubblica (2003), XIV Legislatura, 5° Commissione Permanente (Programmazione economica e bilancio), Conversione in Legge del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dei conti pubblici, *Discussione Generale congiunta*, 30 ottobre 2003

Signori S. (2009), NPOs and socially responsible investments. The case of Italian Foundations, *Paper presentato alla 1st International Conference on Sustainable Management of Public and Not for profit Organizations*, Forlì Campus, 1-3 luglio 2009

Soricelli G. (2002), Politiche pubbliche e complessità sociali. Il fenomeno delle aree metropolitane tra riassetto dell'amministrazione locale e riforme costituzionali, *Le Istituzioni del federalismo n. 5*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, pp. 843-876

Stella Richter P. (2002), *I principi del diritto urbanistico*, Giuffré editore, Milano

Stufara D. (2006), Questione abitativa: la posizione delle regioni, *Urbanistica Informazioni n. 207*, maggio-giugno, INU Edizioni, pp. 33-35

Sunia (2009), *L'offerta di abitazioni in affitto nelle aree metropolitane*

Sunia (2010), *La casa: diritti, costi, servizi, tutele*

-
- Tiberi G. (2008), La dimensione costituzionale del Terzo Settore, in: Cittadino C. (2008), (a cura di), *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore*, Astrid, Passigli Editori, Firenze, pp. 25-74
- Tocci W. (2009), L'insostenibile ascesa della rendita urbana, *Democrazia e Diritto n. 1*, Franco Angeli, Milano, pp. 17-60
- Tosi A. (1994), (a cura di), *La casa: il rischio e l'esclusione. Rapporto Irs sul disagio abitativo in Italia*, Franco Angeli Editore, Milano
- Tronconi O., Ciaramella A., Pisani B. (2002), *La gestione di edifici e di patrimoni immobiliari*, Il Sole24Ore, Milano
- Urbani P. (1974), *La casa di carta*, Officina edizioni, Roma
- Urbani P. (2000), *Urbanistica consensuale*, Bollati Boringhieri, Torino
- Urbani P. (2005), Pianificare per accordi. Profili giuridici, *Relazione al Seminario INU Lombardia Pianificazione per accordi. Finalità, Problemi, Esempi*, Milano, 11 maggio 2005, reperibile in: <http://www.pausania.it/content/view/27/69/>
- Urbani P. (2007), *Territorio e poteri emergenti*, Giappichelli editore, Torino
- Urbani P. (2009), Urbanistica consensuale, "pregiudizio" del giudice penale e trasparenza dell'azione amministrativa, *Rivista giuridica dell'edilizia n. 2*, Giuffrè, Milano, pp. 47-57
- Urbani P. (2010), L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali, *Istituzioni del Federalismo 3/4*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, pp. 249-270
- Urbani S. (2009), (a cura di), Fondazioni di origine bancaria e Housing Sociale, in: ACRI, *Tredicesimo rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria*
- Urbani S. (2010), Dalla casa alle politiche dell'abitare, *Intervento al Convegno Dall'edilizia Residenziale Pubblica al social housing, Forum PA*, Roma, 20 maggio 2010
- Vandone D. (2003), Il mercato italiano dei fondi di investimento socialmente responsabili, *Working Paper n. 17/2003*, luglio, Dipartimento di Economia Politica e Aziendale, Università degli studi di Milano, pp. 1-39
- Vecchietti S., Cosmi V., (2006), I progetti delle Fondazioni Bancarie per le città, *Urbanistica Informazioni n. 209*, INU Edizioni, Roma, pp. 5-26
- Vella F. (2012), *Fondazioni, qui ci vuole una vigilanza indipendente*, 23 novembre 2012, in: <http://www.lavoce.info/articoli/-finanza/pagina1003417.html>
- Venturi A. (2010), Dalla Legge Obiettivo al Piano nazionale di edilizia abitativa: il (ri)accentramento (non sempre opportuno) di settori strategici per l'economia nazionale, *Le Regioni n.6*, novembre-dicembre, Il Mulino, Bologna, pp. 1378-1393
- Viola D. (N.d.), *Dispensa: il mercato immobiliare in Italia, Appunti di statistica dell'intermediazione*, reperibile in: <http://www.dip-statistica.uniba.it/html/docenti/viola/DispensaSI.pdf> , [Accesso 5 giugno 2012]
- Visconti di Massino U., Dragotto M. (2011), Che cos'è l'edilizia privata sociale, *Il Giornale dell'Architettura n. 99*, novembre, Allemandi & Co., Torino, pp. 16-17
- Whitehead C. e Scanlon K. (2007), *Social Housing in Europe*, London School of Economics, London
- Zamagni (2008), Prefazione, in: Cittadino C. (2009), (a cura di), *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore*, Astrid, Passigli Editori, Firenze, pp. 7-15
- Zaffra L. (2010), Una nuova fiscalità per la gestione dell'Edilizia Residenziale Sociale. Proposte in materia di defiscalizzazione dell'housing sociale, *Intervento al Convegno Pressione fiscale e casa sociale*, Federcasa, Regione

Lombardia, Milano, 12 novembre 2010, reperibile in:
<http://www.federcasa.it/news/federalismo_fiscale/Zaffra_NUOVA_FISCALITA.pdf>

Zoli M. (2004), I sistemi di welfare state nei paesi dell'Unione Europea, Luiss Lab on European Economics, *LLEE Working Document n. 1*, Luiss Guido Carli, pp. 1-31

Bibliografia casi studio

Boatti A. (2011), Fabbisogno di abitazioni a Milano e nella Provincia. Quale futuro per la città?, *Presentazione della ricerca al Convegno Nessuna persona senza casa, nessuna casa senza persone*, Milano, 9 febbraio 2011

Calabrese R. (2012), *Legno strutturale, ok dal Consiglio Superiore Lavori Pubblici*, 22 giugno 2012, reperibile in:
<http://www.edilportale.com/news/2012/06/tecnologie/legno-strutturale-ok-dal-consiglio-superiore-lavori-pubblici_28185_12.html>

Casa S.p.A (2007), *Rassegna sui massimali di costo per l'edilizia residenziale pubblica*

Castagno R. (2010), Alloggi di edilizia sociale. Tremonti: "Parma batte Milano", *La Repubblica, Parma*, 6 novembre 2010, in:
<http://parma.repubblica.it/cronaca/2010/11/06/news/alloggi_di_edilizia_sociale_tremonti_luned_a_parma-8811180/>

FHS (2010), *Il progetto Parma Social House*, 25 novembre 2010, Roma, IFEL, Fondazione ANCI

Fondazione Housing Sociale (2006), *Bilancio d'esercizio*

Fondazione Housing Sociale (2007), Fondo immobiliare etico Abitare Sociale 1, *Intervento al Convegno Housing Sociale, un nuovo strumento per realizzare interventi di edilizia sociale*, 27 novembre, Milano

Fondazione Housing Sociale (2008), Progetto Housing Sociale, *Intervento al Convegno Fondi Immobiliari etici per l'edilizia sociale*, 3 ottobre, Milano

Fondazione Housing Sociale (2009), Fondo Abitare Sociale 1, *Intervento al Convegno Finanza e Housing Sociale*, 30 aprile, Milano

Fondazione Housing Sociale (2010), *Bilancio d'esercizio*

Fondazione Housing Sociale (2011), Housing Sociale, *Intervento al Convegno Finanza innovativa e soggetti no-profit, Expo Italia Real Estate*, Milano, 31 marzo 2011

Fondazioni (2011), Cresce l'Housing Sociale, settembre-ottobre 2011, Anno XII, pp. 1-2

Frontera M. (2012c), Mancano 580mila alloggi low cost, *Il Sole24Ore, Edilizia e Territorio*, 9-21 aprile, pp.1

Frontera M. (2012d), Torri record al via Nove piani in legno, *Il Sole24Ore, Edilizia e Territorio*, 30 gennaio – 4 febbraio, pp. 4

Frontera M. (2012e), Intervista: Cerami (Polaris), «Ecco come cresceremo», *Il Sole24Ore, Edilizia e Territorio*, 28 maggio 2012, pp. 17

Gaeta L. (2011), Intervista a Maggioni Alessandro, in *Urbanistica n. 145*, gennaio marzo, INU Edizioni, Roma

Gazzetta di Parma (2010), Social House, Tremonti elogia il progetto: "Parma-Milano 1-0", 8 novembre 2010, in:
<http://www.gazzettadiparma.it/primapagina/dettaglio/1/62466/Social_House_Tremonti_elogia_il_progetto%3A_Parma-Milano_1-0.index.html>

Guerini A. (2011), Housing Sociale, taglio agli affitti, *Crema*, 27 gennaio 2011

Il mattino di Parma, Programma di edilizia convenzionata di STT da 15 mln di euro mai decollato. Parma Social Housing, Iotti: “che fine ha fatto il progetto approvato?”, 8 novembre 2012, in:
<<http://www.ilmattinodiparma.it/?p=26943>>

La Repubblica, Parma, Iotti: “che fine ha fatto il Social Housing?”, 9 novembre 2012, <<http://uncomunea5stelle-parma.blogautore.repubblica.it/2012/11/09/iotti-che-fine-ha-fatto-il-social-housing/>>

Loda P. (2011), Via Camporelle, abbattuto il costo degli affitti, *La Cronaca, edizione di Cremona e Provincia*, 27 gennaio 2011

Mansi S. (2012), *San Siro: asfaltata cascina Torrette*, 16 luglio 2012, in:
<<http://lombardia.indymedia.org/node/46822>>

Ombriano Sabbioni. Due quartieri nella città (2009), Documento viabilità, dicembre, in:
<http://www.cremaonline.it/articoli/images/cr9507viabilita_ambriano-sabbioni.pdf>, [Accesso 20 giugno 2012]

Pellacini G. (2010), Il progetto di Social Housing nel Comune di Parma, *Intervento al Convegno Modelli di finanziamento del social housing: il sistema integrato dei fondi immobiliari locali e nazionali*, ANCI Emilia Romagna e Ce.S.F.E.L. Emilia Romagna, Bologna, 14 aprile

Peron S. (2012), Il Social Housing: il caso di Parma, *Techne. Journal of Technology for Architecture and Environment*, n. 04, Firenze University Press, pp. 92-96

Saracina F. (2010), Social Housing, Parma e Milano le città apripista. De ponti: occasioni per le imprese, *Il Sole 24 Ore, Edilizia*, 9 novembre 2010, pp. 29

Sardella D. (2012), Parma Social House, *Intervento al Convegno Città pubblica. Politiche abitative e progetto*, Sala Consiliare Provincia di Pordenone, 22 ottobre 2012, reperibile in:
<<http://www.provincia.pordenone.it/index.php?id=897>>

Sica A. (2011), I fondi immobiliari per il Social Housing, *Intervento al seminario Strumenti finanziari alternativi per l’edilizia residenziale pubblica*, Roma, 23 febbraio 2011

Verga G. (2007), La città della qualità: progetti e realizzazioni per migliorare la qualità urbana, *Intervento al Convegno Expo Italia Real Estate*, Milano, 23 maggio 2007

Volta M. (2012), Lo strano caso Psh: scomparso il progetto da 130 milioni. Iotti: “Pizzarotti cosa vuole fare?”, *Parma Sera*, 8 novembre 2012, in:
<http://www.parmasera.it/app/documentprint.jsp?jsessionid=86AF8F48A9EAA7B09DE90504917EB128?id_prodotto=29816&IdC=1618&tipo_padre=0&IdS=1618&tipo_cliccato=0&css=>>

Zinna (2010), Politiche di Housing Sociale a Milano – Attuazione aree di via F.lli Zoia, Via Rizzoli, *Intervento al Forum PA*, 16-19 maggio 2010, Roma, reperibile in:
<http://forges.forumpa.it/assets/Speeches/2393/1211_franco_zinna.pdf>

Atti amministrativi degli interventi del Fondo Immobiliare Federale Lombardia

Comune di Crema (2009), Piano Generale del Traffico Urbano di Ombriano e Sabbioni, Relazione Preliminare, 28 luglio 2009

Comune di Crema, Approvazione proposta di modifica della convenzione relativa all’intervento di Housing sociale del fondo immobiliare etico “Abitare sociale 1” (FAS1) in Via Camporelle, Deliberazione consiliare n. 29 del 20.04.2007, Delibera C.C. n. 2011/00004 del 26/01/2011

Comune di Crema, Determinazione dei prezzi di vendita alloggi in Via Camporelle – Zona C1 – UMI n.2 – Intervento di Housing Sociale, Deliberazione C.C. n. 2012/00086 del 12/02/2012

Comune di Crema, Piano dei Servizi - Relazione, Piano di Governo del Territorio, Delibera di C.C. n. 55, 16 giugno 2011

Comune di Milano, Approvazione della revisione del capitolo – X. Regole – del Documento di Inquadramento delle Politiche Urbanistiche comunali “Ricostruire la grande Milano” approvato dal Consiglio Comunale il 5.6.2000 con Deliberazione di C. C. n. 48/00, 5 giugno 2000

Comune di Milano, Avviso Pubblico agli operatori di finanza etica per la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sperimentale in locazione a canone sociale, calmierato e convenzionato, su aree di proprietà comunale site in Via Cenni, Via Ferrari e Figino, da concedere in diritto di superficie novantennale, Allegato alla Determinazione Dirigenziale n. 623216/08

Comune di Milano, Avviso pubblico per la concessione in diritto di superficie novantennale, di n. 8 aree di proprietà comunale, per la realizzazione di interventi di edilizia residenziale, a canone di locazione sociale, moderato e convenzionato e/o in godimento d’uso, e con prezzo di cessione convenzionato, Determinazione Dirigenziale n. 68, 31 luglio 2008

Comune di Milano, Consiglio di Zona n. 7, Intervento di edilizia residenziale in locazione a canone sociale, calmierato e convenzionato – Via Cenni – Parere del Consiglio di Zona 7, Deliberazione n. 113, 25 ottobre 2010

Comune di Milano, Convenzione urbanistica per la disciplina e l’attuazione degli interventi di edilizia residenziale sperimentale in locazione, a canone sociale, moderato e convenzionato, da eseguirsi sull’area di proprietà comunale sita in via Cenni e disciplina della costituzione del diritto di superficie, a tempo determinato, sull’area medesima, Repertorio n. 18200, 25 marzo 2011

Comune di Milano, Criteri ed Indirizzi per la disciplina degli accordi convenzionali nell’ambito degli interventi di edilizia convenzionata (ordinaria e agevolata), con particolare riferimento ai prezzi di vendita, ai canoni di locazione ed ai requisiti soggettivi per l’accesso all’edilizia residenziale convenzionata, Allegato – Relazione Tecnico-Istruttoria, Deliberazione di C.C. n. 42/2010, 11 ottobre 2010

Delibera G. R. n. 7/20913, BURL n. 10, 7 marzo 2005

Deliberazione G. R. n.8/7555, Programma Regionale per l’Edilizia Residenziale Pubblica 2007-2009, BURL, 2° Supplemento Straordinario al n. 29, 15 luglio 2008

Portale Regione Lombardia, Sezione Menu Home DG, Elenco Interventi AQST 2006, Milano e Hinterland, <http://www.casa.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Redazionale_P&childpagename=DG_Casa%2FDetail&cid=1213276922441&packedargs=NoSlotForSitePlan%3Dtrue&pagename=DG_CASAWrapper> [Accesso: 15 giugno 2012]

FHS, Una comunità per crescere, Milano – Via Cenni, Documento preliminare alla progettazione, 2009/2010, Portale Fondazione Housing Sociale, Sezione Progetti, <http://www.fhs.it/allegati/201109291648230.DPP_Cenni.pdf>, [Accesso 16 giugno 2012]

FHS, Il Borgo sostenibile, Milano – Figino, Documento preliminare alla progettazione, 2009/2010, Portale Fondazione Housing Sociale, Sezione Progetti, <http://www.fhs.it/allegati/201109291651140.DPP_Figino.pdf>, [Accesso 16 giugno 2012]

Polaris Sgr, Avviso pubblico per la raccolta di candidature, Alloggi in locazione e Alloggi con patto di futura vendita, <www.cennidicambiamento.it>, [Accesso 20 giugno 2012]

Polaris Sgr, Secondo avviso per la raccolta di manifestazioni di interesse, alloggi in cessione immediata a prezzo convenzionato/alloggi in locazione con previsione di futuro acquisto nell’edificio Cigno, Portale Casa Crema più, Sezione Come partecipare, <www.casacremapiu.it>, [Accesso 15 giugno 2012]

Proposta di Deliberazione di C. C., Integrazione del Documento di Inquadramento delle Politiche Urbanistiche comunali e definizione delle linee di indirizzo e dei criteri per la promozione dei programmi comunali per l’edilizia residenziale pubblica, Prot. Gen. 301253 del 18.3.2004

Atti amministrativi degli interventi del fondo PSH

Regione Emilia Romagna, Bando regionale per il programma innovativo in ambito urbano denominato “Programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile”, Deliberazione di G. R. n. 1104, 16 luglio 2008

Comune di Parma, Bando di gara per l’attuazione del nuovo POC, n. 42, BUR Emilia Romagna n. 159, 17 settembre 2008

Comune di Parma, Programma di Edilizia Residenziale Sociale, Schema di convenzione relativa agli interventi di edilizia residenziale sociale (ERS) nell’ambito del programma denominato “PSH – Parma Social House”, reperibile in: Portale Comune di Parma, Sezione atti e bandi, <http://www.comune.parma.it/comune/atti-e-bandi_m1012.aspx>, [Accesso 18 giugno 2012]

Comune di Parma, Convenzione relativa agli interventi di edilizia residenziale sociale (ERS), nell’ambito del programma denominato “PSH – Parma Social House” regolante i rapporti tra Comune di Parma e soggetti attuatori per l’attuazione degli interventi previsti all’interno della scheda norma “A3 – Via Chiavari – Ambito XVII Lotto 7” di cui al permesso di costruire n.1327/2010, Repertorio n. 35286/16285, 5 maggio 2011

Comune di Parma, Convenzione relativa agli interventi di edilizia residenziale sociale (ERS), nell’ambito del programma denominato “PSH – Parma Social House” regolante i rapporti tra Comune di Parma e soggetti attuatori per l’attuazione degli interventi previsti all’interno della “Scheda norma B14, lotto 12” di cui al permesso di costruire n. 1331/2010, Repertorio n. 33377

Comune di Parma, Convenzione relativa agli interventi di edilizia residenziale sociale (ERS), nell’ambito del programma denominato “PSH – Parma Social House” regolante i rapporti tra Comune di Parma e soggetti attuatori per l’attuazione degli interventi previsti all’interno della scheda norma “A/4 Via Sant’Eurosia, lotto A18” di cui al permesso di costruire n. 1481/2010 relativo agli edifici identificati con le lettere “C” e “D”, Repertorio n. 35868/16526, 15 giugno 2011

Comune di Parma, Convenzione relativa agli interventi di edilizia residenziale sociale (ERS), nell’ambito del programma denominato “PSH – Parma Social House” regolante i rapporti tra Comune di Parma e soggetti attuatori per l’attuazione degli interventi previsti all’interno della scheda norma “A/4 Via Sant’Eurosia, lotto A20/2” (Edifici A, B, C, D ed E) di cui al permesso di costruire n. 1510/2010, Repertorio n. 35872/16530, 15 giugno 2011

Comune di Parma, Regolamento per l’assegnazione degli alloggi di ERP, la mobilità e la permanenza in essi in attuazione della Legge Regionale n. 24/2001, Approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 159/20 del 15 luglio 2002 e modificato con deliberazione del Consiglio comunale n. 190/35 del 27 novembre 2006 e modificato con deliberazione del Consiglio comunale n.28/8 in data 08 aprile 2010

Comune di Parma, Relazione della Giunta al rendiconto della gestione 2011, Settore Sviluppo e Gestione Risorse, Servizio Programmazione Bilancio, aprile 2012

Comune di Parma, Segreteria Generale, Progetto "PARMA SOCIAL HOUSE" - Approvazione dello schema di accordo per la realizzazione del Programma di Edilizia Residenziale Sociale nell'ambito del PSC e dal POC vigenti. - Autorizzazione all'alienazione del diritto di superficie riferito alle aree oggetto dell'accordo, Deliberazione di C. C. n. 154 del 10 dicembre 2009

Comune di Parma, Settore Urbanistica, Schema di Convenzione, Progetto “Parma Social House”, di cui alla Delibera di C.C. n. 154 del 10 dicembre 2009

FHS (2009), Progetto di fattibilità, Comune di Parma, reperibile in: Portale Comune di Parma, Sezione atti e bandi, <http://www.comune.parma.it/comune/atti-e-bandi_m1012.aspx>, [Accesso 18 giugno 2012]

Regione Emilia Romagna, Approvazione delle proposte di Accordo di Programma ex art. 9 LR 19/98 presentate dai Comuni di Borgo Val di Taro (PR), Parma e Rimini, per la realizzazione dei programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile (DM 26 marzo 2008). Assegnazione finanziamenti. Allegato 2, Proposta di Accordo di Programma di cui all’art. 9 della LR 19/98: realizzazione del programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile del Comune di Parma denominato “Realizzazione alloggi edilizia residenziale sociale nella Scheda Norma B24 – Rossi e Catelli”, Deliberazione di G.R. n. 117, 31 gennaio 2011

Regione Emilia Romagna, Approvazione del bando regionale “Programma integrato di promozione di edilizia residenziale sociale e di riqualificazione urbana”. D.P.C.M. 16 luglio 2009, BUR Emilia Romagna n. 139, parte seconda n. 103, 15 ottobre 2010

Regione Emilia Romagna, Assemblea Legislativa, Programma di edilizia agevolata per la realizzazione di 3.000 case per l'affitto e la prima casa di proprietà. Proposta della Giunta regionale in data 13 febbraio 2006, n. 159, Programma n. 47, disponibile in: Portale Regione Emilia Romagna, Sezione Politiche abitative, <<http://territorio.regione.emilia-romagna.it/politiche-abitative/contributi-casa/programma-edilizio-3.000-case-per-laffitto-e-la-prima-casa-di-proprietà/norme-e-atti-in-vigore/elenco-norme-e-atti-in-vigore>>, [Accesso 21 settembre 2012]

Regione Emilia Romagna, L. R. n. 24/2001, art. 11 bis. Fondo di rotazione per la realizzazione di politiche per la casa. Approvazione dello schema di convenzione fra la Regione Emilia-Romagna e gli Istituti di Credito, D.G.R. n. 1583, 29 ottobre 2007;

Sitografia

Blog, Glossario e definizioni di Trading e Finanza, <http://glossario-definizioni-trading-finanza.blogspot.hu/2012_05_01_archive.html>

Dipartimento del Tesoro, Archivio storico composizione titoli di stato, <www.dt.tesoro.it>

Fondazione Housing Sociale, Progetti, <http://www.fhs.it/scheda-progetto.php?cat=1&id_progetto=25>

OKPedia, Sezione Economia, Tributi, Aliquote IRPEF 2012, <http://www.okpedia.it/aliquote_irpef_2012>, [Accesso 24 luglio 2012]

Portale Abitagiovani, <www.abitagiovani.it>

Portale Assogestioni, Sezione Financial Education, Private Equity, <<http://www.assogestioni.it/index.cfm/1,404,0,49,html/private-equity>>, [Accesso 15 gennaio 2012]

Portale Banca d'Italia, Sezione Statistiche monetarie, creditizie e finanziarie, Tassi di interesse, <http://www.bancaditalia.it/statistiche/SDDS/stat_fin/tassi_int/int_rat_070113/INTR_it_070113.pdf>

Portale CDP, Sezione Infrastrutture, <<http://www.cassaddpp.it/infrastrutture/fondi-equity-infrastrutturali.html>>

Portale CDPI Sgr, FIA, Sezione Investimenti deliberati, <<http://www.cdpiisgr.it/investimenti/index.html>>

Portale Comune di Parma, Comune, Atti e bandi, <http://www.comune.parma.it/comune/atti-e-bandi_m1012.aspx>

Portale Istat, Sezione Archivio, Inflazione, <<http://www.istat.it/it/archivio/inflazione>>, [Accesso 14 novembre 2012]

Portale Mercato Immobiliare, Sezione Lombardia, Cremona, Crema, <<http://www.mercato-immobiliare.info/lombardia/cremona/crema/quotazione-trivano.html>>

Portale MIT, Direzione Generale per le politiche abitative, Allegato 2 al Decreto direttoriale 23 marzo 2010, prot. n. 3450 – Capitolato d'oneri per lotto 1 e lotto 2, <<http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=701>>

Portale National Council of State of Housing Agencies, Sezione About us, <<http://www.ncsha.org/about-us/our-legislative-priorities>>, [Accesso 10 febbraio 2013]

Portale Parma Social House, <www.parmasocialhouse.it>

Portale RICS, Sezione News Archivio 2012, <<http://www.joinricsineurope.eu/it/news/a-new-financing-model-for-affordable-housing-the-austrian-way-309/2012>>, [Accesso 15 dicembre 2012]

Portale Rivaluta, Indici di costruzione di un fabbricato residenziale, <http://www.rivaluta.it/index_costruzione.htm>, [Accesso 10 gennaio 2013]

Portale Sole24Ore, Sezione Italia Notizie, I redditi imponibili ai fini dell'addizionale Irpef, elenco completo di tutti i comuni d'Italia, <http://www.ilsole24ore.com/speciali/redditi2011/home.shtml?gtdpage=redditi2011_province_mi>, [Accesso 20 giugno 2012]

Programma Housing Compagnia di San Paolo, Home, <www.programmahousing.org>

Regione Lombardia, Family 2012, Maisondu monde, condominio solidale, <<http://www.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=News&childpagename=Regione%2FDetail&cid=1213524988253&pagename=RGNWrapper>>

