

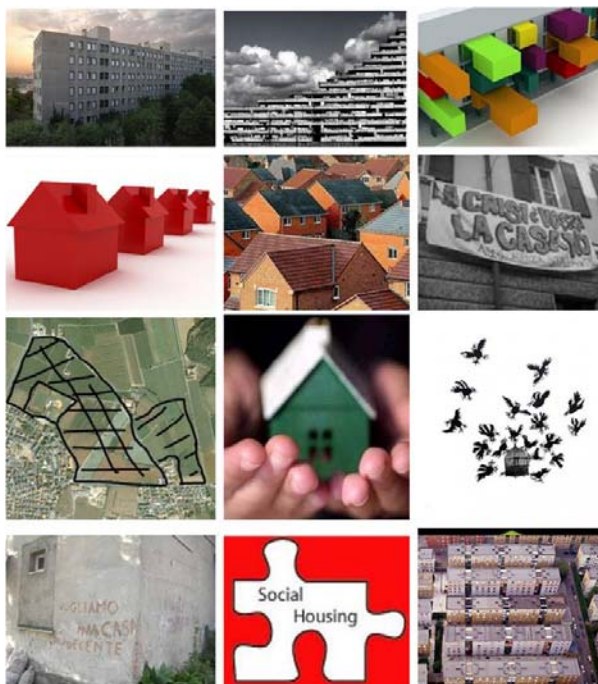


UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA  
SCUOLA DI DOTTORATO DI RICERCA IN INGEGNERIA GESTIONALE ED ESTIMO  
INDIRIZZO ESTIMO ED ECONOMIA TERRITORIALE

## ***Analisi di efficienza nel campo dell'Housing Sociale.***

### ***Il partenariato pubblico-privato***



Direttore della Scuola: Ch.mo Prof. Giuseppe Stellin

Coordinatore d'indirizzo: Ch.mo Prof. Giuseppe Stellin

Supervisore: Prof. Ezio Micelli

Dottoranda: Barbara Bolognesi



A Riccardo

## Ringraziamenti

Un sentito ringraziamento al professor Giuseppe Stellin per l'affettuosa supervisione dedicatami in questi anni e al professor Ezio Micelli per la fiducia accordatami e per i preziosi insegnamenti.

Un ringraziamento per la disponibilità ed il tempo dedicatomi alla dottoressa Antonella Faggiani, alla dottoressa Federica Di Piazza, alla dottoressa Chiara D'Alpaos, all'architetto Tania Parisotto, all'ingegnere Davide Cattarin, al dottor Stefano Origi, all'architetto Matteo Cecchinato, all'architetto Mirko Bisulli, all'architetto Gabriele Fabrizio.

Ringrazio con affetto la mia famiglia, gli amici, i colleghi e tutti coloro che mi hanno permesso di raggiungere questo importante traguardo.



## Indice

<b>Introduzione.....</b>	<b>1</b>
<b>Parte Prima – Il <i>Social Housing</i>.....</b>	<b>7</b>
1. <i>La questione abitativa: i nuovi termini del problema casa nel contesto socio - economico.....</i>	9
1.1. <i>Le nuove domande sociali.....</i>	13
1.2. <i>Le caratteristiche dell'offerta: il patrimonio abitativo.....</i>	27
1.3. <i>Il mercato immobiliare Italiano.....</i>	30
1.4. <i>L'edilizia residenziale pubblica in Italia.....</i>	33
1.5. <i>La crisi degli strumenti tradizionali e i vincoli del soggetto pubblico.....</i>	41
2. <i>Gli attuali strumenti delle politiche abitative: il partenariato pubblico privato per la realizzazione di interventi di Social Housing.....</i>	46
2.1. <i>L'edilizia sociale e i diversi significati del termine in Italia.....</i>	47
2.2. <i>Politiche abitative e vincolo finanziario: leve su cui intervenire.....</i>	50
2.3. <i>La verifica di fattibilità: l'approccio metodologico per la valutazione economico-finanziaria.....</i>	59
2.4. <i>Forme di intervento per la realizzazione degli interventi di Social Housing....</i>	64
2.5. <i>L'intervento diretto.....</i>	66
2.6. <i>Fondi immobiliari.....</i>	67
2.6.1. <i>Tipologie.....</i>	70
2.6.2. <i>Costituzione, Governance e regime tributario.....</i>	73
2.6.3. <i>Fondi immobiliari e housing sociale: soggetti e fasi.....</i>	78

2.6.4. Un esempio di fondo immobiliare applicato all'edilizia sociale privata: Abitare Milano 1 .....	84
2.6.5. L'analisi SWOT per la selezione degli scenari: il fondo immobiliare per la realizzazione di interventi di edilizia sociale .....	87
2.7. La finanza di progetto .....	89
2.7.1. Le fasi del project financing .....	96
2.7.2. L'analisi SWOT per la selezione degli scenari: la finanza di progetto per la realizzazione di interventi di edilizia sociale .....	99
<b>Parte Seconda – Caso studio .....</b>	<b>101</b>
1. Presentazione del caso applicativo .....	103
1.1. Localizzazione ed accessibilità .....	104
1.2. Stato di fatto .....	107
1.3. Considerazioni progettuali .....	114
1.4. La stima dei canoni calmierati .....	117
1.5. Il costi di produzione dell'intervento .....	120
1.6. Attuazione dell'intervento .....	123
1.7. Lo scenario del fondo immobiliare .....	125
1.8. Lo scenario con la finanza di progetto .....	131
2. Conclusioni dello studio .....	136
 <b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	 <b>141</b>



## Introduzione

In Italia esiste una nuova fascia di disagio che non è coperta dal *welfare* tradizionale e che non trova soddisfazione nel mercato immobiliare: attraverso l'impiego di strumenti di partnership tra il soggetto pubblico ed i soggetti privati è necessario dare una casa a questi individui per i quali il mercato immobiliare privato presenta vincoli di accesso e gli strumenti tradizionali dell'edilizia economica popolare sono inefficaci o addirittura non utilizzabili a causa della scarsità di risorse pubbliche.

L'obiettivo della ricerca condotta a livello nazionale è quello di esaminare la misura di efficienza degli strumenti di attuazione di un intervento di *housing* sociale attraverso il coinvolgimento di soggetti privati. L'analisi vuole evidenziare punti di forza e punti di debolezza di tali strumenti sia dal punto di vista dell'investitore-gestore privato, che dal punto di vista della pubblica amministrazione. Alla luce del rinnovato interesse per la questione abitativa, sia da parte del legislatore nazionale che nell'ambito della ricerca, e considerata l'importanza del tema dal punto di vista sociale, la presente ricerca si propone di analizzare, a partire dall'evoluzione della questione casa, gli strumenti innovativi introdotti dalle recenti politiche abitative con particolare attenzione alle forme di partenariato tra soggetto pubblico e soggetto privato per realizzare edilizia sociale.

La tesi parte dall'analisi dell'attuale questione abitativa sviluppatasi a partire dagli anni Novanta, con riferimento alla situazione sociale ed economica italiana, ovvero con riferimento a quei fattori che hanno portato al ridisegno della mappa del disagio abitativo caratterizzato dalla comparsa di nuove domande sociali. Il fenomeno è oggi di maggior rilievo in quanto, oltre alle categorie storicamente interessate da problemi di accesso al bene casa, interessa fasce di popolazione appartenenti al ceto medio, ovvero individui tradizionalmente considerati benestanti o comunque non poveri, i quali, pur percependo un reddito costante, hanno difficoltà ad accedere al mercato libero della residenza sia per la compravendita che per la locazione. Queste sono le nuove domande sociali appartenenti alla cosiddetta fascia grigia del disagio abitativo.



Nella prima parte della ricerca si procederà con l'analisi della situazione nazionale sotto il profilo sociale, economico ed immobiliare, al fine d'individuare i fattori che hanno determinato la definizione dell'attuale quadro socio economico che caratterizza il nostro Paese, per procedere successivamente all'individuazione di quelli che sono i nuovi termini del problema abitativo.

L'analisi considera i seguenti aspetti:

- un primo aspetto di tipo "socio-economico" in cui vengono illustrati gli elementi che differenziano l'attuale condizione abitativa rispetto a quanto verificatosi in passato
- il secondo aspetto analizzato riguarda le caratteristiche di domanda ed offerta con riferimento al segmento immobiliare abitativo: in questa parte dello studio vengono presentate le nuove domande sociali in contrapposizione all'offerta residenziale privata e pubblica
- conclude la prima parte un quadro di sintesi che evidenzia la crisi degli strumenti tradizionalmente adottati nelle politiche abitative.

La differenziazione della domanda è funzione della costante riduzione del potere d'acquisto che caratterizza i vari soggetti; la conseguenza immediata è che tra le categorie considerate "deboli" viene inserito anche il cosiddetto ceto medio. Dagli anni Novanta si assiste nel nostro Paese ad un progressivo divaricamento tra il reddito medio percepito dalle famiglie (che perdono potere d'acquisto) e i valori immobiliari registrati in continua crescita dal mercato immobiliare (Micelli 2009, Sbeti 2008).

Si assiste ad un mutamento strutturale della domanda, conseguenza dell'aumento dei nuclei familiari di dimensioni ridotte e spesso monoreddito, della mobilità lavorativa, della multietnicità della moderna società<sup>1</sup>.

L'offerta residenziale privata a libero mercato presenta valori di mercato o canoni sempre più elevati che spesso costituiscono barriere all'entrata per le classi sociali più deboli<sup>2</sup>.

Dall'interazione degli elementi sociali ed economici descritti scaturiscono i dati della nuova condizione abitativa: sempre più categorie di individui hanno difficoltà ad accedere al bene casa. Da un lato le famiglie che intendono accedere alla proprietà contribuiscono all'incremento del livello di indebitamento per l'acquisto della casa, dall'altro il

---

<sup>1</sup> A suffragio di tale affermazione verranno riportati nella prima parte della tesi i recenti dati Istat e Banca d'Italia.

<sup>2</sup> Si vedano a tal proposito il Rapporto Nomisma sulla condizione abitativa 2009 e 2010, e i dati dell'Agenzia del Territorio.

peso del canone di locazione insieme alle spese di gestione della casa superano 1/3 del reddito familiare.

Per quanto concerne l'offerta residenziale pubblica, a livello nazionale essa è sinonimo di mancanza di qualità architettonica, di condizioni di manutenzione scarse, a volte di emarginazione sociale. Inoltre lo stock esistente è insufficiente per far fronte all'attuale situazione di emergenza abitativa e, in seconda analisi, a soddisfare i bisogni legati alla diversificazione delle domande sociali. Il patrimonio abitativo pubblico è diminuito: dall'8% del 1984 gli interventi residenziali pubblici sono passati 1% nel 2004.

Servono abitazioni da locare alle fasce sociali storicamente più deboli della popolazione, ma servono soprattutto residenze per le nuove fasce a rischio abitazionale che possono pur non potendosi fare carico di un affitto di mercato, possono permettersi di pagare un canone calmierato, ovvero scontato, per accedere al bene casa.

E' necessario aumentare lo stock di edilizia residenziale pubblica, ma attualmente le pubbliche amministrazioni non sono in grado di accollarsi i costi di nuovi interventi di sviluppo a causa della scarsità di risorse economiche.

E' necessario diversificare l'offerta di residenza pubblica, affiancando alle tradizionali forme di edilizia residenziale pubblica (ERP), interventi che prevedano la remunerazione del servizio offerto a prezzi temperati, ovvero scontati rispetto alle indicazioni del mercato immobiliare ordinario.

Nel secondo capitolo della prima parte viene presentato il concetto di edilizia sociale privata e vengono analizzati gli strumenti che possono risolvere l'attuale situazione di emergenza abitativa attraverso la realizzazione di nuove unità residenziali che coinvolgano anche soggetti investitori e gestori privati.

In questa parte viene ripresa la teoria estimativa del costo di produzione di un intervento immobiliare promosso da un promotore privato ordinario, ed i fondamentali della formazione del valore. A partire dalla formula del costo di produzione si individuano i 3 fattori su cui si può operare in un intervento di sviluppo immobiliare residenziale, ovvero la risorsa suolo, il costo di costruzione, il profitto del promotore.

Per ridurre il prezzo finale le leve con cui è possibile operare da parte del soggetto pubblico sono: il fattore suolo, la leva fiscale, la leva normativa. Attraverso il coinvolgimento di operatori privati che saranno i promotori ed i gestori degli interventi, facendo leva su questi fattori, il soggetto pubblico è in grado di proporre politiche abitative efficienti.

L'intervento diretto da parte delle pubbliche amministrazioni è la forma di intervento tradizionalmente adottato per produrre edilizia sociale pubblica, ma comporta molti rischi ed oneri per il soggetto pubblico, che attualmente non è in grado di accollarsi. Per

questa ragione è necessario coinvolgere in interventi di edilizia sociale investitori privati che si accollino i rischi di una trasformazione a fronte di un profitto.

Gli interventi di edilizia residenziale pubblica sono scarsamente appetibili per il promotore privato ordinario per la mancanza di rendimento economico e la scarsità di risorse pubbliche. Tuttavia le nuove domande sociali, a differenza delle classi storicamente più disagiate a cui sono rivolti i classici interventi ERP, possono permettersi di affrontare la spesa mensile di un canone, seppur più basso rispetto al mercato immobiliare. L'*Housing Sociale* è una forma di residenza sociale privata che viene prodotta e gestita da soggetti privati per essere offerta sul mercato a prezzi e canoni di mercato temperati. In Italia il *Social Housing* non ha una definizione giuridica, come l'edilizia residenziale pubblica (ERP), ma è ancora oggetto di dibattito. Lo scopo del Social Housing è quello di intervenire migliorando le situazioni di disagio abitativo che interessano le nuove domande sociali, attraverso interventi immobiliari realizzati con forme di cooperazione tra pubblico e privato grazie all'utilizzo di specifici strumenti<sup>3</sup>.

Da qui la possibilità di attivare una serie di forme di cooperazione che coinvolgano i privati in investimenti tradizionalmente sviluppati dal pubblico, e l'esigenza di elaborare strumenti che permettano di reperire risorse finanziarie a basso costo, come il *Social Housing*. Il Progetto Housing Sociale, ad esempio, è ispirato alla definizione proposta dall'organizzazione europea degli operatori del settore (CECODHAS), e negli intenti dei suoi promotori mira alla realizzazione di "alloggi e servizi, con forte connotazione sociale, per coloro che non riescono a soddisfare il proprio fabbisogno abitativo sul mercato (per ragioni economiche o per assenza di un'offerta adeguata), cercando di rafforzare la loro condizione" (Urbani, 2007).

Attraverso la pianificazione è possibile, da parte del soggetto pubblico, operare scelte di piano attuabili con strumenti perequativi o di compensazione di crediti edilizi, individuare aree o immobili da destinare ad edilizia sociale. Operare attraverso modelli di cooperazione e partenariato sociale è la soluzione all'attuale problema abitativo, che è stato analizzato e misurato nelle sue diverse componenti nella prima parte della tesi. I modelli di cooperazione e partenariato sociale ed economico permettono ai promotori privati di produrre edilizia sociale, ovvero residenza da immettere sul mercato a prezzi o canoni temperati attraverso opportuni accordi con il soggetto pubblico.

---

<sup>3</sup> "Dalle Norme al rischio gestione: una bussola per orientarsi nel Sistema Fondi Immobiliari", Dossier n. 19 del 2010, Edilizia e Territorio

Le forme di partenariato tra pubblico e privato che richiedono come condizione *sine qua non* un equilibrio economico come condizione per la fattibilità dell'operazione di sviluppo immobiliare, come la finanza di progetto e i fondi immobiliari.

La finanza di progetto, ad esempio, è stata applicata alla realizzazione di opere di interesse pubblico, oppure i fondi immobiliari (Fondazione Social Housing Milano, REAM sgr, ...) sono efficaci strumenti per dare una risposta all'attuale emergenza abitativa.

La prima parte si conclude con l'analisi degli strumenti attraverso cui è possibile attuare interventi di edilizia sociale, ovvero la finanza di progetto e il fondo immobiliare, e con la definizione della metodologia di applicazione dello strumento agli investimenti residenziali con riferimento ai modelli delle iniziative di sviluppo immobiliare con promotore privato.

Nella seconda parte della ricerca, attraverso l'analisi di un caso studio reale, si procede ad applicare gli strumenti del fondo immobiliare e della finanza di progetto per realizzare un intervento di *housing* sociale che prevede la partecipazione di soggetti investitori – gestori privati e del soggetto pubblico.

L'obiettivo è quello di individuare i punti di forza e di debolezza che caratterizzano ciascuno strumento, nonché la fattibilità economica derivante dall'applicazione degli stessi sia per il soggetto pubblico che per il privato, al fine di individuare quale tra i due è lo strumento in grado di garantire un grado di fattibilità dell'intervento il più elevato possibile per tutti i soggetti coinvolti.

Sia per la finanza di progetto, che per il fondo immobiliare, saranno elaborati più scenari di valutazione della fattibilità dell'investimento; tali scenari si differenziano tra loro per alcuni elementi, ovvero per la durata temporale della concessione e per le modalità di remunerazione dell'area da parte del soggetto privato verso il soggetto pubblico. Il grado di fattibilità di ciascuno scenario verrà misurato con lo strumento del TRI.

La diversificazione delle ipotesi sottese all'operazione di sviluppo immobiliare determina forme di ritorno economico differenti per i soggetti coinvolti.



## **Parte Prima – II *Social Housing***



## **1. La questione abitativa: i nuovi termini del problema casa nel contesto socio - economico**

Dagli anni Novanta la questione casa è tornata ad essere al centro del dibattito sociale e politico italiano in seguito all'emergere di nuove e più diffuse forme di disagio determinate dalla difficoltà di accedere alla residenza da parte di un numero di individui sempre maggiore. A fronte della perdita di efficacia delle politiche a sostegno dell'abitazione sviluppate in Italia dal dopoguerra per la mancanza di fondi pubblici e per inefficienze legate alla gestione del patrimonio esistente, si è registrata una nuova esplosione del problema casa che, rispetto al passato, ha investito un numero maggiore di individui, non restando un fenomeno limitato alle categorie sociali storicamente più deboli, ma andando ad investire anche famiglie appartenenti al ceto medio.

L'analisi dell'attuale situazione di disagio abitativo, definito in generale come "la condizione di privazione o di sofferenza di chi è privo dei mezzi economici necessari per soddisfare i bisogni minimi di servizi abitativi"<sup>4</sup>, parte dall'individuazione degli elementi che la contraddistinguono rispetto al passato. Le cause legate alle nuove forme del disagio abitativo possono essere individuate nell'effetto congiunto di una serie di fattori sociali ed economici che hanno comportato da un lato la progressiva contrazione dell'offerta residenziale pubblica, dall'altro la sensibile riduzione del potere d'acquisto delle famiglie.

Il principale fattore sociale che ha determinato l'attuale condizione abitativa è costituito dal mutamento della struttura sociale del nostro paese. I nuclei familiari presentano

---

<sup>4</sup> Ministero delle Infrastrutture – Direzione generale per l'edilizia residenziale e le politiche urbane e abitative, Rapporto: La condizione abitativa in Italia – Fattori di disagio e strategie, Nomisma, Roma 20 settembre 2007



dimensioni sempre più ridotte. Le famiglie sono composte da genitori con un unico figlio, single, separati, anziani ancora autosufficienti. In sintesi si assiste all'aumento dei nuclei familiari a fronte della diminuzione del numero dei componenti degli stessi.

Un ulteriore fattore che ha determinato l'incremento della domanda di alloggi (soprattutto in locazione anche per periodi limitati) è determinato dall'aumento della mobilità lavorativa e del numero degli studenti fuori sede. L'incremento della domanda di alloggi è stato determinato altresì dalla crescita del numero di stranieri regolarmente residenti in Italia stabilmente o per un arco di tempo limitato, per motivi di lavoro. Gli immigrati regolari che lavorano in Italia (quindi con una fonte di reddito), e che presentano istanza di ricongiungimento appartengono alle nuove forme di disagio.

Questi elementi hanno ridisegnato la mappa della società e hanno influito anche sulle forme di disagio abitazionale; la famiglia tradizionale si è diversificata nella famiglia dei *single*, in quella allargata, in quella monoreddito, in quella "in divenire" e nella "famiglia studentesca".

Accanto alle classi storicamente considerate più povere, è venuta a creare la "fascia grigia" costituita da individui (intesi sia come nuclei familiari sia come singoli soggetti) che, pur non presentando i requisiti necessari per accedere all'edilizia residenziale pubblica, non riescono ad accedere al libero mercato residenziale non potendo permettersi un alloggio a prezzi di mercato. Nella fascia grigia delle categorie di individui vittime di nuovi processi di esclusione che costituiscono barriere all'entrata per accedere alla residenza, si inseriscono dunque le famiglie monoreddito, i lavoratori fuori sede, i giovani, i lavoratori con contratto a tempo determinato, gli studenti, gli anziani autosufficienti, gli immigrati.

Oltre ai fattori sociali, esistono una serie di fattori economici che hanno contribuito a determinare l'attuale situazione di disagio abitativo. Tali fattori sono riconducibili in

buona parte alla diminuzione del potere d'acquisto dei salari, e quindi all'impoverimento delle famiglie.

Secondo i recenti dati Istat, nell'ultimo trimestre del 2010 il potere d'acquisto delle famiglie italiane è diminuito dello 0,5% sia rispetto al trimestre precedente che al terzo trimestre 2009: nel corso del 2010, il reddito disponibile ha subito una riduzione dell'1,2% rispetto al 2009 medesimo periodo dell'anno precedente mentre nei primi nove mesi del 2009 la perdita di potere d'acquisto era stata maggiore, pari al 3,2%.

A fronte di questo dato, a fine 2010 l'Istat ha registrato un aumento dei consumi dello 0,8%; il reddito disponibile delle famiglie in valori correnti è aumentato dell'1,4%, a fronte di un incremento del 2,4% della spesa delle famiglie per consumi finali.

La compressione dei redditi delle famiglie unita all'incremento dei valori immobiliari, ha elevato l'incidenza media del costo della casa sul reddito medio dei nuclei familiari ad oltre il 44%.

L'aumento del costo del denaro ha determinato l'aumento del costo dei mutui in seguito a cui gli individui che hanno acceso un mutuo per l'acquisto di casa si sono trovati a dover far fronte a rate più elevate rispetto ad un affitto, che non sempre sono state in grado di pagare. Secondo Bankitalia<sup>5</sup>, le insolvenze sono più frequenti tra i disoccupati, tra i single e gli impiegati con contratto a termine. In particolare, non riesce a pagare il mutuo per tempo l'8,5% degli impiegati *part time* e il 7,9% degli occupati con un contratto a tempo determinato. Dall'indagine, inoltre, emerge come il rischio d'insolvenza per le famiglie italiane cresce per le fasce più povere, il 25% dei mutuatari con il reddito più basso presenta un tasso di insolvenza al 14,5%, per le famiglie con un solo genitore il tasso arriva al 10,1% e per le classi d'età tra i 44-54 anni al 6,1%).

Un ulteriore elemento importante da considerare nell'analisi dei fattori che hanno determinato il disagio, è aumento del numero di lavoratori precari, fenomeno non riguar-

---

<sup>5</sup> "Rapporto sulla stabilità finanziaria" pubblicato il 6 dicembre 2010 dalla Banca d'Italia

da solo i giovani, che non hanno accesso ad un mutuo, e quindi alla possibilità di acquistare casa.

“L'inefficienza di politiche di sostegno alla residenzialità fondate sul finanziamento pubblico ed il vuoto normativo registrato dagli anni '90 si sono tradotti nella diminuzione del 95% dell'offerta abitativa pubblica che è passata da 34.000 alloggi in regime di residenza sovvenzionata del 1984 a solo 1.900 alloggi nel 2004. Analoga dinamica per le abitazioni realizzate in regime di residenza agevolata che sono passate da 56.000 a 11.000 nel ventennio in esame”<sup>6</sup>.

La congiuntura economica su base mondiale con i suoi riflessi sul nostro Paese, il minimale livello di crescita dell'Italia, il cambiamento demografico, l'aumento della durata della vita, l'evoluzione degli stili di vita, l'aumento della mobilità lavorativa, il moltiplicarsi dei nuclei familiari costituiti da 1-3 persone sono alcuni dei fattori che hanno portato alla formazione di nuove domande sociali. L'evoluzione e l'interazione di tali fenomeni ha reso sempre più marcata la linea di demarcazione tra coloro che hanno una casa e coloro che invece non sono in grado di permettersela. Per questi individui l'offerta che il mercato propone sia in vendita che in locazione, non offre risposte adeguate. Serve dare una casa a questa fascia di individui che, pur percependo un reddito, hanno limiti ad accedere al mercato ordinario della residenza. Occorre dare una risposta che permetta alle categorie del ceto medio che rientrano nella fascia grigia di soddisfare il loro bisogno di avere una residenza. Risulta, pertanto, evidente la necessità di sviluppare nuove forme di edilizia residenziale sociale in grado di affrontare anche le attuali forme del disagio e rispondere in modo adeguato ai diversi bisogni abitativi.

---

<sup>6</sup> Sbeti F., 2007, “La nuova questione abitativa”, in Rapporto dal Territorio, INU

### **1.1. Le nuove domande sociali**

Esistono categorie riconosciute che storicamente rientrano in una condizione di emergenza abitativa assoluta. Si tratta di persone senza tetto che vivono per strada, persone ricoverate in alloggi di fortuna o in strutture dormitorio di bassa soglia, che comunque non si sostituiscono ad una residenza stabile.

A tal proposito, uno studio del 2000 curato dalla Commissione d'indagine sull'esclusione sociale della Presidenza del Consiglio dei Ministri realizzata dalla fondazione Zancan<sup>7</sup> parla di circa 17.000 persone senza dimora sull'intero suolo nazionale, mentre un recente censimento curato dall'Università Bocconi e dalla Fondazione De Benedetti<sup>8</sup> nel gennaio 2008 sostiene che nella sola città di Milano ci sono 5.000 senza tetto. Una ricerca del *European Federation of National Organisation working with the Homeless* (FEANSTA), infine, definisce a livello europeo un intervallo compreso tra 70.000 e 120.000 di individui che vivono in una condizione di emergenza abitativa assoluta<sup>9</sup>.

“Da rilevare come molti operatori sociali segnalino la presenza crescente, nell'ambito dei circuiti di accoglienza, di persone “scivolate” repentinamente da una condizione di relativa tranquillità ad una condizione di povertà estrema proprio a causa del problema abitativo (per uno sfratto, per una separazione familiare) e non sono in grado di accedere al mercato della casa. In quest'area di forte disagio sociale, il problema dell'abitare si configura come necessità immediata, sia pure di emergenza, per assicurare una sistemazione transitoria alle persone e alle famiglie in assoluto più fragili”<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione d'indagine sull'esclusione sociale, Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale, Roma 2001

<sup>8</sup> Fonte dei dati: [www.empirical\\_economics.it](http://www.empirical_economics.it)

<sup>9</sup> Fonte dei dati: [www.feansta.org](http://www.feansta.org)

<sup>10</sup> Cittalia, I comuni e la questione abitativa – le nuove domande sociali , gli attori e gli strumenti operativi, Fondazione IFEL, ottobre 2008

A queste categorie di individui da sempre riconosciute come a rischio, si sono venute a sommare nuove categorie di individui, che pur appartenendo a fasce del ceto medio rientrano in una fascia di disagio abitativo anche per un periodo limitato di tempo. Se in passato la difficoltà ad accedere al bene casa - sia dal punto di vista dell'affitto che dal punto di vista della compravendita - riguardava un numero relativamente contenuto di famiglie, la situazione attuale si colloca in uno scenario socio-economico radicalmente mutato in cui la domanda abitativa esprime una maggiore articolazione degli individui che hanno difficoltà ad accedere al bene casa. L'evoluzione delle caratteristiche dei nuclei familiari, l'incremento della vita e quindi del numero di anziani autosufficienti, l'aumento del numero di immigrati, le incertezze legate al mondo del lavoro, sono elementi che hanno contribuito alla necessità di risposte flessibili al problema casa. Una parte del ceto medio, che comprende la maggior parte della popolazione italiana, rientra tra le categorie considerate a rischio abitativo.

Tale fascia grigia, che può essere definita come quella fascia di popolazione che non riesce ad accedere al bene casa sia per l'acquisto che per la locazione, include le categorie elencate nella tabella 1.

<b>categorie di individui che rientrano nella fascia grigia</b>
nuclei monoparentali
nuclei monoreddito
lavoratori in mobilità
lavoratori precari
giovani single
giovani coppie
studenti fuori sede
anziani autosufficienti

*Tabella 1 – Categorie di individui appartenenti al ceto medio che possono rientrare in condizioni di disagio abitativo*

Buona parte di questi soggetti ha una fonte di reddito (come uno stipendio o una pensione), ma, pur non rientrando nella condizione della precarietà assoluta, il reddito che percepiscono non è sufficiente per accedere all'attuale mercato della casa a causa di valori immobiliari troppo elevati a fronte del reddito percepito. Spesso questa condizione si aggrava di fronte ai tassi di interesse dei mutui sempre più elevati, che quindi danno origine a rate che le famiglie non sono in grado di sostenere. Con riferimento ad alcuni dati forniti da una ricerca della Banca d'Italia del 2007, nel 2004 le famiglie che si sono trovate in una condizione di disagio abitativo è stata pari al 15,5% circa delle famiglie italiane, ovvero circa 3.300.000 nuclei familiari. Il rapporto è stato costruito considerando sia il disagio di tipo economico in cui le famiglie si trovano quando il costo dell'affitto o la rata dei mutui raggiunge il 30% del reddito disponibile, sia le condizioni di sovraffollamento<sup>11</sup>.

Secondo i dati di fine 2010 della Banca d'Italia, il 13,1% delle famiglie italiane ha contratto un mutuo, ma non tutte le famiglie sottoscrittrici del mutuo riescono a rispettare le scadenze delle rate: circa il 5% risultano insolventi. Ad avere maggiori difficoltà sono i giovani e i residenti nel Mezzogiorno. Uno studio del Codacons datato 2010 sostiene che la situazione va peggiorando rispetto al passato: con riferimento all'anno 2009 oltre 500.000 famiglie italiane sono in difficoltà e non risultano in grado di far fronte alla spesa del mutuo acceso per l'acquisto dell'abitazione.

La cosiddetta fascia grigia del disagio abitativo pertanto è costituita da famiglie che nel tentativo di trovare una sistemazione adeguata, dovendo far fronte a rate del mutuo troppo elevate o ad un affitto troppo elevato, non è più nelle condizioni di mantenere l'abitazione in cui risiede.

---

<sup>11</sup> D'Alessio G. e Gambacorta R., L'accesso all'abitazione di residenza in Italia, Questioni di economia e finanza (Occasioni papers), Banca d'Italia, n.9 – luglio 2007

“Se si stratificano le famiglie italiane in base alla forma di godimento dell’abitazione in cui abitano, emergono situazioni di disagio sia con riferimento a chi l’abitazione ce l’ha di proprietà e chi, di converso, vive in locazione. Nel mercato dell’abitazione in proprietà si presentano situazioni di disagio sociale. La forte spinta che ha portato oltre l’80% delle famiglie a vivere nella casa in proprietà ha fatto sì che la sostituzione di un canone di locazione con una rata del mutuo in taluni casi non è avvenuta alla pari. I dati più recenti sembrano suggerire che le situazioni di crisi rilevate dalle procedure di riscossione coattiva dei crediti si mantengono, al momento, sui livelli fisiologici storici, ma dato il crescente tasso di indebitamento delle famiglie, combinato con l’aumentare del costo del denaro, non allineati con l’incremento del reddito, potrebbe a breve incrinare il fragile equilibrio attuale, ampliando la portata del disagio economico”<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Ministero delle Infrastrutture – Direzione generale per l’edilizia residenziale e le politiche urbane e abitative, Rapporto: La condizione abitativa in Italia – Fattori di disagio e strategie, Nomisma, Roma 20 settembre 2007

## Analisi di efficienza nel campo dell'Housing Sociale. Il partenariato pubblico-privato

	spesa media mensile €	redditi medi mensili €	rapporto spesa su redditi %
<b>TITOLO DI GODIMENTO</b>			
affitto	503	1.832	27,5
affitto a prezzo di mercato	539	1.833	29,2
affitto a meno del prezzo di mercato	419	1.830	22,9
proprietà	273	2.418	11,3
proprietà senza mutuo	236	2.326	10,1
proprietà con mutuo	469	2.907	16,1
<b>RIPARTIZIONE GEOGRAFICA</b>			
nord	358	2.513	14,2
centro	325	2.458	13,2
sud ed isole	245	1.921	12,8
<b>RIPARTIZIONE PER ETÀ'</b>			
persona sola con meno di 65 anni	306	2.513	24,1
persona sola tra i 35 ed i 64 anni	292	2.458	19,6
persona sola con più di 65 anni	245	1.921	21,0
<b>TIPOLOGIE DI FAMIGLIE</b>			
coppie con almeno un figlio minore	368	2.785	13,2
coppie con figli adulti	335	3.512	9,5
monogenitori con almeno un figlio minore	368	1.892	19,5
monogenitori con figli adulti	312	2.507	12,4
altro	340	2.697	12,6
<b>SESSO</b>			
maschi	326	2.548	12,8
femmine	295	1.864	15,8

Tabella 2 – Spesa media mensile per l'abitazione espressa in euro (compreso condominio, gas, acqua, riscaldamento, manutenzione ordinaria, interessi passivi sul mutuo, telefono), reddito medio mensile espresso in euro, e rapporto spesa su reddito espresso in percentuale, per ripartizione geografica, età e sesso del principale percettore di reddito, tipologia familiare riferiti al 2006 (fonte: elaborazione su dati Istat)

Il problema casa si connota come un rischio sociale con riferimento alle situazioni in cui un imprevisto come uno sfratto, una separazione, la perdita del lavoro, rompe l'equilibrio precario raggiunto dall'individuo o dal nucleo familiare. Si riportano di seguito i dati riferiti ad alcune città campione che descrivono la sostenibilità dell'affitto e delle spese per la gestione della casa con riferimento al reddito dichiarato. Mediamente oltre il 50% delle famiglie ha difficoltà a sostenere le spese per il mantenimento della casa. I dati fanno riferimento alla locazione.



	canone mensile	medio	canone annuo	medio	canone mensile di un'abitazione	canone annuo di un'abitazione	soglia di reddito dichiarato	di	famiglie sotto soglia di reddito dichiarato sostenibile
	euro/mq/mese		euro/mq/anno		euro/mese	euro/mese	euro		%
Bologna		9,03		108,40	632,33	7.588,00	25.291,00		51%
Firenze		9,94		119,30	695,92	8.351,00	27.843,00		62%
Milano		10,27		123,20	718,67	8.624,00	28.741,00		61%
Napoli		8,13		97,50	568,75	6.825,00	22.751,00		64%
Padova		7,59		91,10	531,42	6.377,00	21.254,00		40%
Palermo		6,40		76,80	448,00	5.376,00	17.926,00		50%
Roma		12,10		145,20	847,00	10.164,00	33.864,00		64%

Tabella 3 – Sostenibilità del canone di mercato di un appartamento di 70 mq localizzato in zona periferica per le famiglie nelle principali aree urbane nell'anno 2009 – fonte: elaborazione e stime Nomisma su fonti varie

I principali fattori sociali che hanno contribuito alla formazione della situazione di emergenza abitativa possono essere riconosciuti in:

- aumento del numero di nuclei familiari di dimensioni sempre più ridotte (famiglie con un figlio, single, divorziati, ...)
- aumento del numero di anziani
- diminuzione del potere d'acquisto dei salari o delle pensioni
- aumento della mobilità lavorativa
- aumento della precarietà del lavoro
- aumento dei valori immobiliari
- aumento del costo dei mutui correlati al processo di impoverimento delle famiglie e all'aumento generale del costo della vita<sup>13</sup>

Segnali tangibili dell'emergenza sono fenomeni quali l'aumento del numero di sfratti per morosità, la crescita di alloggi di fortuna e baraccopoli all'interno delle aree urbane, la crescita del disagio diffuso, di processi di indebitamento e di impoverimento per le fa-

<sup>13</sup> Secondo i dati del Rapporto sul mercato immobiliare 2008 di Nomisma, 4.500.000 di famiglie hanno acceso un mutuo per l'acquisto della residenza, pari a circa l'89,5% delle famiglie che hanno un mutuo in Italia, che sono in totale 5.174.000 circa

miglie. Tutti questi fattori hanno contribuito a far ritornare la questione abitativa tra i problemi primari a cui il legislatore nazionale deve far fronte.

Negli ultimi anni l'incremento delle famiglie ha registrato valori particolarmente elevati: dal 2001 al 2008 il numero è cresciuto di oltre 2,5 milioni di nuclei (fonte: Istat). Ciò ha determinato un forte squilibrio del mercato, con una forte pressione della domanda sull'offerta.

A tale processo si è accompagnata la costante diminuzione del numero medio di componenti del nucleo familiare, passato da 2,59 del 2001 a 2,44 nel 2007 (fonte Istat). In particolare, si è assistito ad un aumento del numero di famiglie composte da un solo componente, in gran parte riconducibile al fenomeno dei *single* ed alle separazioni coniugali.

Altra caratteristica di rilievo della domanda residenziale è la sua segmentazione in nuove tipologie. Ai nuclei familiari tradizionali si sono affiancate, con un trend in crescita, le famiglie dei single, quelle monoreddito, le famiglie con un solo genitore, i nuclei familiari composti da persone che condividono l'affitto di un appartamento, come i giovani, i lavoratori fuori sede o gli studenti. I nuovi protagonisti della domanda sono oggi rappresentati dagli studenti universitari fuori sede, dalle giovani coppie, dai lavoratori precari e atipici, dai genitori separati o divorziati, dagli anziani soli e, infine, dagli immigrati.

Si analizzano in seguito le categorie di individui che rientrano nella fascia grigia.

Un segmento di domanda abitativa è rappresentato dai giovani di età compresa tra i 26 ed i 35 anni che lavorano, anche in forme flessibili, ma che, nonostante l'indipendenza economica, non possono contare su un'abitazione propria.

Questo segmento sfiora, secondo gli ultimi dati Istat, i 4 milioni di persone; su 100 giovani che lavorano e che potrebbero acquistare un'abitazione, la maggioranza (il 56,7%) vive con i genitori, il 33,9% vive in affitto e il 9,4% vive in coabitazione, come coppia (2,9%) o single (6,5%).

La difficoltà dei giovani, come single o come coppia, a lasciare il nucleo familiare di origine e a creare un nuovo nucleo familiare si registra in aumento rispetto al passato.

In genere tra i giovani che prendono la decisione di rendersi autonomi si registra una importante posticipazione del momento di uscita dal nucleo familiare di origine. L'età in cui i giovani prendono la decisione di uscire dal nucleo familiare di origine si è negli ultimi 10 anni innalzata da 18-24 anni a 30-34 anni. In questo stesso arco di tempo si è registrato anche un aumento della percentuale dei giovani che decidono di non uscire dal nucleo familiare di origine.

Vengono di seguito riportati alcuni dati (fonte Istat) che descrivono la quantità di giovani italiani di età compresa tra i 18 ed i 34 anni che vivono nel nucleo familiare di origine.

classi di età	maschi	femmine
18-19	98,30	97,60
20-24	91,60	84,90
25-29	68,50	49,40
30-34	41,10	20,80

Tabella 4 – Giovani di età compresa tra i 18 ed i 34 anni celibi o nubili che vivono nel nucleo familiare di origine (per 100 giovani della stessa classe di età); fonte: elaborazione su dati Istat 2007

La tabella successiva descrive la condizione dei giovani italiani per condizione lavorativa che vivono nel nucleo familiare di origine.

classi di età	maschi	femmine
occupati	55,90	43,60
in cerca di occupazione	80,40	67,90
studenti	94,90	93,50
altra condizione	75,50	62,30

Tabella 5 - Giovani di età compresa tra i 18 ed i 34 anni celibi o nubili classificati per condizione lavorativa che vivono nel nucleo familiare di origine (per 100 giovani della stessa classe di età); fonte: elaborazione su dati Istat 2007

Visto in questi termini, il problema casa rappresenta da un lato un freno sociale per i giovani in quanto incide negativamente sul processo di autonomizzazione dal nucleo familiare di origine, sia per ragioni di studio-lavoro che per la costituzione di nuovi nuclei familiari.

Si osserva che molti tra coloro che decidono di non permanere a vivere nel nucleo familiare di origine, si trovano in situazioni di disagio abitativo.

Un fattore che incide particolarmente sulla domanda di abitazioni in locazione è rappresentato dal movimento migratorio interno, ovvero dalla mobilità abitativa per motivi di lavoro. L'Istat ha rilevato una media annua di trasferimenti pari a 1,3 milioni di cittadini, a fronte di un incremento del 20,3% nell'ultimo decennio.

Una crescente domanda di alloggi è espressa anche dai nuclei monogenitore, in seguito alla costante crescita registrata negli ultimi anni delle separazioni coniugali. Se nel 1995 le separazioni rappresentavano il 16% del numero complessivo dei matrimoni celebrati, nel 2006 si è raggiunta la quota del 27%. In termini di popolazione, si è passati dal 9% dei residenti al 14%.

La stessa tendenza è riscontrabile nel caso dei divorzi. I tassi percentuali, infatti, sono raddoppiati nel corso di 10 anni. La popolazione interessata da cause di divorzio nel 2006 è stata pari all'8,4%, corrispondente al 16% dei matrimoni.

Un recente sondaggio Istat stima che nel 2007 i divorziati in Italia siano circa 2.500.000. Cresce conseguentemente il numero di famiglie composte da un solo genitore con i figli. La tabella che segue evidenzia il numero crescente nel decennio 1995 - 2005 di separazioni e divorzi nel nostro Paese.

anni	numero separazioni	numero divorzi
1995	52.323	27.038
1996	57.538	32.717
1997	60.281	33.342
1998	62.737	33.510
1999	64.915	34.341
2000	71.969	37.573
2001	75.890	40.051
2002	79.642	41.835
2003	81.744	43.856
2004	83.179	45.097
2005	82.291	47.036

Tabella 6 – Separazioni e divorzi dal 1995 al 2005. Fonte: Istat

Il grafico seguente evidenzia i nuclei familiari composti di un solo genitore (a seguito di separazione, divorzio o morte di uno dei due coniugi).

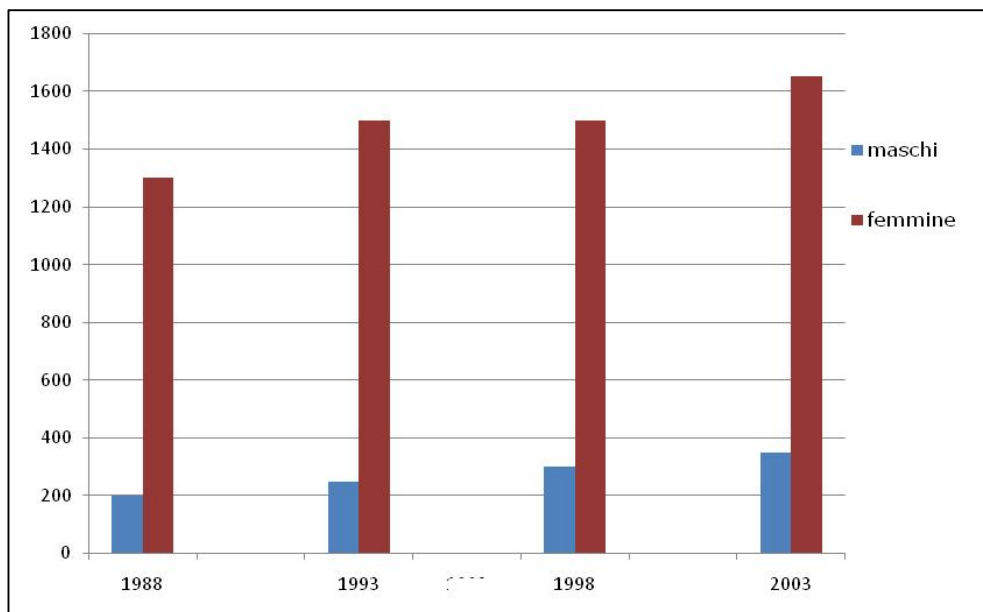
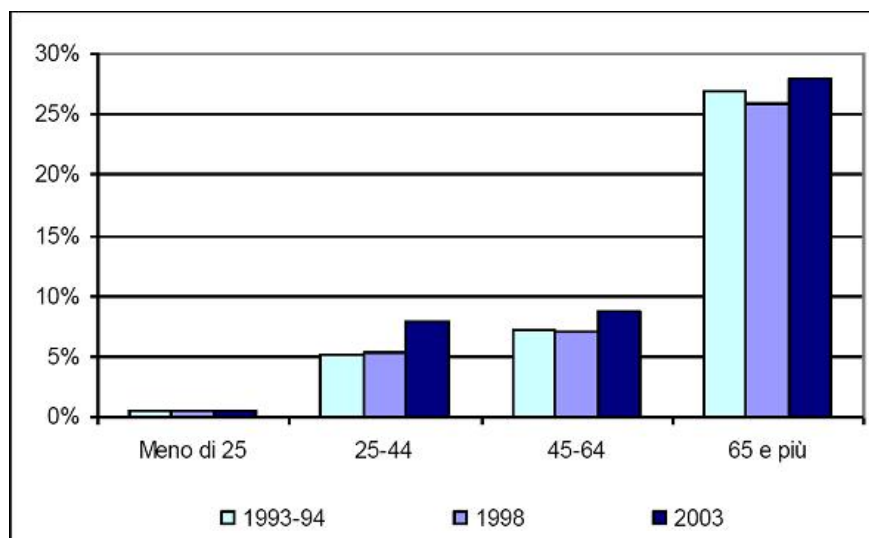


Figura 1 – Nuclei monogenitore per sesso del genitore (dati in migliaia) – Anno 1988, medie 1993 – 94, 1998 e 2003. Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat del 2006

Con riferimento alla perdita dell'impiego, e quindi della fonte di reddito, come fattore che contribuisce alla formazione della condizione di disagio abitativo, si riportano alcuni dati relativi alla disoccupazione nel nostro paese (fonte Istat). Il tasso di disoccupazione a novembre 2010 rimane sostanzialmente stabile all'8,7%, lo stesso livello registrato a ottobre, anche se fuori dagli arrotondamenti si nota un lievissimo calo (dall'8,729% all'8,678%). Il tasso all'8,7% è il più alto dal gennaio del 2004. Le persone in cerca di occupazione sono stimate dall'Istat in 2.000.000 e 175.000. Ad aumentare è soprattutto la disoccupazione giovanile: il tasso si è attestato al 28,9%, con un aumento di 0,9 punti percentuali rispetto a ottobre e di 2,4 punti rispetto a novembre 2009. Il numero di inattivi di età compresa tra 15 e 64 anni aumenta dello dello 0,6% su base annua, mentre il tasso di inattività, pari al 37,8 per cento, è aumentato di 0,1 punti percentuali rispetto a novembre 2009.

I dati Istat confermano una tendenza al progressivo invecchiamento della popolazione italiana dovuto, in primo luogo, alla continua crescita della durata media della vita.

Le aspettative di una vita più lunga e il basso ricorso a strutture specializzate nella cura degli anziani, si riflettono nel dato che parte dei nuclei familiari composti da uno o due individui, siano costituiti dalla popolazione anziana.



*Figura 2 – Persone sole per classe di età (% sulle persone della stessa classe di età) – Medie 1993 – 94, 1998, 2003. Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat del 2006*

Nel panorama internazionale l'Italia continua ad essere uno dei Paesi con il più alto tasso di anzianità, come è testimoniato dall'elevata percentuale di abitanti con più di 65 anni: il 19,7% del totale (nel 1980 ammontava a solo il 13%, per passare al 15% nel 1990, al 18% nel 2000). Il nostro Paese è seguito dalla Germania, in cui l'incidenza degli over-65 si attesta al 18,6%, dalla Svezia (17,3%) e dalla Bulgaria (17,1%).

Analogamente, aumenta la percentuale di popolazione con più di 80 anni, attualmente incidente per il 5% del totale, pari ad 1 residente ogni 20.

Se questa è la situazione ad oggi, le previsioni prefigurano un continuo e costante incremento della popolazione anziana nel tempo. I principali istituti di ricerca italiani stimano che tale segmento di popolazione raggiungerà i 18.000.000 nel 2050, mettendo a segno una crescita di periodo superiore al 50%.

Per gli studenti universitari la ricerca di un alloggio rappresenta un primo ostacolo per avvalersi del diritto allo studio. In tutta Italia gli studenti universitari iscritti ad un ateneo di un'altra provincia o un'altra regione rispetto a quella di residenza sono complessivamente oltre 650.000, pari al 47,3% del totale degli studenti universitari.

In risposta alla domanda abitativa generata dalla loro presenza sono offerti a livello nazionale solamente 54.000 posti letto divisi tra case dello studente pubbliche, collegi privati e religiosi. Si può affermare che in media la disponibilità sia pari ad 1 posto letto ogni 12 studenti fuori sede.

Analizzando la situazione nelle principali città universitarie, si evidenzia come nelle grandi metropoli la comunità studentesca "immigrata" presenta dimensioni rilevanti. A Milano gli atenei hanno raggiunto oltre 72.000 iscritti fuori sede mentre le università della Capitale ne ospitano oltre 65.000.

Vi sono, inoltre, città dove la presenza degli studenti fuori sede è meno rilevante in termini assoluti, mentre in senso relativo costituisce una quota importante della domanda abitativa complessiva. A titolo di esempio si riporta il caso di Pisa, dove i circa 30 mila studenti fuori sede (quasi 8 studenti su 10 vengono da fuori provincia), equivalgono al 33,8% della popolazione attualmente residente; o ancora il caso di Padova dove i circa 33.000 universitari fuori sede corrispondono al 15,6% degli abitanti della città.

In mancanza di un'adeguata offerta di posti letto nelle residenze e nei collegi universitari, la principale soluzione resta quella dell'affitto di un appartamento, di una stanza o addirittura di un posto letto da privati.

Una pressione della domanda così elevata, inoltre, si ripercuote sul mercato degli affitti traducendosi in una crescita dei prezzi nelle aree centrali o prossime alle sedi degli atenei.

Anche il fenomeno dell'immigrazione è all'origine di una nuova e forte domanda sociale di abitazioni. La possibilità di disporre di un'abitazione dignitosa rappresenta un passaggio fondamentale per ogni progetto di inclusione delle persone e delle famiglie migranti e, dall'altro lato, per chi amministra il territorio, tale possibilità rappresenta una risorsa necessaria per scongiurare fenomeni di degrado urbano, di sfruttamento e di sovraffollamento.

In Italia la popolazione straniera residente è cresciuta del 90% nel periodo 2003 - 2007, arrivando a sfiorare i 3.000.000 di unità nel 2007 e a rappresentare poco meno del 5% della popolazione nazionale.

Secondo le stime previsionali dell'Istat sulla popolazione, la popolazione italiana residente crescerà dagli attuali 59.000.000 a 61.000.000 nel 2051, mentre la popolazione straniera residente passerà dai quasi 3.000.000 ad oltre 10.000.000.



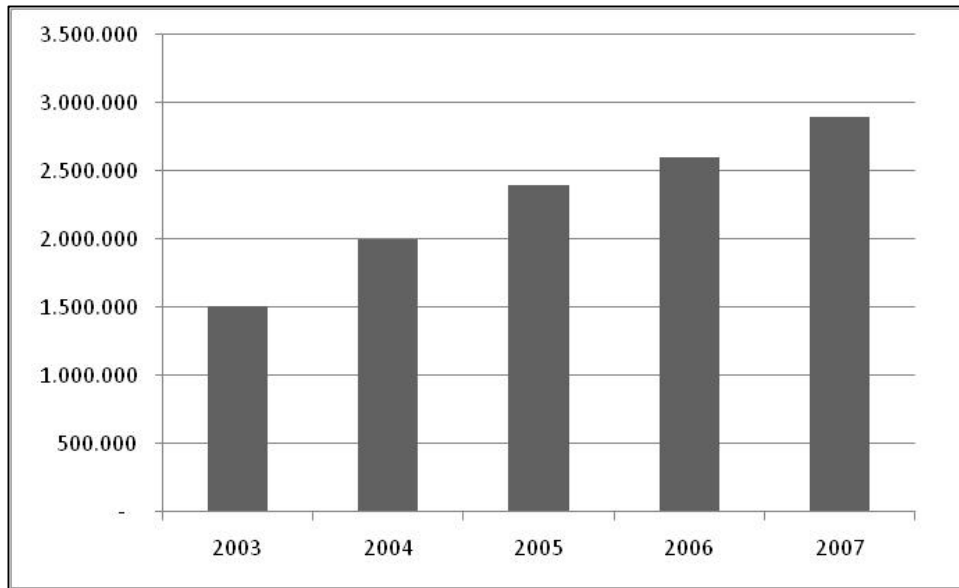


Figura 3 – Popolazione straniera regolarmente residente in Italia tra gli anni 2003 e 2007; Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat 2008

La popolazione straniera regolarmente presente in Italia risulta in forte crescita e sempre più integrata con i comportamenti e le tendenze degli italiani. Per questa fetta della popolazione è possibile distinguere una categoria in forte dinamismo economico e che raggiunge soglie di reddito tali da permettere una vita ordinaria, e categorie più deboli che non raggiungono tale soglia e rientrano nelle categorie del disagio. Questi spesso vivono in ghetti o si concentrano in un'unica residenza, non essendo per loro possibile accedere ad un alloggio a causa della mancanza di reddito e dei valori troppo elevati.

Secondo i dati Istat, i cittadini stranieri residenti in Italia all'inizio del 2010 erano 4.235.059, pari al 7% del totale dei residenti, contro il 6,5% del stesso periodo del 2009. Con riferimento ad un'indagine dei primi mesi del 2010, l'Istat sostiene che nel 2009 il numero di stranieri è aumentato di 343.764 unità (+8,8%), un incremento inferiore a quello dei due anni precedenti (494.000 nel 2007 e 459.000 nel 2008, rispettivamente +16,8% e +13,4%), principalmente per effetto della diminuzione degli ingressi dalla Romania.

I minori sono 932.675, il 22% del totale degli stranieri residenti. Circa 573.000 sono nati in Italia, mentre gli altri sono arrivati nel nostro Paese per ricongiungimento familiare. I minori nati in Italia rappresentano la "seconda generazione" di stranieri in quanto figli di genitori non italiani, ma non immigrati.

Circa la metà dei residenti stranieri provenienti dall'Est Europa sono per un quarto provenienti dai Paesi UE di nuova adesione, fra cui 888.000 dalla sola Romania; un altro quarto dai Paesi non appartenenti all'Unione europea. Secondo l'Istat, i cittadini est-europei (+181.000 nel corso del 2009, +9,5%) contribuiscono per circa la metà anche all'incremento degli stranieri residenti: quelli dei Paesi UE di nuova adesione sono cresciuti complessivamente di quasi 105.000 unità (+10,9%), mentre quelli dei Paesi dell'Est europeo non facenti parte dell'Unione sono aumentati di 76.000 unità (+8,1%). I cittadini dei Paesi asiatici sono complessivamente cresciuti di 71.000 unità, con un incremento relativo dell'11,6%. Nel corso dell'ultimo anno i Paesi che hanno mostrato l'incremento più rapido appartengono all'Europa dell'Est e al subcontinente indiano: +18,1% (Moldavia, Pakistan, India e Ucraina). E' aumentato il numero dei cittadini provenienti dal Perù del 13%.

Oltre il 60% dei cittadini stranieri residenti in Italia si è stabilito nelle regioni del Nord, il 25,3% il quelle del Centro e il restante 13,1% in quelle del Mezzogiorno, anche se nel 2009 la popolazione straniera è cresciuta più intensamente nelle regioni del Sud rispetto a quelle del Centro-Nord.

## **1.2. Le caratteristiche dell'offerta: il patrimonio abitativo**

L'Italia é sempre stata una nazione caratterizzata da un'elevata percentuale di famiglie proprietarie dell'abitazione in cui risiede, secondo i dati Istat infatti circa l'80% delle

famiglie italiane possiede la casa in cui risiede<sup>14</sup>, mentre il 14% delle famiglie vive in case in locazione e il 6% risiede in un'abitazione ad uso gratuito.

Nella tabella di seguito riportata viene riassunto il titolo di godimento dell'abitazione di residenza per ripartizione geografica, età e sesso del principale percettore di reddito, tipologia familiare (fonte dati Istat).

	Titolo di godimento dell'abitazione	
	in affitto	casa di proprietà, usufrutto, usograttuito
<b>RIPARTIZIONE GEOGRAFICA</b>		
nord	18,7	81,3
centro	15,7	84,3
sud ed isole	19,1	80,9
<b>RIPARTIZIONE PER ETA'</b>		
persona sola con meno di 65 anni	35,6	64,4
persona sola tra i 35 ed i 64 anni	26,8	73,2
persona sola con più di 65 anni	15,9	84,1
<b>TIPOLOGIE DI FAMIGLIE</b>		
coppie con almeno un figlio minore	18,7	81,3
coppie con figli adulti	11,7	88,3
monogenitori con almeno un figlio minore	29,7	70,3
monogenitori con figli adulti	18,5	81,5
altro	22,5	77,5
<b>SESSO</b>		
maschi	17,8	82,2
femmine	19,1	80,9

Tabella 7 – Titolo di godimento dell'abitazione per ripartizione geografica, età e sesso del principale percettore di reddito, tipologia familiare riferiti al 2006 – valori espressi in percentuale (fonte: elaborazione su dati Istat)

Questo ha contribuito alla mancanza di sensibilizzazione del legislatore nazionale verso una politica che prendesse in considerazione la questione abitativa.

Inoltre l'attuale offerta abitativa non sempre risponde alle mutate esigenze residenziali dell'attuale domanda, rivolta sempre maggiormente ad unità di piccola dimensione per single o famiglie composte di 2, massimo 3 individui.

Per quanto concerne l'offerta abitativa pubblica, il cui patrimonio è costituito dallo stock che fa capo agli Istituti di Previdenza, agli IACP, alle Agenzie territoriali per la Casa, agli enti locali e alle pubbliche amministrazioni, presenta problemi legati ad età, mancanza di qualità degli edifici, cattivo stato di manutenzione, numero insufficiente di abitazioni, carenze nella gestione dello stock abitativo.

“In presenza di un trend demografico stabile o in decremento, la questione abitativa è parsa piuttosto come un problema residuale di interesse di un numero di persone sempre più limitato. Segnali di un'inversione di rotta circa la mancata considerazione della centralità della questione abitativa nelle politiche nazionali si sono registrati con la legge Finanziaria 2008”<sup>15</sup>

Dal mutamento della struttura sociale, nascono le nuove domande che presentano bisogni abitativi da soddisfare differenti rispetto alla famiglia tradizionale del passato, spesso per un periodo limitato nel tempo. La presente analisi considera come dare soluzione al problema dell'emergenza abitativa che interessa parte del ceto medio, e non considera il problema che coinvolge le fasce più disagiate della popolazione (come i senza tetto).

I giovani, famiglie monoreddito, anziani autosufficienti, individui costretti per ragioni di lavoro o di studio a spostarsi dalla città dove abitualmente risiedono, stranieri regolarmente stabiliti in Italia, costituiscono le nuove domande sociali che necessitano di unità abitative di dimensioni più ridotte (con una o due camere da letto), magari per un periodo limitato di tempo, legato alle esigenze lavorative o al periodo di studio fuori sede o ad un periodo di difficoltà dovuto ad una separazione o alla perdita del lavoro. Sul fronte della domanda aumentano il numero di nuclei familiari, a fronte di una diminuzione del numero delle dimensioni di ciascun nucleo e caratterizzati da un minore pote-

---

<sup>15</sup> Cittalia (2008), I comuni e la questione abitativa – le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi, Fondazione IFEL

re di spesa da destinare all'abitazione. Da qui l'esigenza di creare nuove unità di edilizia sociale da locare a prezzi calmierati, ovvero scontati rispetto al mercato ordinario, che vadano ad aumentare soprattutto lo stock residenziale destinato alla locazione.

### **1.3. Il mercato immobiliare Italiano**

La dinamica dei prezzi e dei canoni locativi degli immobili residenziali si è caratterizzata, nell'ultimo decennio, per una cospicua crescita dei valori di riferimento.

Esaurita la parentesi recessiva, che aveva colpito il settore tra il 1992 e il 1997, in seguito allo scoppio della bolla speculativa che aveva gonfiato le quotazioni immobiliari all'inizio degli anni '90, il mercato immobiliare italiano è entrato in una lunga e robusta fase espansiva durata una decina di anni.

Dalla fine del 2008 si assiste ad una decisa rarefazione delle operazioni immobiliari nel nostro paese. Con riferimento al settore residenziale, si registra un calo generale: diminuisce la domanda, diminuisce il numero di compravendite e si innalzano le quantità di unità residenziali sul mercato anche a causa della produzione di nuove unità.

La fine del ciclo espansivo è confermata dall'aumento dello sconto medio sui prezzi richiesti dai venditori, che si attesta su un valore medio pari al 12,5% (di cui circa il 7% riguarda le abitazioni nuove), con punte pari al 15% nelle realtà urbane del Sud e pari a oltre il 13% nelle zone periferiche delle principali città italiane; analogamente i tempi medi di vendita si allungano e sono pari a 5,8 mesi. Nelle periferie urbane i tempi medi di alienazione di un immobile nuovo sono leggermente inferiori e pari a 5,5 mesi.

I tempi medi di locazione invece appaiono generalmente stabili o in lieve diminuzione (circa 2,6 mesi per le abitazioni nuove): riducendosi i volumi di compravendite, aumenta la domanda di locazione soprattutto nelle aree più centrali.

Le case più ricercate sono localizzate in zone centrali o semicentrali, sono di media grandezza (fra 60 e 90 mq) e preferibilmente efficienti dal punto di vista del risparmio energetico.

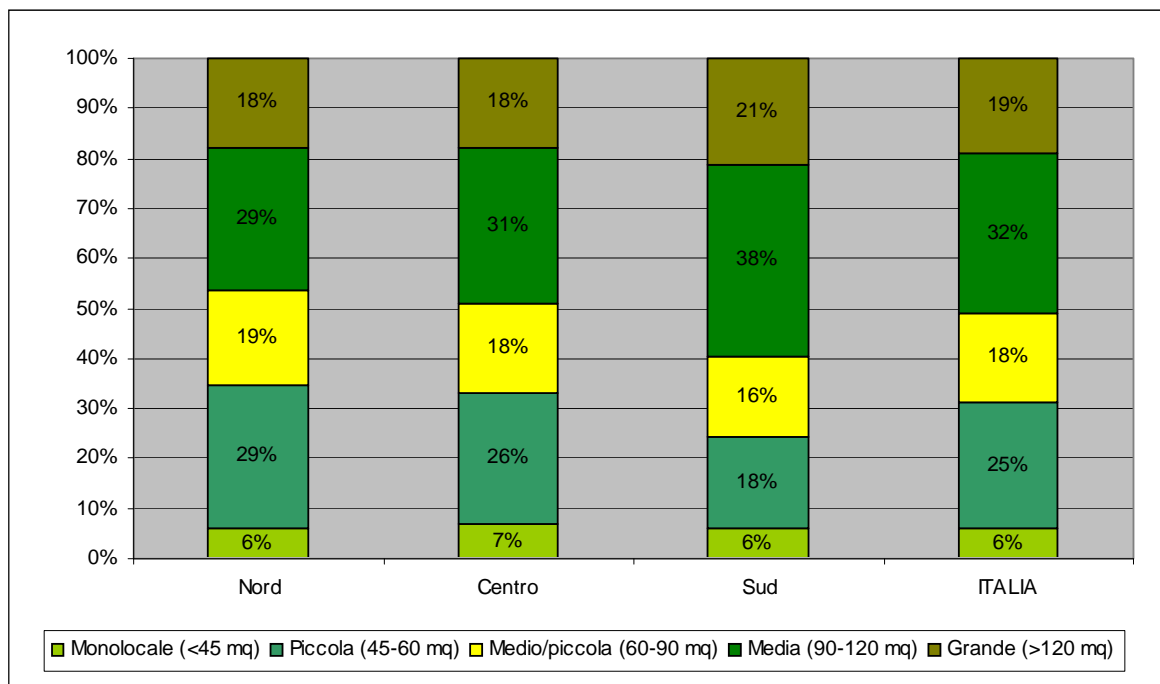


Figura 4 - Distribuzione percentuale della dimensione media delle nuove unità abitative censite nel 2008;  
Fonte: Elaborazione Reag su dati dell'Agenzia del Territorio

Il fatturato generato dal mercato immobiliare residenziale italiano ha raggiunto i 104.000.000 di euro mostrando un incremento di 4 punti percentuali rispetto all'anno precedente, durante il quale era stato registrato un incremento pari a 7 punti percentuali.

L'aumento dei prezzi medi di compravendita delle case si è accompagnato a quello dei canoni di affitto, pur se il mercato della locazione si differenzia da quello della compravendita per una disciplina normativa che articola specificamente le differenti possibilità contrattuali secondo tipologie predeterminate, tipologie che nel caso della compravendita sono lasciate sostanzialmente al libero accordo.

Il riferimento ai valori medi, necessario per rendere sinteticamente il dato generale, nasconde tuttavia valori e dinamiche fortemente differenziate fra città e città ed anche fra zone e tipologie all'interno della stessa città. Ciò, peraltro, è particolarmente vero per quanto riguarda il settore delle abitazioni, dato che la variabilità dei dati economici delle abitazioni è altissima nel territorio essendo determinata in modo preminente dalla localizzazione specifica di ciascuna, oltre che, ovviamente, dalle sue caratteristiche intrinseche.

città	2000* € mq anno	2005* € mq anno	Variazione % 2005/2000	2009* € mq anno	Variazione % 2009/2000
Bari	69	94	37%	113	65%
Bologna	86	117	36%	101	17%
Cagliari	60	81	35%	91	52%
Catania	47	70	49%	72	53%
Firenze	113	155	37%	136	20%
Genova	59	88	48%	91	53%
Milano	116	167	44%	161	39%
Napoli	97	115	18%	111	14%
Padova	79	100	27%	102	30%
Palermo	54	75	38%	77	42%
Roma	116	194	67%	197	70%
Torino	61	86	41%	93	53%
Venezia città	114	163	43%	144	27%
Venezia Mestre	68	99	46%	90	33%

Tabella 8 - Aumento dei canoni di locazione nelle principali città italiane (valori medi espressi per 13 tra le principali città italiane) - Fonte: nostra elaborazione su dati Nomisma degli anni 2000, 2005 e 2009

Secondo i dati Istat, un quinto della popolazione italiana residente destinerebbe oggi all'alloggio oltre il 30% del suo reddito (limite oltre il quale gli istituti di credito sono restii a concedere mutui) e tale condizione non sembra destinata a migliorare nel breve periodo.

Altra caratteristica dell'attuale disagio abitativo è che esso non risulta più esclusivo appannaggio di chi vive in affitto, riguarda anche le famiglie che, attratte da mutui che coprivano tutto l'investimento necessario, non riescono a far fronte alle spese del mu-

tuo.

Inoltre, il trend demografico del nostro Paese esporrebbe alla minaccia del disagio abitativo anche ulteriori quote di popolazione, a partire dai cosiddetti nuclei uni personali per i quali le spese di alloggio raggiungono addirittura l'insostenibile limite del 40% del reddito.

La tendenza varia sensibilmente da città a città specie nei comuni a maggiore tensione abitativa e nelle aree metropolitane.

Nella tabella seguente viene rappresentato l'andamento dei valori immobiliari tra gli anni 1991 e 2004. Prezzi e canoni di mercato sono messi a confronto con i redditi delle famiglie italiane.

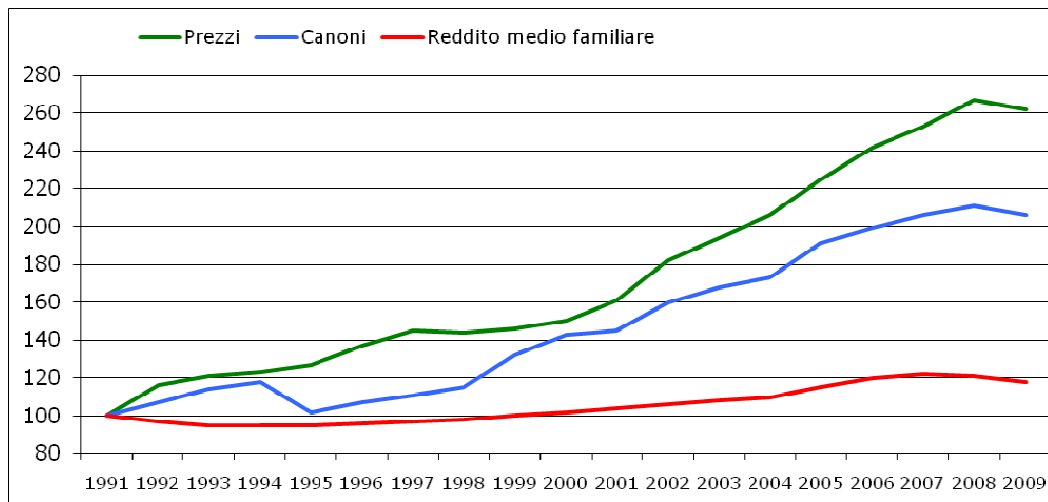


Figura 5 –Andamento del mercato – trend di riferimento (nostra elaborazione su dati Nomisma)

#### 1.4. L'edilizia residenziale pubblica in Italia

In considerazione dell'alta percentuale individui proprietari dell'abitazione di residenza, lo sviluppo dell'edilizia residenziale pubblica ha avuto uno sviluppo modesto in Italia. Inoltre la dimensione minima negli anni passati di casa da parte delle categorie deboli



ha determinato la mancanza di attenzione da parte del legislatore a politiche a sostegno della residenza, e la diminuzione degli interventi residenziali pubblici dall'8% del 1984 sono passati 1% del 2004.

Un'altra causa della contrazione dell'offerta residenziale pubblica e' la carenza di risorse a disposizione degli enti locali tradizionalmente soggetti promotori, attuatori e gestori degli interventi di edilizia sociale. Un indicatore significativo di tale recessione sono le risorse stanziare per il Fondo Nazionale a sostegno della locazione: secondo le stime del CREME dal 2000 al 2006 il contributo statale per le famiglie in difficolt  a pagare l'affitto e' diminuito quasi del 50%, in alcune realt  anche del 85%.

Per quanto concerne l'edilizia popolare in Italia, la quantit  di unit  rispetto agli altri paesi europei risulta sensibilmente inferiore. Secondo recenti dati, la nostra nazione presenta una percentuale pari al 4% di alloggi di edilizia sociale pubblica, contro il 36% dell'Olanda, il 22% dell'UK. La percentuale comunitaria media e' pari al 20%.

"L'offerta abitativa pubblica in Italia, dagli anni Ottanta<sup>16</sup> si e' ridotta del 90%. Dal 1984 al 2004 la produzione edilizia di nuovi alloggi di residenza sovvenzionata e' calata da 34.000 abitazioni all'anno a 1.900 (contro oltre gli 80.000 in Francia e i 30.000 in Gran Bretagna). Andamento analogo si e' registrato per le abitazioni realizzate in regime di residenza agevolata o convenzionata, passate da 56.000 a 11.000 nel ventennio considerato. Secondo la stima effettuata nel 2007 dall'Unit  di analisi strategica di analisi delle politiche di governo della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Le politiche abitative in Italia: ricognizione e ipotesi di intervento, 2007), complessivamente, negli ultimi anni, lo stock abitativo pubblico - di propriet  di Stato, Regioni, Provincie, Comuni e ATER/IACP- e' calato di oltre il 20%: da un milione di alloggi nel 1991 a 900.000 nel 2001 e 800.000 nel 2007, considerando le circa 100.000 cartolarizzazioni

---

<sup>16</sup> Va considerata anche la fine del regime Gescal tra il 1995 e il 1998

effettuate negli ultimi anni e la limitatissima costruzione di nuovi alloggi" (Cittalia - Anciricerche, 2008).

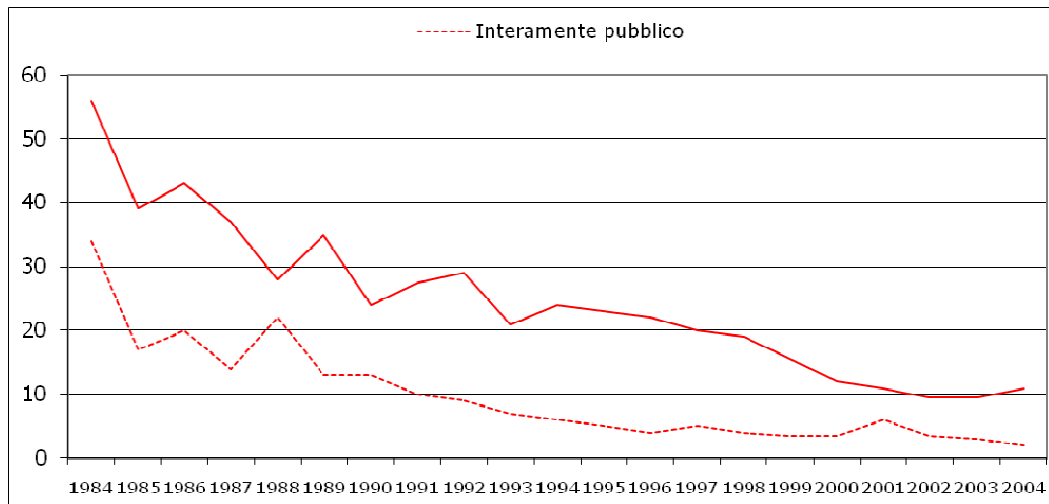


Figura 6 –Abitazioni costruite con sovvenzioni e contributi pubblici ani 1984 – 2004

Fonte: CRESME 2008<sup>17</sup>

La normativa nazionale oltre a non fornire una definizione di puntuale di "edilizia residenziale sociale", non precisa la quantità di suoli di cui i Comuni possono chiedere la cessione per edilizia residenziale sociale, le proporzioni con cui i suoli acquisiti possono essere distribuiti tra le varie forme di edilizia residenziale sociale

Gli Istituti Autonomi per le case popolari hanno avuto avvio con la prima legge promulgata in Italia per facilitare la costruzione di case popolari (la legge n 251 del 31.05.1903 per iniziativa dell'On. Luigi Luzzatti). Il provvedimento si inseriva nel quadro di una politica sociale che, al principio del secolo, diffuse in Italia forme nuove di enti economici e l'intervento dello Stato a beneficio dei ceti popolari, senza trascurare l'effetto indotto sia su scala più propriamente sociale, sia come fattore di sviluppo eco-

<sup>17</sup> Cresme, La questione abitativa in Italia 2008 Tra emergenza e inversione di ciclo. Terzo rapporto annuale" febbraio 2008

nomico. Si voleva, con tale dispositivo, trasformare e migliorare le condizioni di vita delle popolazioni, in specie dei ceti meno abbienti, applicando nel rapporto sociale il principio della "solidarietà, informato a precise esigenze di giustizia distributiva. Questo principio della solidarietà e della giustizia sociale emergeva chiaramente dalla lettura dell'art. 22 della legge n. 251 del 31/05/1903, che improntava l'iniziativa degli Istituti Autonomi: non un interesse prettamente economico o esigenze di profitto, ma una precisa volontà di intervenire nel sistema sociale, avendo di mira solo esclusivamente il "bene Casa". Nacque in quei giorni l'IACP di Roma, preceduto solamente da quello di Trieste, fondato nel 1902 su iniziativa del Consiglio Comunale e della Cassa di Risparmio di quella città. All'inizio l'intervento pubblico nell'edilizia operò attraverso le strutture esistenti, ossia i Comuni (oltre alle Cooperative), che inquadrarono detta attività fra quelle delle nascenti aziende municipalizzate. Successivamente, con la separazione dei compiti delle aziende municipalizzate da quelli attinenti l'edilizia popolare, i protagonisti della politica edilizia pubblica diventarono gli Enti specificati nel TU. n. 1165 del 1938. I Comuni passarono quindi in una posizione secondaria; conferendo denaro, aree e stabili ai nuovi Enti. Lo Stato concorse per il solo IACP di Roma, mentre le Casse di Risparmio limitarono il loro apporto, peraltro relativamente modesto, alle regioni settentrionali. Il capitale privato intervenne quasi sempre sotto forma di elargizione benefica, fatti salvi gli interventi diretti delle imprese per la costruzione di case per i propri dipendenti.

Gli Istituti Autonomi Case Popolari furono costretti, per sviluppare il proprio programma edilizio, a ricorrere al credito. Tutto ciò non fu di poco conto e finì per pesare in maniera determinante nella vita degli Istituti, se si pensa che dalla tempestività e dalle condizioni di concessione dei finanziamenti dipendevano la realizzazione dei programmi costruttivi e il livello di canoni di locazione. La legislazione sull'edilizia economica e popolare trovò il suo perno nel T.U. del 1938, che tuttavia non definì un chiaro e preciso sistema di norme o di poteri relativi alla concessione dei mutui. Al contrario, il rapporto triango-

lare fra gli Istituti di Credito (mutuanti), gli I.A.C.P. (mutuatari) e lo Stato (sovventore), non trovò sufficiente coordinamento e automatismo, per cui gli Istituti operarono in una condizione di stretta dipendenza dagli altri due poteri, dalla cui discrezionalità dipese l'intero processo d'intervento nell'edilizia popolare. A partire dal dopoguerra, il sistema di finanziamento dell'edilizia popolare venne modificato, in quanto non si basò più unicamente sul ricorso al credito esterno, poiché lo stato, l'INA Casa e GESCAL concorsero per intero al finanziamento delle costruzioni. Di quel periodo sono alcune fra le principali leggi e disposizioni relative al settore, tra le quali la cosiddetta legge Tupini n. 408 del 02/07/1949 che stabilì i principi dell'intera successiva legislazione sull'edilizia economica e popolare. Le scelte del periodo 1947-1954, che ebbero origine dalla necessità della ricostruzione postbellica, costituirono una svolta che fu determinante per gli IACP anche se non sempre in termini positivi. Una prima conseguenza della nuova struttura dell'edilizia pubblica comportò per gli Istituti una sostanziale modificazione del loro modo di operare, incidendo profondamente anche nell'autonomia delle loro scelte. Essi non agirono più esclusivamente per conto proprio (e qualche volta per conto e in accordo con i Comuni), ma diventarono strumenti d'esecuzione di gestione per conto terzi (Stato, INA-Casa, GESCAL). Le loro strutture organizzative si modificarono in funzione dei nuovi compiti assegnati. Nei rapporti che furono instaurati, gli Istituti si trovarono in posizione subordinata, ed operarono a condizioni non sempre compensative dei costi del servizio. Ciò si verificò, e si verifica tuttora, soprattutto per quanto riguarda la gestione degli alloggi: un patrimonio costruito con economia di mezzi che richiede immediati e frequenti interventi manutentori, cui devono far fronte gli IACP ricorrendo alle proprie risorse. A tal proposito basti ricordare l'abnorme situazione verificatasi nel corso del tempo in ordine alla gestione delle abitazioni di proprietà dello Stato. L'istituto deve infatti provvedere alla manutenzione ordinaria e straordinaria di alloggi costruiti a costi minimi 40-50 anni fa, utilizzando risorse annue inferiori all'1% del costo di costruzione, senza ulteriori

finanziamenti. Un altro fattore che pesò negativamente sulla situazione economico-finanziaria degli IACP va ricercato nella mancanza di un regolare e costante flusso di investimenti, per cui a periodi di finanziamenti relativamente cospicui, se ne alternarono altri di quasi completa stagnazione. Come conseguenza gli Istituti che si erano dati adeguate strutture, soprattutto per far fronte tempestivamente ai compiti assunti, si trovarono, nei periodi di assenza o scarsità di investimenti pubblici, in una situazione di sotto utilizzazione del proprio personale destinato alle costruzioni e alle manutenzioni, con tutte le conseguenze, facili ad immaginarsi, che ciò può determinare nell'equilibrio economico-finanziario dei bilanci. Si arrivò così agli anni settanta e precisamente al 1971 che segnò un'altra pietra miliare nella storia degli IACP. Venne, infatti, promulgata la legge 865 (22 ottobre) che di fatto trasformò gli Istituti Case Popolari da Enti Pubblici Economici ad Enti Pubblici non Economici con prevalenza pertanto, dell'attività pubblico-assistenziale. La legge 865 non operò solo la trasformazione degli Istituti da Enti Economici ad Enti non economici, ma pose degli obiettivi che hanno spaziato su tutta l'edilizia economico-popolare. Si cominciò a parlare di integrazione della politica della casa, di sviluppo del territorio e di una disciplina unitaria dei canoni. Si mise in atto il primo tassello del decentramento burocratico con trasferimento di deleghe alla Regione, che avvenne con il DPR 616/77. In applicazione della Legge 865, vennero poi emanati i due DPR 1035 - 1036 del 1972 che disciplinarono le assegnazioni e l'organizzazione degli Enti Pubblici operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica. A seguito dell'emanazione di nuove leggi e della soppressione di Enti quali GESCAL e INCIS, il patrimonio fino ad allora costruito fu in parte ceduto agli assegnatari ed in parte trasferito agli IACP, che divennero gli unici soggetti attuatori dell'edilizia residenziale pubblica. Il decennio 1970-1980 fu caratterizzato dall'inflazione galoppante che in presenza di massimali di costo imposti dal CER (Comitato Edilizia Residenziale), creò molte difficoltà negli appalti, costringendo gli Istituti alla continua ricerca di finanziamenti integra-

tivi per poter ultimare i programmi costruttivi. Alla fine degli anni 70 e agli inizi degli anni 80 si ebbe, finalmente, la tanto sospirata inversione di tendenza con l'emanazione d'alcune leggi, quali la 25/80, la 94/82 e soprattutto con la legge 457 del 05/08/1978 nota come "Piano Decennale" per l'Edilizia Residenziale che modificò il sistema dei finanziamenti. Ciò permise un'intensificarsi dell'attività costruttiva, alla quale si unì anche quella del recupero, novità assoluta per gli Istituti in passato, infatti, gli Istituti disponevano di fondi per le costruzioni in modo disorganico, senza pertanto essere in grado di effettuare la programmazione pluriennale. Con l'avvento della Legge 457/1978, gli IACP poterono contare su sovvenzioni programmate con evidente giovamento per l'efficienza degli interventi. Negli ultimi 20-25 anni l'evoluzione dei ricavi da canoni (sempre stabiliti dalle leggi) è stata fortemente squilibrata rispetto all'indice dei costi e del costo della vita. Questo ha assicurato un'assistenza implicita a favore delle famiglie assegnatarie, ma ha di fatto sottratto risorse alla manutenzione ordinaria e straordinaria. E si giunge così agli anni novanta. L'attività costruttiva risulta caratterizzata dal proseguimento del piano decennale (legge 67/88), e dal nuovo programma della legge 179/92.

Da segnalare, infine, la Legge 560/93, che consentendo la vendita di una cospicua parte del patrimonio immobiliare degli Enti Pubblici, costituisce la base per un rilancio dell'edilizia residenziale, prevedendo espressamente il re-investimento dei ricavi per l'incremento e la riqualificazione della stessa.

Il patrimonio abitativo dell'Edilizia Residenziale Pubblica (Erp) è costituito dall'insieme delle abitazioni di proprietà degli IACP, delle Agenzie territoriali per la Casa (Ater, Aler, Atc, Acer, etc., già Istituti Autonomi Case Popolari), degli enti locali e delle altre amministrazioni pubbliche. Nell'insieme si tratta di un patrimonio che comprende 1.400.000 di unità residenziali.

L'incidenza del patrimonio gestito dagli ex Iacp sullo stock complessivo degli alloggi occupati al 2001, anno del censimento sulle abitazioni, era pari ad appena il 3,8%, mentre quella sul solo stock in affitto era pari al 18,8% a livello nazionale, ma solo al 16,7% nelle regioni del nord, contro il 20,9% del sud.

Le politiche di alienazione di parte del patrimonio Erp (dovuta alla legge n. 560/1993) hanno portato alla dismissione, tra il 1993 ed il 2006 di oltre 150.000 alloggi, con un ricavo unitario medio di 23.700 euro. L'apice di questo processo si è avuto tra il 1996 ed il 1999 quando il volume annuo di vendite si è attestato sulle 16.000-17.000 unità.

Oggi lo stock gestito dalle Ater ammonta a circa 940.000 alloggi di cui però solo 768.000 in locazione, di questi il 45,5% si concentra nelle regioni del nord Italia.

Per quanto attiene al grado di utilizzo del patrimonio, la percentuale di alloggi occupati abusivamente rispetto al totale degli alloggi gestiti in locazione è pari all'1,4% nel nord, al 4,6% nelle regioni dell'Italia centrale e al 7,7 in quelle del sud.

Dal punto di vista gestionale, le entrate per le Ater sono assolutamente modeste. Il canone annuo medio per alloggio gestito registra delle marcate differenze nelle varie aree del Paese. Si attesta sui 1.000 euro/anno (90 euro mensili) nel nord-ovest (Piemonte-Liguria, Lombardia), sale attorno ai 1.200/1.300 euro nel nord-est (Veneto, Emilia), in qualche caso anche sui 1.400 nel centro Italia (Firenze, Terni) per poi scendere nelle regioni del Sud su valori tra 600 e 800 euro.

In altri paesi europei gli affitti del comparto sociale sono ben più elevati, ma larga parte degli inquilini ricevono un sussidio pubblico. In Italia ciò avviene soltanto, ed in misura comunque insufficiente, nell'ambito del settore privato.

Le Ater evidenziano grandi difficoltà nel gestire in modo economicamente efficiente il comparto immobiliare pubblico a causa di una serie di condizioni di seguito riportate:

- le difficoltà di esazione dei canoni di locazione e le gravi carenze conoscitive sullo stato del proprio patrimonio e sul profilo dei relativi assegnatari;

- la persistenza delle forme di morosità, che non si riferiscono esclusivamente al pagamento dei canoni di locazione ma hanno effetti anche nella contribuzione alle spese accessorie (riscaldamento, pulizia, etc.);
- lo stato di crescente degrado degli edifici, al punto che in diversi casi sarebbero più convenienti interventi di demolizione e di ricostruzione, che finisce col generare situazioni di abbandono gestionale;
- le difficoltà di integrazione economiche e sociali degli assegnatari, che richiederebbero politiche di recupero urbano e di sostegno ed assistenza;
- il sostanziale blocco del turn over nelle assegnazioni nei casi di decadenza dei requisiti di permanenza degli assegnatari, che determina un aumento della domanda insoddisfatta degli aventi diritto esclusi dilatando le "liste di attesa";
- il fenomeno delle occupazioni abusive degli alloggi, che configurano disparità di trattamento tra aventi diritto e sottraggono quote di patrimonio disponibile per la nuova domanda.

### **1.5. La crisi degli strumenti tradizionali e i vincoli del soggetto pubblico**

Dall'analisi condotta emerge come a seguito dei cambiamenti sociali ed economici che hanno interessato la struttura sociale del nostro paese a partire dagli anni Novanta determinandone il cambiamento, si sono generate situazioni di disagio abitativo che hanno interessato un numero di individui maggiore rispetto al passato, toccando anche le fasce del ceto medio storicamente non interessate dal problema casa.

A causa dei recenti fenomeni economici e monetari che hanno determinato l'aumento del divario tra redditi, da un lato, e prezzi e canoni immobiliari dall'altro, rientrano tra le categorie a rischio abitativo non solo quelle storicamente considerate più svantaggiate, ma anche fasce di popolazione che versano in condizioni di povertà (anche



temporanee) tali da non permettere loro di accedere al bene casa. In seguito all'aumento dei valori immobiliari a fronte della perdita del potere d'acquisto dei salari, anche le famiglie che sono in affitto hanno sempre più difficoltà a sostenere affitti di mercato.

“L'evoluzione e l'interazione delle cause precedentemente illustrate rende sempre più evidente la demarcazione tra chi una casa ce l'ha e chi non la possiede, rendendo necessaria una riformulazione delle politiche a sostegno della residenza che privilegino il sostegno dell'offerta locativa e... La predisposizione di una serie di strumenti a sostegno dell'offerta residenziale pubblica” (Sbetti F., 2007).

Risulta evidente la necessità di trovare soluzioni all'emergenza abitativa con la creazione di nuove unità residenziali da destinare soprattutto alla locazione.

Il soggetto pubblico attualmente non ha le capacità finanziarie per far fronte all'emergenza abitativa a causa della mancanza di fondi finanziari. Inoltre per le attuali dinamiche sociali non è più sufficiente il contributo del soggetto pubblico rivolto esclusivamente alle agevolazioni per l'acquisto della prima casa.

E' necessario trovare nuove forme di attuazione delle politiche a sostegno dell'abitazione per realizzare interventi di edilizia sociale.

L'attuale condizione non permette che il problema venga risolto esclusivamente con fondi pubblici, peraltro attualmente non disponibili.

Il soggetto pubblico non è attualmente in grado di farsi promotore di interventi di edilizia sociale a causa della scarsità di risorse finanziarie adeguate a sostenere nuovi interventi residenziali, ma dispone di risorse reali e può operare promuovendo politiche abitative attraverso la leva urbanistica e la leva fiscale. L'aspetto fiscale e l'aspetto urbanistico non sono oggetto di approfondimento nella presente analisi<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Per un approfondimento si vedano ad esempio Venditti M. (a cura di) (2009), Social Housing – Logica sociale e approccio economico-aziendale, Francoangeli, Milano

Di fronte ad un problema che assume connotazioni sfaccettate e complesse è necessario coinvolgere tutti gli attori del processo di produzione, realizzazione e gestione dello sviluppo immobiliare, e mettere in campo una pluralità di interventi che considerino i diversi *target* da raggiungere. Per fare questo e' necessario applicare strumenti differenti da quelli tradizionali, che prevedono forme di accordo tra soggetto pubblico e soggetti privati per la realizzazione degli interventi di pubblica utilità, tra cui l'edilizia sociale. Il ricorso ai capitali e alle risorse privati determina la fattibilità di quelle opere di interesse pubblico dotate di capacità di generare reddito attraverso i ricavi delle utenze, e quindi da un lato benefici sia per la pubblica amministrazione che per gli utenti finali dei servizi.

Nell'ottica della collaborazione tra soggetti pubblici e privati, il coinvolgimento del soggetto pubblico è limitato alla definizione delle condizioni necessarie a realizzare il progetto, il soggetto privato si accolla tutti gli oneri di progettazione, costruzione, gestione, manutenzione dell'opera, finanziando direttamente le prime fasi ma avendo dei ricavi dalla vendita dei servizi ai privati (nel caso dell'edilizia sociale i canoni calmierati). Tutti i rischi connessi all'intervento sono trasferiti in modo trasparente sul privato.

In linea generale, per il buon esito del partenariato sono necessari un quadro normativo di riferimento e adeguate competenze nell'ambito sia dell'Amministrazione pubblica che degli operatori privati (promotori, investitori, consulenti, ecc.), a partire dalla fase di programmazione dell'opera.

I progetti realizzabili attraverso il partenariato pubblico privato possono essere classificati, in base alla loro capacità di ripagarsi, in tre principali categorie.

Le opere calde sono quei progetti in grado di ripagarsi autonomamente. Questa tipologia comprende i progetti dotati di una intrinseca capacità di generare reddito attraverso ricavi da utenza. I ricavi di tali progetti consentono al settore privato un integrale recupero dei costi di investimento nell'arco della vita della concessione. In tale tipologia di

progetti, il coinvolgimento del settore pubblico si limita ad identificare le condizioni necessarie per consentire la realizzazione del progetto, facendosi carico delle fasi iniziali di pianificazione, autorizzazione, indizione dei bandi di gara per l'assegnazione delle concessioni e fornendo la relativa assistenza per le procedure autorizzative. L'esempio classico può essere quello di una tratta autostradale, il cui pedaggio garantisce al concessionario di rientrare dalle spese sostenute per la sua costruzione e per la sua gestione e di raggiungere un utile adeguato a remunerare l'investimento.

L'opera fredda è un progetto che non è in grado di produrre flussi di cassa, conseguentemente si ripaga attraverso fondi pubblici.

Questa tipologia include quelle opere pubbliche - quali carceri, scuole, ospedali - per le quali il soggetto privato che le realizza e le gestisce fornisce direttamente servizi alla Pubblica Amministrazione e trae la propria remunerazione esclusivamente (o principalmente) da pagamenti effettuati dalla stessa Amministrazione su base commerciale.

Esiste infine una terza categoria di opere denominate opere tiepide, ovvero progetti che richiedono una componente di contribuzione pubblica. Questa tipologia include iniziative i cui ricavi da utenza non sono sufficienti a ripagare interamente le risorse impiegate per la loro realizzazione ed in cui, per consentirne la fattibilità finanziaria, è necessario un contributo pubblico. La Pubblica Amministrazione viene così a svolgere un essenziale ruolo di catalizzatore delle risorse private: in assenza del contributo, infatti, tali risorse non avrebbero potuto essere spese nell'operazione di finanziamento, essendo la remunerazione dell'investimento privato non adeguata al profilo di rischio insito nello svolgimento dell'attività. La giustificazione più ricorrente dell'intervento pubblico, in tali progetti, si fonda sui benefici economici e sociali legati all'effettiva attuazione dell'opera. Si pensi, a titolo di esempio, alle esternalità positive in termini di riqualificazione di aree urbane legate ad interventi di edilizia abitativa, ovvero alla riduzione della congestione del traffico legata alla realizzazione di tramvie o metropolitane.

L'intervento privato trova invece una giustificazione nei recuperi di efficienza indotti da una gestione privata e nella possibilità per l'amministrazione aggiudicatrice, di ridurre e distribuire gli impegni finanziari nel tempo, permettendo quindi l'avvio di un maggior numero di opere. È evidente che, in tali casi, le ragioni primarie che possono indurre l'amministrazione pubblica a fare ricorso a formule di cooperazione con soggetti privati non sono solo di tipo finanziario, ma di tipo operativo, ovvero la possibilità di pagare su base prestazionale, e di beneficiare della efficienza apportata da una gestione di tipo privato.

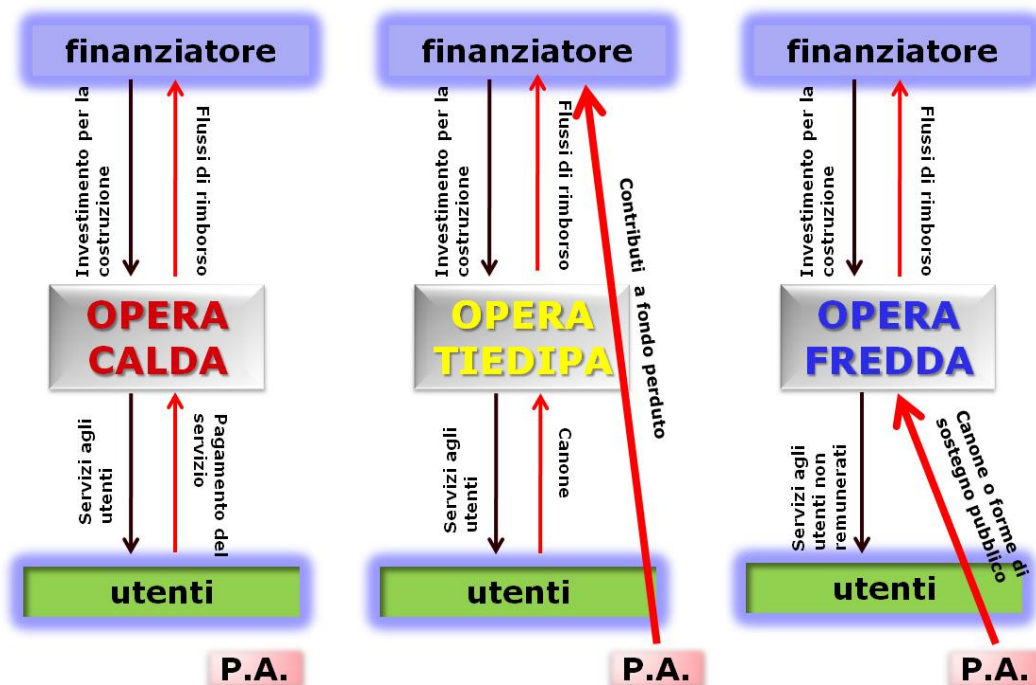


Figura 7 – Schematizzazione del funzionamento delle opere calde, tiepide e fredde; fonte:rielaborazione da Falini (2008)

La risposta al problema abitativo si ritiene debba essere articolata in una strategia pluri - livello volta a rilanciare l'offerta abitativa per le fasce sociali in situazioni di disagio con l'edilizia residenziale pubblica a canoni calmierati attraverso:

- la disponibilità da parte delle pubbliche amministrazioni e/o degli enti locali a:

- rendere disponibili le aree edificabili libere (come ad esempio le aree destinate a standard o vecchi complessi in disuso); i suoli edificabili possono essere reperiti dal soggetto pubblico anche attraverso lo strumento dell'esproprio o attraverso la perequazione urbanistica
  - concedere benefici all'investitore che accetta di realizzare edilizia sociale come ad esempio non facendo pagare gli oneri di urbanizzazione
  - promuovendo piani urbanistici che agevolino le politiche abitative
  - infine attraverso opportune forme di detassazione o sgravi fiscali
- il coinvolgimento di soggetti privati e delle istituzioni finanziarie nelle operazioni di sviluppo immobiliare attraverso le forme di accordo pubblico privato, ovvero attraverso strumenti quali la finanza di progetto o il fondo immobiliare che permettano di utilizzare capitali privati per sviluppo di progetti al fine di aumentare il patrimonio immobiliare di edilizia sociale da destinare alla vendita o all'affitto (anche per tempi limitati).

Vengono di seguito analizzati gli attuali strumenti a sostegno delle politiche abitative che prevedono forme di collaborazione tra soggetto pubblico ed investitori privati a partire dal significato del termine edilizia sociale e con riferimento alla teoria estimativa della formazione del valore per arrivare a definire le leve economiche su cui intervenire.

## **2. Gli attuali strumenti delle politiche abitative: il partenariato pubblico privato per la realizzazione di interventi di Social Housing**

Emerge l'esigenza di trovare soluzioni al problema della casa che coinvolge sempre più categorie di individui le quali fino a qualche anno fa non erano interessate da fenomeni di disagio abitativo.

Di fronte alla difficoltà da parte del soggetto pubblico di impiegare gli strumenti tradizionali per porre rimedio a tale condizione di crisi, appare evidente la necessità di trovare nuove vie che coinvolgano gli investitori privati.

In condizioni di mercato ordinarie, gli interventi di edilizia residenziale sociale, anche se rivolti alla produzione di immobili da vendere, quindi con una previsione del rientro economico nel breve periodo, sono scarsamente appetibili per i promotori privati ordinari a causa del limitato rendimento economico.

Da qui nasce l'esigenza di elaborare nuovi strumenti che permettano di reperire risorse finanziarie così da rendere possibile la realizzazione di nuove unità abitative a basso costo, come lo strumento del partenariato tra pubblico e privato volto alla realizzazione di interventi residenziali da destinare ad edilizia sociale.

Il *social housing* è, in sintesi estrema, una soluzione che prevede di mettere le risorse pubbliche (intese come aree edificabili) a disposizione degli investitori privati (singoli imprenditori o fondi immobiliari), affinché questi realizzino e gestiscano immobili con funzione residenziale a prezzi di mercato e canoni di locazione calmierati, ovvero più bassi rispetto ai valori ordinari di mercato.

Questa parte dello studio analizza questo nuovo strumento che, attraverso la collaborazione tra soggetti pubblici e privati, si propone di risolvere l'attuale emergenza abitativa.

## **2.1. L'edilizia sociale e i diversi significati del termine in Italia**

In Italia non esiste una definizione puntuale data dalla normativa e condivisa a livello nazionale di *Social Housing*.

Si usa comunemente definire Edilizia Economica Pubblica (ERP)<sup>19</sup> gli interventi abitativi realizzati secondo 3 modalità:

- edilizia sovvenzionata: a cui appartengono quegli interventi volti alla realizzazione di unità residenziali attuati interamente dagli enti pubblici con finanziamenti pubblici
- edilizia convenzionata: a cui appartengono quegli interventi che vengono disciplinati da convenzione tra il costruttore privato e la pubblica amministrazione comunale, che prevedono la realizzazione di alloggi residenziali realizzati su aree appositamente vincolate (ovvero aree localizzate dall'ente pubblico nell'ambito di piani di zona per l'edilizia economica popolare); le unità prodotte possono essere locate o vendute a prezzi stabiliti dalla pubblica amministrazione; i costruttori privati hanno una serie di agevolazioni relative agli oneri di urbanizzazione o fiscali
- edilizia agevolata: a cui appartengono quegli interventi di realizzazione di unità abitative finanziati con il sostegno pubblico ai soggetti realizzatori, in particolare con mutui agevolati ai privati o con contributi a fondo perduto alle imprese che realizzano gli interventi<sup>20</sup>

Il Cecodhas – *European Social Housing Observatory* fornisce del Housing Sociale questa definizione: l'insieme delle attività atte a fornire alloggi adeguati, attraverso regole certe di assegnazione, a famiglie che hanno difficoltà nelle condizioni di mercato perchè incapaci di ottenere credito o perchè colpite da problematiche particolari.

Il *Social Housing* nel contesto immobiliare italiano è una nuova forma di edilizia abitativa privata di tipo sociale che comprende lo sviluppo (progettazione e costruzione) e la

---

<sup>19</sup> Per una definizione di ERP si rinvia al volume curato da Dalfino E. (1992), *Lessico giuridico dell'edilizia*, Laterza; per i riferimenti storico giuridici si rinvia a: Salvia F. (2008), *Manuale di diritto urbanistico*, Padova; Assini N. , Mantini P. (2007), *Manuale di diritto urbanistico*, Milano

<sup>20</sup> Lopez A. (2009), *Profili di diritto amministrativo del Social Housing*, in *Il social Housing, analisi e prospettive*, Longa E., Brustia R. (a cura di), Gruppo 24 ore, Milano

gestione immobiliare degli alloggi destinati a categorie di individui che non riescono a soddisfare per ragioni di reddito il loro bisogno abitativo.

Il disagio abitativo delle fasce redditualmente più deboli della popolazione può essere soddisfatto con forme di edilizia economica pubblica tradizionale o con altre forme di assistenza (case famiglia, comunità, ...). Il disagio abitativo degli individui della fascia grigia che da un lato a seguito di una serie di fattori non riescono ad accedere al bene casa a libero mercato, dall'altro non rientrano nelle categorie più svantaggiate a cui sono destinati gli alloggi ERP, può essere soddisfatto con una forma di edilizia sociale che presenti canoni calmierati, ovvero scontati rispetto al mercato. Questo segmento del mercato immobiliare italiano è rivolto principalmente alla locazione.

La domanda di alloggi di edilizia abitativa privata di tipo sociale presenta una domanda in aumento tra i giovani single o in coppia, le famiglie monoreddito, i lavoratori pendolari, gli studenti fuori sede, le persone con contratti di lavoro a termine, gli anziani autosufficienti, gli immigrati.

L'edilizia economica pubblica è caratterizzata da una redditività molto modesta o nulla, di conseguenza tali interventi immobiliari non possono essere intrapresi che con l'investimento pubblico. In termini economici tali progetti sono classificati come opere fredde, ovvero non sono in grado di mantenersi autonomamente attraverso il pagamento dei servizi da parte degli utenti, e necessitano del contributo pubblico.

Gli interventi di *Social Housing* seppure caratterizzati da funzione sociale come l'ERP, sono quegli interventi che vedono il concorso dei privati per la loro realizzazione e gestione in cambio di canoni che costituiscono almeno in parte il ricavo per l'investitore privato. Per rendere fattibile dal punto di vista economico questi progetti (opere fredde) è necessario un contributo pubblico che può manifestarsi sotto forma ad esempio di contributi a fondo perduto o come trasferimento di diritti di proprietà. In questo modo la pubblica amministrazione assume un ruolo di catalizzatore delle risorse private poi-



ché, in assenza di tale elemento catalizzatore, le risorse non potrebbero essere impiegate nell'operazione di finanziamento dal momento che la remunerazione dell'investitore privato non è adeguata al profilo di rischio connesso all'operazione di sviluppo e gestione<sup>21</sup>.

Viene di seguito riportato uno schema che illustra il funzionamento delle opere calde, tiepide e fredde.

Secondo Sergio Urbani il *Social Housing* interseca l'ERP tradizionale per l'aspetto sociale, ma presenta caratteristiche molto differenti per i target a cui è rivolto, i canoni applicabili alla locazione delle unità prodotte, gli operatori coinvolti, ma soprattutto rispetto alle modalità di attuazione degli interventi.

Rispetto al resto dell'Europa, in Italia il *Social Housing* ha un significato più circoscritto dal momento che viene utilizzato per indicare quegli interventi di politica abitativa di interesse pubblico che vanno oltre i confini tradizionali della edilizia residenziale pubblica e che vedono il concorso di soggetti privati e no profit<sup>22</sup>

## **2.2. Politiche abitative e vincolo finanziario: leve su cui intervenire**

Per rendere appetibile ad un investitore privato un'operazione di sviluppo immobiliare storicamente destinata ad essere promossa dal soggetto pubblico a causa degli scarsi rendimenti, è necessario studiare le leve finanziarie su cui è possibile intervenire.

---

<sup>21</sup> Falini A. (a cura di) (2008), "Il project financing. Vincoli e opportunità nel settore sanitario", Franco Angeli, Milano

<sup>22</sup> Cittalia (2008)

Per comprendere i fattori su cui è possibile operare è necessario procedere ad analizzare i fattori coinvolti nel processo di realizzazione di un'operazione immobiliare ordinaria. Secondo la teoria estimativa<sup>23</sup>, le principali voci di spesa che compongono il costo di produzione Cp a carico di un imprenditore puro che realizza un'operazione di sviluppo immobiliare, sono di seguito elencate nella loro accezione più generale:

- il costo di acquisizione dell'area o del manufatto da trasformare (Ca)
- il costo di idoneizzazione del sito (Ci), come ad esempio i costi da sostenere per la demolizione di fabbricati esistenti
- il costo di costruzione dei manufatti (Cc)
- gli oneri concessori di urbanizzazione primaria e secondaria e il contributo sul costo di costruzione stabiliti ai sensi della L. 10/77 e/o i costi sostenuti direttamente dal soggetto sviluppatore (a scomputo) per la realizzazione delle opere urbanizzazione (Ou + Ccc)
- le spese tecniche per la progettazione, la realizzazione, il collaudo delle opere (St)
- le spese di commercializzazione dei beni prodotti (Sc)
- gli oneri finanziari (Of)
- l'utile dell'imprenditore promotore (Up)
- gli imprevisti (I).

$$C_p = C_a + c_i + C_c + (O_u + C_{cc}) + S_t + S_c + O_f + U_p + I$$

I tre fattori che notoriamente incidono maggiormente sul costo di produzione, e quindi sul valore finale del bene, sono:

- la risorsa suolo

---

<sup>23</sup> Si fa riferimento alla definizione data dal Michieli

- il costo di costruzione
- il profitto del promotore

Nel grafico a torta che segue schematizza le principali componenti del costo di produzione di un intervento di realizzazione immobiliare abitativo posto in periferia di un centro di medie dimensioni.

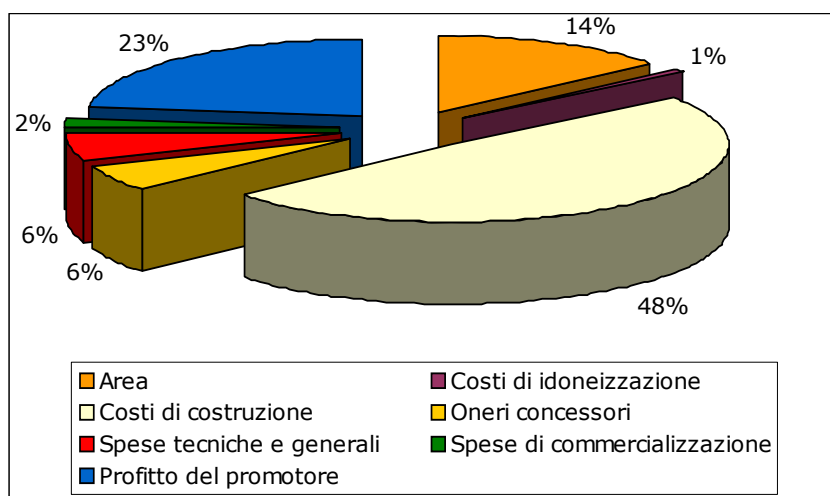


Figura 8 – Componenti del costo di produzione

Lo scenario che considera la possibilità di intervenire sul valore finale comprimendo la leva costituita dal costo di costruzione, ovvero sulle voci di costo strettamente connesse al processo di realizzazione dell'immobile, non viene considerato nella presente ricerca in quanto è un tema relativo al processo di produzione industriale. E' nostra opinione inoltre che comprimere il costo di costruzione specie su interventi di piccola scala influisca in modo negativo sulla qualità edilizia del manufatto finale. Il costo di costruzione nelle nostre considerazioni si assume in linea con il mercato: gli interventi di Social Housing devono garantire la qualità costruttiva delle unità prodotte e non, come accade

spesso per l'edilizia popolare tradizionale, essere sinonimo di mancanza di qualità compositiva e tecnologica.

Un secondo scenario considera la possibilità di operare attraverso la compressione della leva costituita dal profitto comprimere il profitto atteso dall'operazione immobiliare rende non appetibile l'operazione di sviluppo immobiliare per gli investitori privati: le operazioni di sviluppo immobiliare di Social Housing devono garantire un profitto all'investitore, anche attraverso forme di finanziamento e contributi statali.

Resta da esaminare la leva costituita dal costo dell'area.

In economia il prezzo d'uso del fattore suolo nel processo di produzione di un insediamento viene definito rendita fondiaria urbana. La rendita viene definita come la remunerazione che qualunque fattore o bene, caratterizzato da scarsità, riceve e che eccede il suo costo di produzione (Camagni, 1992).

La rendita fondiaria urbana in altre parole è la differenza tra prezzo di un immobile (inteso come area edificabile o come edificio) e il prezzo di produzione del manufatto costruito. La rendita fondiaria spetta al proprietario dell'area edificabile, non all'imprenditore che gestisce il processo di trasformazione (*developer*).

Affinché un determinato bene sia caratterizzato da rendita devono verificarsi simultaneamente due condizioni: un'offerta condizionata dalla presenza di una risorsa scarsa, in termini assoluti, e una domanda disposta a pagare un prezzo che eccede il costo di produzione di un determinato bene. Se consideriamo il settore della produzione immobiliare la risorsa scarsa, in termini assoluti, è rappresentata dai suoli urbanizzabili.

La rendita urbana è composta di rendita assoluta e rendita di posizione o rendita differenziale. La rendita assoluta è determinata dalla condizione di scarsità dei suoli urbani indipendentemente dalla loro localizzazione.

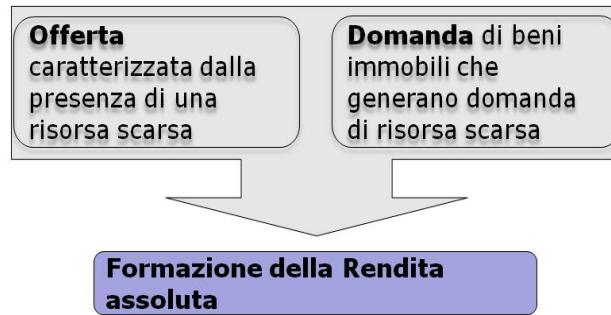


Figura 9 – Formazione della rendita assoluta

La rendita differenziale dipende dalla location del suolo all'interno della realtà urbana. Grazie alla localizzazione infatti un'area può risultare più appetibile rispetto ad un'altra.



Figura 10 – Formazione della rendita differenziale o di posizione

La somma della rendita assoluta e della rendita di posizione è la rendita totale di un suolo urbano. Secondo le analisi di Von Thunen all'aumentare della distanza dal centro urbano, la rendita differenziale diminuisce, mentre la rendita assoluta resta costante.

Nel grafico che segue vengono rappresentate la rendita totale, la rendita differenziale e la rendita assoluta.

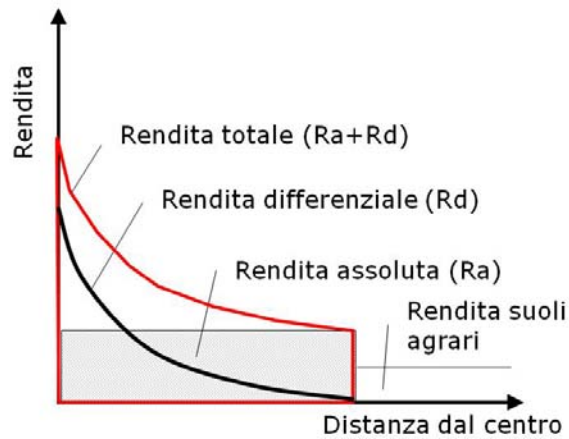


Figura 11 - La rendita assoluta e la rendita differenziale dei suoli urbani

Rappresentando in un grafico cartesiano l'andamento dei valori delle aree in funzione della distanza dal centro, si ottiene l'andamento descritto nella figura di seguito riportata.

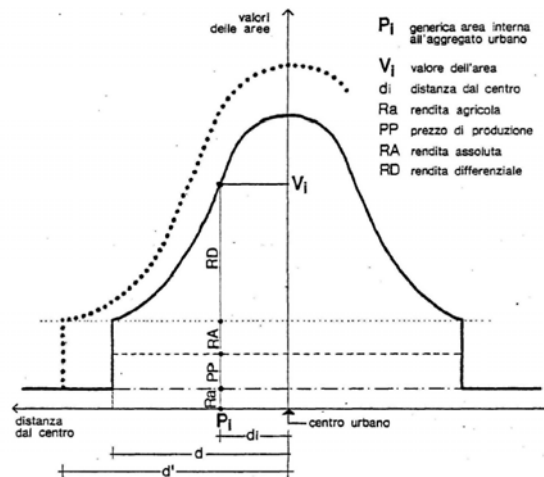


Figura 12 - Andamento dei valori delle aree in un sistema urbano teorico (elaborazione dello schema Mayer)

Il grafico sopra riportato descrive un andamento teorico in quanto nella realtà presente-  
rebbe un andamento più irregolare.

Il rapporto tra valore dell'area edificabile e il valore di mercato degli immobili dopo la  
trasformazione è l'incidenza area e si esprime in termini percentuali. L'incidenza  
dell'area decrescerà passando dalle zone centrali alle zone più lontane dal centro.

Il soggetto pubblico, come detto in precedenza, dispone di risorse reali, ovvero immobili  
dismessi da valorizzare o aree edificabili. Per acquisire suoli da trasformare, qualora  
non ne abbiano a disposizione, le pubbliche amministrazioni possono procedere attra-  
verso l'esproprio per pubblica utilità o la perequazione urbanistica.

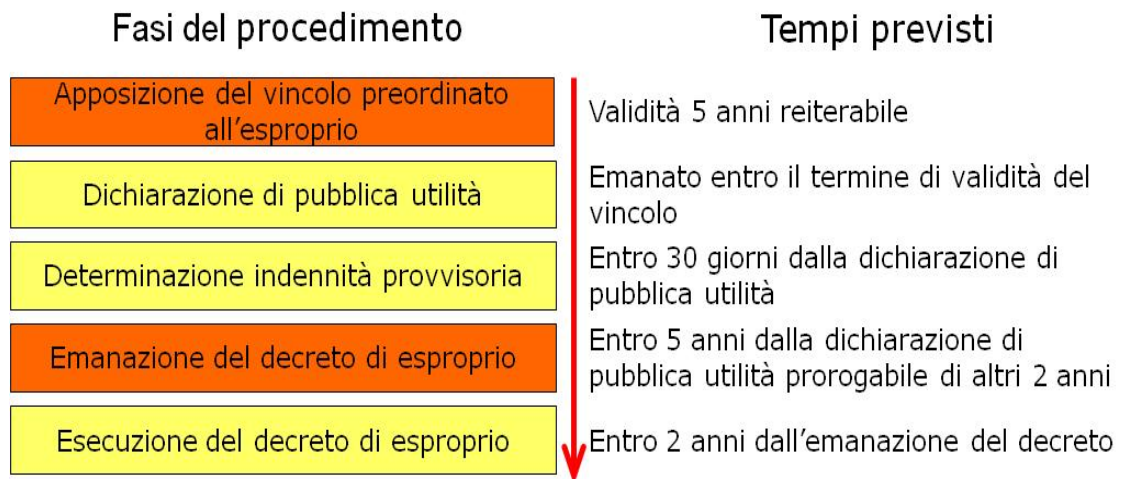


Figura 13 – Le fasi del procedimento espropriativo D.P.R. 327/2001; fonte:rielaborazione da Parisotto (2009)



Figura 14 –Fasi e funzionamento del meccanismo perequativo; fonte:rielaborazione da Parisotto (2009)

Alla luce dell'analisi fin qui svolta, per ridurre il costo di produzione è possibile operare attraverso la disponibilizzazione di suoli pubblici da parte del soggetto pubblico al *developer* privato. In questo modo si ottiene la riduzione dell'incidenza della rendita fondiaria sul costo finale degli immobili.

Per produrre beni da immettere sul mercato a valori immobiliari calmierati o comunque più bassi rispetto ai valori di mercato ordinari si può quindi operare attraverso l'acquisizione dei suoli edificabili a costo ridotto o nullo. Il partenariato pubblico privato si basa su uno scambio tra i soggetti in cui il soggetto pubblico cede al promotore privato la potenzialità edificatoria dell'area edificabile a fronte del corrispondente valore in alloggi. Il *developer* privato si fa carico dello sviluppo e della gestione dei beni prodotti per il periodo previsto dall'accordo.

Il passaggio dalla rendita fondiaria alla rendita edilizia determinato da questa forma di accordo si può formalizzare come segue:



$$Va - Cd = Vp$$

Dove:

Va = valore dell'area edificabile

Cd = costi di demolizione

Vp = valore che spetta al soggetto pubblico

$$Va = Vp$$

$$Vt \times ia = Vt \times P$$

$$ia = P$$

Dove:

ia = coefficiente di incidenza area

Vt = valore complessivo dell'intervento

P = percentuale di valore che spetta al soggetto pubblico

La percentuale di valore che spetta al soggetto pubblico privato risulta pari al coefficiente di incidenza area ia. Al netto di contribuzioni esterne, il controvalore massimo che il soggetto pubblico riceverà è rappresentato dal peso della componente fondiaria.

In ragione di quanto appena detto, il soggetto pubblico otterrà una diversa performance sociale in ragione della localizzazione degli immobili. Qualora il soggetto pubblico lo ritenga opportuno e sostenibile dal punto di vista urbanistico, può concedere al promotore privato indici edificatori aggiuntivi (plusvalore fondiario) al fine di incentivare la realizzazione dell'operazione di sviluppo immobiliare.

Si osserva infine che l'abbattimento dei costi di produzione è una misura tradizionalmente adottata dalle politiche abitative per dare risposta a situazioni di disagio. Insieme

alla compressione di leve proprie del costo di produzione, si ritiene necessario introdurre strumenti che operino anche attraverso modelli gestionali efficienti ottimizzando i costi di gestione, quindi andando a diminuirne il rischio, ma contribuendo a rendere compatibili con l'investimento ritorni economici non elevati che caratterizzano l'edilizia sociale.

### **2.3. La verifica di fattibilità: l'approccio metodologico per la valutazione economico-finanziaria**

Nelle operazioni di trasformazione urbana, la valutazione assume un ruolo determinante nella fase di programmazione e predisposizione degli strumenti sia per la pubblica amministrazione, sia per l'investitore privato. "Affinchè possa essere pianificata un'azione efficace a livello Sistema Paese occorre poter realizzare politiche di intervento incisive e risolutive in relazione alle esigenze sociali in essere"<sup>24</sup>. In questa parte dello studio viene sinteticamente ripresa la teoria estimativa della verifica di fattibilità.

Le prospettive che si possono adottare nell'ambito della valutazione economica dei progetti sono essenzialmente due, ovvero: la prospettiva di un soggetto pubblico che privilegia l'interesse della collettività; la prospettiva di un soggetto privato, che guarda al proprio profitto personale<sup>25</sup>. La presente analisi vuole misurare la convenienza per un soggetto privato in un'operazione di sviluppo immobiliare il cui oggetto è la realizzazione di edilizia sociale attraverso strumenti che prevedono la cooperazione tra pubblico e privati.

---

<sup>24</sup> Pistilli R., "I profili finanziari di un investimento nel *social housing*"

<sup>25</sup> Micelli E., "La valutazione di fattibilità economico finanziaria dei progetti"

Un percorso per valutare la fattibilità del progetto si articola in alcune fasi principali, ovvero:

- l'individuazione dei soggetti coinvolti nell'operazione
- l'individuazione degli obiettivi dei soggetti
- i dati tecnici del progetto
- i dati economici e loro fonti
- gli strumenti valutativi
- l'interpretazione degli esiti



Figura 15 – Le fasi operative della verifica di fattibilità

La cooperazione di tutti i soggetti che prendono parte all'operazione di sviluppo immobiliare rende il progetto realizzabile se ciascuna delle figure coinvolte persegue l'obiettivo prefissato. La fattibilità del progetto è assicurata dalla cooperazione tra gli attori: il *developer* che sviluppa il progetto, il proprietario degli immobili oggetto di trasformazione e l'amministrazione comunale (Micelli).

Il *developer* o promotore rappresenta la figura del promotore che riunisce i fattori della produzione. Dal punto di vista economico il promotore entra nell'operazione di sviluppo immobiliare allo scopo di ottenere dalla vendita o dalla locazione del prodotto trasformato un profitto in linea con i rendimenti del mercato in cui opera. In un'operazione ordinaria, il *developer* si fa carico di:

- acquisire gli immobili da trasformare (terreni edificabili o edifici dismessi)

- acquisire i servizi tecnici necessari alla realizzazione dell'intervento di valorizzazione
- remunerare l'impresa esecutrice per la costruzione dei nuovi manufatti previsti dal progetto di valorizzazione
- pagare all'amministrazione comunale degli oneri concessori
- retribuire le voci di costo legate alla realizzazione del progetto
- assumersi tutti i rischi connessi all'operazione di sviluppo immobiliare.

La verifica della convenienza di un investimento immobiliare dal punto di vista del promotore avviene attraverso due criteri finanziari capaci di misurare il rendimento del progetto e di confrontarlo rispetto a livelli di soglia prestabiliti:

- il Valore attuale netto (Van)<sup>26</sup>
- il Tasso di rendimento interno (Tri)<sup>27</sup>

L'incognita da stimare è se il progetto, alla luce delle ipotesi progettuali, ha un utile per il promotore in linea con progetti che presentano una soglia di rischio analoga.

---

<sup>26</sup> Il valore attuale netto di un progetto si calcola con un modello finanziario basato su esplicite assunzioni circa le prospettive di ricavo e di costo. Con la stima del valore attuale netto, siamo in grado di valutare se un investimento rende di più, di meno o egualmente rispetto ad un valore di rendimento che l'imprenditore ritiene discriminante. Nel caso di progetti di trasformazione, vengono stimati i costi della trasformazione C e i ricavi R per giungere ad una serie di flussi netti successivamente scontati (fattore  $1/q^n$ ) in ragione del periodo n di sviluppo e di marketing del progetto:

$$V_{an} = -I + \frac{(R_1 - C_1)}{q^1} + \frac{(R_2 - C_2)}{q^2} + \dots + \frac{(R_n - C_n)}{q^n}$$

Il criterio di accettabilità è che il Van abbia valore positivo o pari a 0. Se il Van è negativo il progetto non è fattibile poiché il rendimento dell'investimento è inferiore al costo opportunità del capitale dell'investitore

<sup>27</sup> Il tasso di rendimento interno è quel saggio che rende nullo il Van e permette di stimare con precisione quanto rende un progetto. Per la teoria si vedano F. Prizzon, *Gli investimenti immobiliari*, Celid; C. Dosi - 2001 - "Gli studi di fattibilità degli investimenti pubblici: finalità, requisiti ed attività formativa"; Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, 2001; "Studi di fattibilità delle opere pubbliche - Guida per la certificazione da parte dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV)"; UVAL - 2000 - "Note per la redazione degli studi di fattibilità"; Allegato 1 - Predisposizione del bilancio previsionale o piano economico - finanziario.

La seconda figura è quella del proprietario immobiliare, che fornisce al promotore la risorsa di cui è monopolista, ovvero l'area o il manufatto destinato a trasformazione. Esso, in condizioni ordinarie, si pone come obiettivo la massimizzazione del proprio beneficio dalla partecipazione al progetto, ovvero massimizzare il valore di mercato a cui il proprietario vende l'immobile al promotore.

La convenienza di un investimento immobiliare dal punto di vista del proprietario dell'area edificabile può avvenire attraverso uno strumento che misura il valore del bene in ragione dell'utilità indiretta che questo dispiega, ovvero il valore di trasformazione.

Il valore di trasformazione è l'esito della sommatoria dei ricavi esito della trasformazione meno i costi necessari alla trasformazione stessa. L'incognita da determinare è il valore di mercato dell'area.

$$V_t = \sum_{i=0}^n \frac{(V_i - C_i)}{q^i}$$

Dove:

$V_t$  = valore di mercato del bene prima della trasformazione

$V$  = valore di mercato del bene dopo la trasformazione

$C$  = costi necessari per il processo di trasformazione

$q$  = è dato dalla formula  $(1+r)$

$I$  = tempi della trasformazione

L'amministrazione comunale, terzo attore che concorre alla realizzazione dell'operazione di valorizzazione immobiliare, non svolge un ruolo attivo dal punto di vista economico, ma svolge il ruolo di regolatore del processo determinando le forme della trasformazione.

ne allo scopo di assicurare il massimo benessere sociale. Il soggetto pubblico svolge questo ruolo attraverso gli strumenti della pianificazione generale, della pianificazione attuativa e della pianificazione complessa, concedendo indici di edificabilità e destinazioni funzionali ammissibili.

Si possono verificare casi in cui due figure coincidono<sup>28</sup>. Nel caso specifico in cui la trasformazione ha come esito la produzione di residenze sociali, il soggetto pubblico mantiene il ruolo di soggetto regolatore dell'operazione, ma è anche il proprietario dei suoli edificabili che concede le aree edificabili. Le figure della soggetto pubblico e del proprietario del terreno coincidono.

Il privato riveste il ruolo di Nel caso "La valutazione di fattibilità concentra la propria attenzione sui due operatori economici e sulle loro rispettive logiche di azione: per investire, il promotore immobiliare confronta la redditività del progetto con il proprio costo opportunità, rappresentato dal profitto di investimenti di rischio analogo; per vendere, il proprietario confronta il valore proposto dal *developer* con il prezzo atteso, funzione della prospettiva temporale dell'investimento e delle attese di *capital gain*. In altri termini, nel quadro delle regole stabilite dalla pianificazione urbana, il profitto riservato al *developer* deve risultare analogo a quello di operazioni di rischio simile, mentre il valore del bene immobile destinato a trasformazione deve essere eguale o superiore al prezzo stabilito dalla proprietà." (Micelli).

L'investitore, poiché il soggetto pubblico dispone di scarsi mezzi finanziari da investire nell'operazione immobiliare, non può che essere un soggetto privato, ovvero un soggetto differente dai soggetti che storicamente si occupavano della costruzione di residenze sociali.

Trattandosi inoltre di beni privati costruiti da un *developer* che è un soggetto privato (e che quindi si aspetta un profitto in linea con il mercato immobiliare), all'analisi di fattibi-

---

<sup>28</sup> Per un approfondimento si veda Simonotti

lità degli interventi di *Social Housing* è necessario applicare la verifica di fattibilità di beni privati, attraverso gli indicatori del valore attuale netto e tasso di rendimento interno.

## **2.4. Forme di intervento per la realizzazione degli interventi di Social Housing**

Per risolvere l'attuale situazione di disagio abitativo, è possibile operare attraverso forme di partenariato tra soggetti pubblici e privati:

- la pianificazione: attraverso l'individuazione di aree o immobili da destinare ad edilizia residenziale sociale privata attraverso la disponibilizzazione di beni già di proprietà del soggetto pubblico o con strumenti perequativi piuttosto che di compensazione di crediti edilizi
- modelli di cooperazione che prevedano il partenariato sociale ed economico tra pubblica amministrazione e soggetti privati, permettendo a questi ultimi di produrre *Housing Sociale*, ovvero residenza privata sociale da immettere sul mercato a prezzi o canoni temperati attraverso opportuni accordi con il soggetto pubblico.

Le forme di intervento per la realizzazione di edilizia residenziale sociale da parte delle pubbliche amministrazioni sono:

1. intervento diretto: in cui il soggetto pubblico si fa promotore e gestore dell'operazione di sviluppo immobiliare, accollandosi tutti i rischi tipici del promotore e del gestore
2. fondo immobiliare: in cui il soggetto pubblico fornisce il suolo, mentre altri investitori/finanziatori forniscono il capitale, costituendo un fondo immobiliare che si occupa di produrre e gestire i beni a fronte di un profitto che deve andare

a remunerare l'investimento iniziale, le spese di gestione e dare un utile agli investitori/finanziatori

3. project financing: il soggetto pubblico seleziona un operatore che procede alla progettazione, realizzazione e gestione dell'immobile ottenendo la remunerazione del capitale investito

Verranno di seguito illustrate le 3 tipologie di intervento e successivamente, attraverso la metodologia della analisi swot, che evidenzia le caratteristiche, i punti di forza e i punti di debolezza degli scenari considerati. Lo strumento dell'analisi swot viene impiegato nei processi decisionali pubblici e privati che hanno come oggetto le trasformazioni urbane.

Nelle operazioni di *strategic management* l'analisi Swot si colloca in fase di analisi ed è finalizzata a generare opzioni strategiche<sup>29</sup>.

L'analisi swot viene utilizzata prevalentemente in fase di analisi preliminare alla decisione innanzitutto per rendere fruibili informazioni connesse ad un problema, successivamente per generare strategie alternative. Per operare una scelta tra gli scenari alternativi si assume che lo scenario da adottare sia quello in grado di minimizzare i punti di debolezza e i vincoli, e allo stesso tempo di massimizzare i punti di forza e le opportunità. "La metodologia viene scandita in quattro passaggi: *Plan For Planning* e l'elaborazione della vision; la fase di *problem framing* in cui, a partire dall'audit strategico, si perviene ad una matrice swot la cui funzione è individuare le key forces alla base della costruzione degli scenari; costruzione degli scenari alternativi mediante Scenario *Workshop*; la fase di *problem solving* in cui la selezione degli scenari avviene mediante l'analisi swot" (Di Piazza F.).

Segue l'analisi delle modalità di realizzazione degli interventi di edilizia sociale privata.

---

<sup>29</sup> Per la teoria relativa allo strumento dell'analisi swot si veda Di Piazza F. (2004), L'analisi Swot per la valutazione dei programmi urbani complessi. Aspetti metodologici e operativi per la gestione del processo decisionale; tesi di dottorato.



## **2.5. L'intervento diretto**

Il tradizionale intervento diretto per la realizzazione di progetti di edilizia residenziale sociale prevede che il soggetto pubblico sia promotore e attuatore dell'intervento di nuova realizzazione, accollandosi quindi tutti gli oneri connessi alla costruzione e alla eventuale futura gestione dell'operazione di sviluppo immobiliare.

Le attuali condizioni economiche del soggetto pubblico rendono più difficoltoso per le pubbliche amministrazioni farsi carico di interventi di nuova realizzazione e dell'eventuale gestione degli stessi a causa della mancanza di fondi.

La pubblica amministrazione può operare direttamente o attraverso società partecipate quali ad esempio la Immobiliare Veneziana o l'Ater. Non vengono coinvolti investitori privati nella presente formula di intervento.

I vantaggi che questa tipologia di intervento dà al soggetto pubblico sono la compressione della rendita ma anche consente di agire su una seconda leva, ovvero consente di comprimere anche il profitto del promotore.

La mancanza di fondi finanziari e la debole capacità gestionale del soggetto pubblico sono i limiti di questo strumento

In questo scenario la pubblica amministrazione si accolla la progettazione, la costruzione e tutti i rischi finanziari e gli oneri dell'operazione di sviluppo, nonché della successiva gestione amministrativa e commerciale del patrimonio immobiliare.

I ricavi dell'operazione sono costituiti dai canoni degli alloggi.

Tale formula di intervento viene attualmente utilizzata per la realizzazione di ERP.



Figura 16 – Formula dell'intervento diretto

## 2.6. Fondi immobiliari

Il fondo di investimento viene così definito dal Testo unico della finanza "il patrimonio autonomo, suddiviso in quote, di pertinenza di una pluralità di partecipanti, gestito in monte" (art. 1), più in generale si tratta di strumenti che raccolgono il denaro di risparmiatori che affidano la gestione dei propri risparmi ad una società di gestione del risparmio (SGR).

Vi sono tre soggetti di riferimento:

- la SGR, che costituisce e gestisce uno o più fondi
- il fondo, che è un patrimonio autonomo
- i partecipanti (detti anche sottoscrittori) che sono proprietari delle quote del fondo

I Fondi Immobiliari appartengono alla categoria degli "Organismi di investimento collettivo del risparmio" (OICR) regolamentati dal Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 - "Testo unico della finanza".

Un fondo immobiliare, pertanto, rappresenta una particolare tipologia dei Fondi Comuni di Investimento, ovvero un patrimonio autonomo, suddiviso in quote aventi tutte lo stesso valore e gli stessi diritti, di pertinenza di una pluralità di investitori e gestito in monte. In particolare, i fondi immobiliari si connotano per la caratteristica di investire il proprio patrimonio esclusivamente o prevalentemente in beni immobili, che devono rappresentare almeno i 2/3 del patrimonio complessivo, diritti reali immobiliari e partecipazioni in società immobiliari.

Per tale ragione, il fondo immobiliare non costituisce strettamente uno strumento finanziario, ma presenta anche un forte componente industriale e immobiliare che necessita di un progetto strategico di valorizzazione e gestione. Inoltre, è tipicamente caratterizzato da un investimento di lungo periodo e meno esposto alle normali fluttuazioni dei mercati finanziari. Permette, dunque, di affrontare in modo professionale e con possibilità fiscali di indebitamento vantaggiose, sia progetti di sviluppo immobiliare che programmi di gestione di proprietà immobiliari già esistenti.

In sintesi, lo scopo dell'attività di un Fondo è quello di formare un patrimonio immobiliare e gestirlo con l'obiettivo di massimizzarne il valore potenziale attraverso una corretta politica di valorizzazione degli *asset*, utilizzando la liquidità di cui è in possesso ed il ricorso al debito, quindi alienarli o metterli a reddito affidando la gestione ad istituzioni specializzate.

I fondi immobiliari possono essere istituiti esclusivamente in forma "chiusa". Pertanto, il rimborso delle quote da parte degli investitori non può essere effettuato se non alla scadenza e conseguente liquidazione del fondo. L'attuale normativa prevede tuttavia la possibilità di ottenere rimborsi parziali di quote a fronte di disinvestimenti e/o rimborsi (è il caso dei c.d. fondi semichiusi).

Un ulteriore passo nella direzione dell'apertura dei fondi immobiliari è stato compiuto con le modifiche legislative intervenute nel 2003: le nuove norme, infatti, autorizzano la

costituzione del patrimonio del Fondo con emissioni successive e prevedono la possibilità di effettuare in corrispondenza di tali emissioni rimborsi anticipati di quote, nei limiti delle nuove risorse raccolte sul mercato.

La gestione del fondo è riservata ad una Società di Gestione del Risparmio (SGR), assoggettata al controllo della CONSOB ed alla vigilanza prudenziale della Banca d'Italia.

La partecipazione ad un fondo comune di investimento è disciplinata dal Regolamento del fondo, il quale rappresenta in ultima analisi il contratto che regola il rapporto tra i sottoscrittori e la SGR promotrice, sia pure in stretta coerenza con i limiti dettati dal Testo Unico della Finanza e nei limiti di quanto previsto dalla disciplina emanata dal Ministero del Tesoro e dalla Banca d'Italia.

E' importante sottolineare che i fondi comuni, pur non avendo autonomia personalità giuridica, sono caratterizzati da un regime di assoluta separazione patrimoniale rispetto al patrimonio della SGR e dei singoli detentori delle quote di partecipazione.

La durata del fondo è prevista nel regolamento. Tuttavia, la previsione regolamentare stabilisce un termine minimo coerente con la natura degli investimenti ed un termine massimo non superiore a 30 anni, fatto salvo un ulteriore periodo di proroga non superiore a 3 anni necessari per il completamento dello "smobilizzo" degli investimenti.

Il fondo inizia ad operare dopo aver ottenuto l'autorizzazione della Banca d'Italia e la sottoscrizione da parte degli investitori. I proventi derivanti dall'attività di gestione degli immobili possono essere, a seconda di quanto previsto dal regolamento, reinvestiti o distribuiti periodicamente.

Per quanto attiene la fiscalità, i fondi immobiliari non sono assoggettati alle imposte sui redditi e all'imposta regionale sulle attività produttive. I sottoscrittori, invece, sono tassati con un'aliquota del 20% sui redditi da capitale derivati dalla partecipazione ai fondi.

### 2.6.1. Tipologie

Il quadro normativo attualmente vigente consente di individuare diverse tipologie di fondi immobiliari, assoggettati a regimi giuridici parzialmente differenziati:

- *Fondi ad apporto pubblico*: sono definiti fondi ad apporto pubblico i fondi istituiti con l'apporto di beni immobili o diritti reali immobiliari, per almeno il 51%, da parte dello Stato, enti previdenziali pubblici, Regioni, enti locali e loro consorzi, nonché da società interamente possedute, anche indirettamente, dagli stessi soggetti. Per i fondi ad apporto pubblico è previsto l'obbligo, per l'ente apportante, di procedere alla cessione a terzi delle quote del fondo entro il termine di 24 mesi dalla data di loro emissione. Tali fondi sono stati introdotti nel nostro ordinamento dall'art. 14 bis della legge 86/1994 quale strumento di privatizzazione, razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico diverso da quello artistico e demaniale.
- *Fondi retail*: sono i Fondi dedicati alla generalità del pubblico dei risparmiatori e costituiscono tipici strumenti di risparmio a disposizione della generalità dei piccoli investitori. Pertanto il regolamento di gestione deve necessariamente indicare i termini e le modalità dell'ammissione delle quote alla negoziazione nei mercati regolamentati (c.d. fondi quotati). Tali fondi devono investire il proprio patrimonio in beni immobili, diritti reali su immobili, partecipazioni in società immobiliari:
  - in misura non inferiore ai due terzi del valore complessivo del fondo, ridotta al 51% quando il patrimonio del fondo sia investito, in misura almeno pari al 20% del valore, in strumenti finanziari rappresentati;
- per il residuo, in strumenti finanziari (quotati o non), depositi bancari di denaro, crediti e titoli rappresentativi di crediti. Il regolamento può prevedere la possibilità per la SGR di investire fino al 100% delle attività in operazioni di

sviluppo immobiliare. Lo svolgimento di attività diretta alla costruzione e/o di intervento sugli immobili è tuttavia inibita al fondo e l'esecuzione di tali attività deve essere affidata in appalto a terzi. Il fondo può ottenere finanziamenti per la realizzazione di investimenti immobiliari in coerenza con le sue politiche di gestione e comunque nei limiti del 60% del valore degli immobili, dei diritti reali immobiliari e delle partecipazioni in società immobiliari e del 20% del valore delle altre attività costituenti il patrimonio del fondo stesso.

- Fondi riservati: la specificità dei fondi riservati ed il loro differente regime giuridico risiede nella peculiare connotazione degli investitori. Tali strumenti infatti sono riservati soltanto agli investitori "qualificati", e dunque a soggetti ad alto grado di professionalità nel campo degli investimenti finanziari, circostanza che consente di derogare alle norme generali predisposte dal Testo Unico della Finanza a tutela degli investitori "risparmiatori". Logica conseguenza di tale limitazione è che le quote dei fondi riservati non possono essere collocate o rivendute nei confronti di soggetti diversi da quelli specificati nel regolamento e che pertanto, a differenza di quanto previsto per i fondi *retail*, non è in questo caso obbligatoriamente prevista la quotazione su mercati regolamentati. I limiti di indebitamento nonché la tipologia di beni e le percentuali di investimento indicati per i fondi *retail* trovano applicazione anche ai Fondi riservati. Tuttavia, il Regolamento può fissare dei limiti agli investimenti differenti da quelli previsti in via generale dai provvedimenti emanati dalla Banca d'Italia contenenti le norme prudenziali di contenimento e frazionamento del rischio. Conseguentemente, i fondi riservati immobiliari possono, mediante apposite previsioni inserite nel regolamento del fondo:
  - investire in strumenti finanziari non quotati di uno stesso emittente per un valore superiore al 20% del totale delle attività;

- investire più di un terzo delle proprie attività in un unico bene immobile avente caratteristiche urbanistiche e funzionali unitarie.

Da quanto detto, emerge con chiarezza l'importanza che assume il regolamento nel caso dei fondi immobiliari riservati, in quanto gli operatori del settore possono modellare al meglio, secondo i loro target, l'ambito di operatività dello strumento finanziario da istituire, non essendo presenti limiti predeterminati in via generale per questa tipologia di fondi.

- *Fondi speculativi*: i fondi immobiliari speculativi si caratterizzano per il divieto di sollecitazione delle relative quote, le quali devono avere un valore minimo non inferiore a 500.000 Euro. Il numero dei sottoscrittori delle quote di un fondo speculativo, inoltre, non può essere superiore a 200. I fondi speculativi hanno la possibilità di investire anche in beni diversi da quelli tassativamente indicati all'art. 4, comma 2, del Decreto Ministeriale. Si noti inoltre che per tali fondi non trovano applicazione le ordinarie soglie di indebitamento precedentemente indicate, con la conseguenza che tali fondi possono ottenere, sulla base di apposite previsioni del regolamento di gestione, finanziamenti per la realizzazione di investimenti immobiliari anche oltre i limiti del 60% del valore degli immobili, dei diritti reali immobiliari e delle partecipazioni in società immobiliari e del 20% del valore delle altre attività costituenti il patrimonio del fondo.



Figura 17 : Classificazione dei fondi immobiliari

Nella presente analisi considereremo i fondi "chiusi" (dove il diritto al rimborso delle quote viene riconosciuto ai partecipanti solo a scadenze predeterminate) e "normali" (con regole di contenimento del rischio).

### 2.6.2. Costituzione, Governance e regime tributario

I fondi comuni di investimento sono istituiti con delibera del Consiglio di Amministrazione della SGR promotrice che, contestualmente, ne approva il Regolamento di Gestione. Il regolamento del Fondo deve essere quindi inviato alla Banca d'Italia per l'approvazione che deve intervenire nel termine ordinario di 90 giorni dalla data di deposito dell'istanza di approvazione. Una volta ricevuta l'approvazione da parte della Banca d'Italia, la SGR può procedere al collocamento del nuovo prodotto sul mercato finanziario. La partecipazione ad un fondo immobiliare è consentita sia attraverso il versamento in denaro, sia attraverso il conferimento (*rectius*, apporto) al fondo di immobili (fondi ad apporto), sia in forme miste (apporto e sottoscrizioni in denaro). Si è soliti suddividere in tal senso i fondi immobiliari in fondi costituiti "per cassa" o "per apporto". Nei primi,



le quote del fondo sono collocate presso gli investitori per raccogliere le risorse finanziarie necessarie all'acquisto di beni immobili, diritti immobiliari o partecipazioni in società immobiliari. Nei fondi "per apporto", invece, la sottoscrizione delle quote (che potrà avvenire tanto nella fase costitutiva che nella fase successiva alla costituzione del fondo) avviene mediante l'apporto dei suddetti beni da parte degli investitori.

Il fondo immobiliare nel caso di conferimenti deve:

- acquisire, ove non si tratti di beni negoziati in mercati regolamentati, un'apposita relazione di stima elaborata, in data non anteriore a trenta giorni dalla stipula dell'atto, da esperti indipendenti. Il valore attestato dalla relazione di stima non deve essere inferiore al valore delle quote emesse a fronte del conferimento;
- acquisire la valutazione di un intermediario finanziario incaricato di accertare la compatibilità e la redditività dei conferimenti rispetto alla politica di gestione in relazione all'attività di sollecitazione all'investimento svolta dal fondo medesimo.

I versamenti relativi alle quote sottoscritte devono essere effettuati entro il termine stabilito nel regolamento del fondo. Nel caso di fondi riservati, i versamenti possono essere effettuati in più soluzioni, a seguito di impegno del sottoscrittore ad effettuare il versamento a richiesta della SGR in base alle esigenze di investimento del fondo stesso. Vi sono tuttavia alcuni vincoli imposti dalla Banca d'Italia. Per costituire un fondo sono necessari:

- un patrimonio di partenza attorno almeno ai 45 milioni di euro, rappresentato da immobili apportati e/o da liquidità;
- una pluralità di sottoscrittori che assieme decidono di costituire un Fondo con uno scopo condiviso e preciso;
- una molteplicità di *asset* costituenti il patrimonio.

I fondi immobiliari, in quanto organismi di investimento collettivo del risparmio, sono istituiti e gestiti dal Consiglio di Amministrazione delle SGR. Da quanto sopra esposto discende che le decisioni relative all'attività di gestione devono promanare ed essere consapevolmente adottate dagli organi esecutivi della SGR, in capo ai quali risiede la piena responsabilità di ogni atto o comportamento adottato. Ciò non esclude, comunque, che particolari finalità poste a base dell'istituzione dei Fondi immobiliari, ed in particolare le esigenze e gli interessi degli investitori, possano trovare adeguata rappresentanza negli organi di *governance*:

- l'assemblea dei partecipanti
- il comitato consultivo

La composizione e le competenze di tali organi devono essere oggetto di definizione nella fase di istituzione del fondo, e quindi disciplinate nel relativo regolamento di gestione. E' proprio attraverso tali organi, nei limiti delle competenze loro attribuite, che le specifiche istanze di interesse sociale degli enti "sponsor" dei fondi, possono indirizzare l'attività di gestione del fondo che resta, in ogni caso, di esclusiva competenza della SGR.

Pur non essendovi modelli prestabiliti ai quali le SGR debbano necessariamente conformarsi, il processo di definizione del sistema di *governance* adottabile da una SGR nella gestione di fondi comuni di investimento deve rispettare principi e regole previsti dalla normativa, a prescindere dalla tipologia di fondo gestito.

Con la modifica del Testo Unico della Finanza , è stata introdotta l'assemblea dei partecipanti quale momento di incontro collegiale dei partecipanti al fondo cui compete l'adozione di delibere su determinate materie di rilevante interesse.

Le materie da sottoporre a preventiva approvazione dell'assemblea, secondo il Testo Unico della Finanza, sono:

- la sostituzione della SGR

- la richiesta di ammissione a quotazione, ove non prevista nel regolamento del fondo
- le modifiche delle politiche di gestione

Appare evidente che si tratta di materie di rilevanza straordinaria, dal momento che esse incidono su elementi essenziali dell'impianto originario del rapporto partecipativo espresso nel regolamento di gestione del fondo.

La vigente disciplina in materia di Fondi immobiliari non prescrive nulla in ordine alla facoltà di prevedere nei regolamenti di gestione l'istituzione di *Advisory Committee*, i cui componenti vengono individuati dai partecipanti al fondo e sono generalmente nominati dall'assemblea dei partecipanti. Se istituito, il regolamento di gestione del fondo può attribuire a tale comitato poteri di verifica, analisi, controllo ed, in taluni casi (ad esempio, operazioni in conflitto di interessi), l'espressione di poteri di veto su operazioni disposte dalla SGR.

Il regime tributario dei fondi immobiliari incide in maniera significativa sulla redditività complessiva degli investimenti. Limitando le nostre considerazioni al settore dell'imposizione diretta, è possibile osservare che il fondo immobiliare non è soggetto alle imposte sui redditi e all'IRAP e che il prelievo impositivo in capo al fondo è limitato a taluni redditi di capitale.

Il fondo, pertanto, consente un differimento impositivo sui proventi derivanti dalla gestione del patrimonio del fondo stesso, i quali verranno assoggettati a tassazione soltanto al momento della distribuzione.

Tuttavia, con il Decreto Legge n. 112 convertito con Legge n. 133/2008 è stata prevista l'introduzione di un'imposta patrimoniale, in misura pari all'1% del valore netto del fondo, calcolato come "media annua dei valori periodici risultanti dai prospetti periodici".

Tale imposta è applicabile ai fondi immobiliari per i quali:

- non sia prevista la quotazione dei certificati in un mercato regolamentato e che

abbiano un patrimonio inferiore ai 400 milioni di euro

- allorquando sussista almeno uno dei seguenti requisiti:
  - le quote del fondo siano detenute da meno di 10 partecipanti;
  - le quote del fondo, se si tratta di fondi riservati e speculativi, siano possedute, per più di due terzi, nel corso del periodo di imposta, da persone fisiche legate tra loro da rapporti di parentela ed affinità (esattamente, vengono considerati tali il coniuge, i parenti entro il terzo grado e gli affini entro il secondo grado).

E' tuttavia opportuno osservare che l'introduzione dell'imposta patrimoniale non dovrebbe compromettere il vantaggio tributario derivante dalla costituzione di Fondi immobiliari. Infatti, l'imposta non trova applicazione se almeno il 50 per cento è detenuto da Enti pubblici (ad esempio comuni o regioni), fondi comuni di investimento e SICAV, imprenditori individuali, società ed enti per le partecipazioni relative all'impresa commerciale, forme di previdenza complementare, soggetti non residenti c.d. *White listed*, enti di previdenza obbligatoria.

Per quanto attiene il regime tributario dei proventi conseguiti dai partecipanti ai fondi immobiliari per i quotisti, la SGR dovrà operare una ritenuta del 20%:

- sull'ammontare dei proventi del fondo, risultanti dai rendiconti periodici redatti dalla stessa SGR, distribuiti in costanza di partecipazione e riferibili a ciascuna quota
- sui proventi distribuiti dal fondo all'atto dello smobilizzo dell'investimento (mediante riscatto o liquidazione della quota), compresi nel valore di liquidazione della quota (in misura pari alla differenza tra il valore di riscatto o di liquidazione delle quote e il loro costo di sottoscrizione o acquisto). La ritenuta è a titolo d'acconto - cosicché il provento concorre per il percettore alla formazione dell'imponibile - o a titolo di imposta a seconda della natura del

soggetto che percepisce i proventi

Va aggiunto che i redditi distribuiti agli investitori esteri residenti in stati con cui l'Italia ha stipulato un accordo per lo scambio di informazioni (cosiddetti stati *white list*) non sono soggetti ad alcuna ritenuta alla fonte. Non risulta, invece, oggetto di specifiche previsioni la disciplina relativa ai redditi derivanti dalla negoziazione di quote di fondi di investimento immobiliare. Secondo la prassi ministeriale, tuttavia, per i soggetti che non esercitano un'attività di impresa tali redditi rientrano, in conformità con le norme di carattere generale, tra i redditi diversi di natura finanziaria. Conseguentemente, la cessione di tali quote determina l'applicazione dell'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi con l'aliquota del 12,50 oppure l'applicazione di tale imposta sostitutiva da parte dell'intermediario presso il quale le quote siano affidate in custodia o amministrazione (banche, SIM e altri soggetti autorizzati).

### **2.6.3. Fondi immobiliari e housing sociale: soggetti e fasi**

Gli attori pubblici e privati interessati a convogliare i propri beni, interessi ed obiettivi nella costituzione di un fondo immobiliare sono di seguito individuati:

- la pubblica amministrazione (Comuni, Province e Regioni)
- investitori istituzionali privati (fondazioni, banche, assicurazioni, gruppi immobiliari)
- organismi *no-profit* (il c.d. "Terzo Settore")

Il ruolo degli enti locali, comunque in un quadro normativo di riferimento in via di definizione, si potrebbe sostanziare:

- nel promuovere investimenti in edilizia residenziale sociale da parte di fondi immobiliari, anche in conformità agli eventuali atti di programmazione negoziata definiti in sede di cooperazione verticale (accordi integrati di programma come

previsti dal Piano Casa)

- nell'attivare le procedure competitive di evidenza pubblica finalizzate alla selezione della Società di Gestione istituttrice del fondo immobiliare
- nel determinare le caratteristiche principali dell'intervento edilizio, con particolare riferimento al numero minimo di alloggi sociali da costruire ed ai vincoli di destinazione degli stessi a locazione calmierata
- nel promuovere e/o favorire l'acquisizione, da parte dei promotori dell'iniziativa, della disponibilità di aree edificabili a condizioni favorevoli anche attraverso l'approvazione, nel rispetto degli strumenti di pianificazione del territorio, di misure di perequazione urbanistica (incrementi premiali di diritti edificatori connessi, ad esempio, alla cessione di aree edificabili)
- nel concedere ai promotori di iniziative aventi finalità di *social housing* benefici economici in termini, ad esempio, di riduzione dei prelievi fiscali di pertinenza dell'ente locale e/o dei contributi sui costi di costruzione o di riduzione degli oneri di urbanizzazione
- nel partecipare, direttamente ed attivamente, ad iniziative residenziali di *social housing* attraverso precisi meccanismi che limitino la redditività dei propri investimenti a beneficio delle redditività apportata da investitori privati.

La partecipazione degli investitori istituzionali (banche, assicurazioni, fondi pensione, fondazioni bancarie) può consentire la raccolta di capitali ingenti per lo sviluppo di progetti che, pur nell'ottica di *social housing* (e quindi di favorire l'abitabilità sociale attraverso politiche di prezzi controllati), consentano, anche in virtù dei meccanismi di agevolazione sopra descritti, la realizzazione di obiettivi economici e reddituali accettabili anche se non di tipo speculativo. In tale ottica, appare evidente come la partecipazione di investitori istituzionali privati ad operazioni di *social housing* rappresenti la vera chiave di volta del sistema in quanto solo attraverso l'utilizzo di risorse finanziarie private è

possibile, in termini sostanziali, avviare una nuova stagione di edilizia sociale diversa rispetto alle logiche che, in passato, hanno regolato l'edilizia residenziale pubblica tradizionale (ERP).

La partecipazione degli Organismi *No-Profit* (Cooperative, Associazionismo e Volontariato) si sostanzia:

- nella gestione di parte del patrimonio abitativo e dei servizi di *social housing* al fine di garantirne l'effettiva realizzazione di finalità sociali
- nella gestione e nell'assegnazione delle unità abitative sviluppate in aderenza ai criteri previsti dalle convenzioni stipulate con enti pubblici sponsor dei progetti in esame, da offrire in proprietà e/o in locazione a soggetti che versano in condizioni di debolezza e/o di svantaggio sociale ed economico, le fasce deboli della popolazione.



Figura 18 – La formula del fondo immobiliare

Le fasi principali per la realizzazione di operazioni di *social housing*, promosse in forma coordinata da soggetti privati ed enti pubblici attraverso un Fondo immobiliare, possono essere indicate nel modo che segue:

- redazione del *business plan*;
- individuazione della SGR;
- definizione del regolamento di gestione;
- stipula delle convenzioni con gli enti pubblici;
- reperimento delle risorse finanziarie.

La definizione del *business plan* in qualsiasi progetto immobiliare, e quindi anche nel settore del *social housing*, rappresenta il momento di maggiore rilevanza nella fase preparatoria dell'operazione.

Attraverso la definizione del *business plan*, infatti, è possibile effettuare analitiche previsioni di redditività degli investimenti ed attraverso tali previsioni, definire le modalità di partecipazione di investitori privati, il ruolo e le modalità di partecipazione dell'ente pubblico ed in generale gli effettivi obiettivi (anche di natura sociale) che l'operazione intende perseguire.

Il *business plan* può, inoltre, evidenziare l'impossibilità di realizzazione di uno specifico progetto di *housing* sociale.

L'individuazione, eventualmente tramite apposite procedure competitive, della società di gestione alla quale affidare l'istituzione, la promozione e la gestione del fondo immobiliare rappresenta una scelta essenziale per il raggiungimento degli obiettivi e delle finalità dell'operazione.

In tale fase, gli enti locali dovrebbero quindi procedere alla selezione, mediante l'attivazione di un'apposita procedura di selezione ad evidenza pubblica, di una Società di Gestione del Risparmio (SGR) che istituisca, promuova, e gestisca un fondo comune di investimento immobiliare (generalmente riservato ad investitori qualificati).



Il fondo si renderà cessionario degli immobili e delle aree oggetto dell'intervento di *social housing* assegnatario o riceverà le stesse in concessione (ovvero, a secondo delle modalità operative prescelte per la realizzazione del progetto, acquisirà il diritto di superficie sulle stesse).

Come già osservato, il regolamento di gestione disciplina le modalità ed i termini cui la SGR dovrà attenersi nella gestione del fondo, ed in generale, in tutte le vicende che regolano il rapporto tra i partecipanti al fondo e la società di gestione.

Nella definizione dei principali contenuti del regolamento di gestione che la SGR dovrà sottoporre a preventiva approvazione da parte della Banca d'Italia, si evidenziano alcuni aspetti di particolare criticità per l'impatto che possono determinare sull'operatività e sulla gestione del fondo:

- il regolamento dovrà identificare le politiche di investimento e di gestione del fondo, con particolare riferimento alle finalità etiche e sociali nell'ambito del settore *social housing*;
- il regolamento dovrà disciplinare un articolato sistema di *governance* del fondo, in grado di garantire il controllo sulla gestione e sulla esecuzione del progetto immobiliare oltre che sul perseguimento delle finalità sociali che si intendono realizzare:
  - attribuendo all'assemblea dei partecipanti al fondo ulteriori ed integrative competenze rispetto a quelle riservate per legge
  - disciplinando le materie in relazioni alle quali il parere del comitato Consultivo assume valore obbligatorio anche se non vincolante per la SGR e le ipotesi in cui il parere del comitato consultivo è invece obbligatorio e vincolante.

Il regolamento dovrà individuare altri eventuali "comitati di indirizzo" cui attribuire funzioni consultive nell'individuazione delle modalità esecutive delle finalità sociali. Nel re-

golamento saranno inoltre definite le modalità di partecipazione al fondo mediante la sottoscrizione di quote in denaro e l'apporto di beni immobili da parte di enti pubblici e/o investitori istituzionali; particolare rilevanza potrà assumere, nell'ambito della definizione del regolamento di gestione, la previsione di precisi limiti alla redditività delle quote sottoscritte dagli enti pubblici prevedendo, attraverso un articolato sistema di "differenti categorie di quote", ad esempio, che tutto l'eventuale "surplus" rispetto a rendimenti target individuati nel Regolamento, sia distribuito ai titolari delle quote "investitori privati" (ciò al fine di garantirne una adeguata redditività) ovvero reinvestito in nuovi progetti o operazioni aventi finalità di abitare sociale.

In tale fase gli enti locali dovrebbero stipulare con la SGR/fondo aggiudicatario del bando, un'apposita convenzione, i cui termini essenziali saranno già stati previsti nel bando di selezione. La convenzione dovrà prevedere le principali caratteristiche tecnico/amministrative e finanziarie dell'intervento, definite sulla base delle sue concrete modalità di realizzazione, tra le quali:

- il corrispettivo per la concessione del diritto di superficie/ovvero per la cessione delle aree interessate da interventi di edilizia residenziale e le modalità della sua corresponsione
- le modalità di attuazione dell'intervento edilizio
- la misura minima delle unità abitative di nuova costruzione da destinare a locazione a canoni agevolati, sociali e/o moderati anche in conformità alle vigenti disposizioni emanate a livello regionale
- la durata della destinazione vincolata degli alloggi in locazione al termine del quale l'abitazione rimarrebbe nella titolarità del soggetto attuatore o eventualmente riscattata dall'affittuario o dal comune stesso
- la durata, natura e corrispettivo del contratto di locazione ad uso residenziale a canone convenzionato e/o moderato, stabilito anche sulla base degli accordi

definiti in sede locale fra le organizzazioni della proprietà edilizia e le organizzazioni dei conduttori maggiormente rappresentative

- le forme di controllo del comune sull'attuazione degli obblighi contrattuali derivanti dalla convenzione attuativa stessa

In sintesi, la convenzione da un lato dovrà prevedere e disciplinare gli obblighi assunti dal Fondo per il perseguimento di finalità di *housing* sociale (destinazione di una quota delle unità residenziali a categorie individuate dagli enti pubblici, applicazioni di canoni moderati o calmierati, diritto di riscatto a favore dei conduttori ecc) e dall'altro dovrà disciplinare, attraverso le diverse formule praticabili (cessione al fondo di aree pubbliche, riduzione o annullamento dei contributi sui costi di costruzione, adozione di misure di "perequazione urbanistica" ), il contributo offerto dall'ente pubblico per la promozione dell'iniziativa.

Appare evidente come la realizzazione di nuovi sviluppi residenziali da destinare a finalità di *housing* sociale richieda la possibilità di investire risorse finanziarie ingenti che, spesso, non sono nella disponibilità dell'ente pubblico.

#### **2.6.4. Un esempio di fondo immobiliare applicato all'edilizia sociale privata: Abitare Milano 1**

Il Fondo Abitare Sociale 1, promosso dalla Fondazione Cariplo tramite la Fondazione Housing Sociale e sostenuto da Regione Lombardia e Anci Lombardia, è il primo fondo immobiliare di edilizia sociale in Italia, la cui gestione è a carico della Polaris Italia Sgr<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> La Sgr Polaris Investment Italia è dedicata esclusivamente a investitori istituzionali no profit o con finalità sociali; essa gestisce fondi di rigenerazione urbana e di housing sociale. La Sgr è controllata dalla società lussemburghese Polaris Investment Sa, fondata dalla Direzione generale opere don Bosco e dalla Piccola Opera

Si tratta di un fondo immobiliare "etico" di tipo chiuso della durata di 20 anni ed è dedicato agli investitori istituzionali. Tra i vincoli del fondo etico c'è l'obiettivo del rendimento fra il 2% e il 4% (oltre l'inflazione), limite oltre il quale si prevede un reinvestimento in settori di utilità sociale. Un altro vincolo del fondo etico è costituito dall'obbligo di investire almeno 2/3 del patrimonio in interventi immobiliari di tipo sociale di alloggi e servizi.

Il fondo è stato chiuso a gennaio 2007 e ha raccolto 85.000.000 di euro.

L'attività di investimento è cominciata nel dicembre 2007, quando il Fondo è stato selezionato come soggetto attuatore, in collaborazione col comune di Crema, di un intervento di edilizia sociale su un'area di 14mila metri quadrati localizzata a Crema. È prevista la realizzazione di 90 alloggi da destinare alla locazione a canone moderato; si attendono i bandi di gara per la costruzione. Intanto è al via l'iniziativa riguardante le tre aree milanesi di via Cenni, via Ferrari e via Rasario (loc. Figino), per la quale il Fondo AS1 ha presentato tre proposte di intervento.

L'attuale crisi finanziaria non ha scoraggiato la nascita in Italia di nuovi fondi immobiliari dedicati all'housing sociale.

Ad esempio il Fondo Social & Human Purpose, lanciato dalla Fondazione Crt, si propone la valorizzazione di territori localizzati prevalentemente in Piemonte e Valle d'Aosta. Riservato ad investitori qualificati, ha per obiettivo la rigenerazione urbana, il recupero di complessi industriali in disuso, la realizzazione di alloggi sociali temporanei, di presidi socio-sanitari (asili, scuole, case di cura, ospedali), di biblioteche e musei.

---

don Orione. Il Gruppo Polaris è partecipato al 52 per cento dalle congregazioni e al 48 per cento dalla Fondazione Cariplo. L'obiettivo dei salesiani e degli orionini di Polaris è di impiegare questo giro d'affari in iniziative sociali quali, ad esempio, il sostegno allo studio per i giovani e il finanziamento di interventi per le popolazioni colpite da calamità naturali.

Sempre fra le fondazioni bancarie, la Compagnia di San Paolo sta lavorando al lancio, entro fine anno, di un fondo chiuso per l'housing sociale da 40-50 milioni di euro, a cui parteciperanno anche altre fondazioni ed enti locali.

La Cassa Depositi e Prestiti<sup>31</sup> ha approvato la costituzione di una Sgr per lo sviluppo di fondi immobiliari, attraverso la quale poter attivare progetti propri di housing sociale, ma soprattutto prendere parte a progetti di edilizia residenziale e valorizzazione del patrimonio degli enti pubblici territoriali, come previsto dalla nuova finanziaria.

In dirittura d'arrivo il lancio del fondo immobiliare per la realizzazione di alloggi in affitto nella capitale, promosso dalle cooperative Ancab-Legacoop. Una volta chiuso il negoziato con Polaris Sgr, il regolamento andrà all'approvazione dalla Banca d'Italia.

Il Fondo cooperativo Roma avrà un valore di 70-75 milioni di euro e sfrutterà una leva finanziaria fino al 50 per cento, che sarà utilizzata per finanziare la costruzione. La durata prevista del Fondo è di 20 anni, prorogabili a 30, e gli alloggi saranno vincolati all'affitto per tutta la durata del Fondo. Le sette cooperative aderenti porteranno 500 alloggi al fondo, in parte già costruiti e locati ai soci, in parte da realizzare nei prossimi anni.

---

<sup>31</sup> La Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (CDDPP) è un ente pubblico finanziario controllato al 70% del capitale sociale dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, e al 30% da diverse fondazioni, soprattutto bancarie. È stata costituita nell'attuale forma giuridica di Società per azioni il 12 dicembre 2003, in applicazione del D.L. 30 settembre 2003 N. 269. La trasformazione tende a renderne la struttura ancora più autonoma, svincolandola almeno in parte dai legami connessi alla forma di Ente pubblico. L'attività della società si articola in due distinti rami di azienda. Il primo, denominato "gestione separata", gestisce il finanziamento degli investimenti statali e di altri enti pubblici, quali regioni, altri enti locali e comunque strutture afferenti allo Stato, utilizzando quale fonte principale di provvista la raccolta del risparmio postale. Nel dicembre 2003, la Cassa aveva 57 miliardi di euro di crediti verso tali enti, e una raccolta di oltre 200 miliardi di euro nel risparmio postale in continua crescita. Nel 2008, aveva 99 miliardi di euro disponibili per investimenti strutturali. Il secondo, denominato "gestione ordinaria", si occupa del finanziamento di opere, di impianti, di reti e di dotazioni destinati alla fornitura di servizi pubblici e alle bonifiche. Per far fronte a questa attività la Cassa depositi e prestiti provvede attraverso l'assunzione di finanziamenti e l'emissione di titoli, in particolare obbligazioni. Contrariamente al risparmio postale, questo tipo di raccolta di fondi non è garantito da parte dello Stato. L'attività della società è sottoposta al controllo di una apposita Commissione parlamentare di vigilanza. Una struttura simile è controllata dal governo francese: la Caisse des dépôts et consignations. (Fonte definizione: Wikipedia)

### **2.6.5. L'analisi SWOT per la selezione degli scenari: il fondo immobiliare per la realizzazione di interventi di edilizia sociale**

Nell'ipotesi del fondo immobiliare per la realizzazione di interventi di Social Housing si tratterà di un fondo chiuso ad apporto.

La pubblica amministrazione apporta nel fondo le aree da trasformare. Gli investitori apportano i capitali. La SGR si occupa della trasformazione a partire dalla progettazione, alla realizzazione, alla gestione. In questo modo la SGR si accolla gli oneri ed i rischi finanziari dell'operazione di sviluppo immobiliare e della gestione dei beni prodotti. Le fasi della trasformazione e della gestione (in modo particolare per quanto concerne le categorie di individui che possono accedere alle residenze, la durata dei contratti di locazione, l'applicazione di canoni temperati, eventuali provvedimenti disciplinari da assumere nei confronti degli inquilini morosi con il pagamento dei canoni o verso altre clausole del contratto di locazione, vengono gestite dal soggetto privato, ma stabilite con una convenzione condivisa dal soggetto pubblico. Attraverso questa convenzione il soggetto pubblico esercita il ruolo di supervisore e controllore dell'intervento di interesse sociale. La stessa convenzione stabilisce i termini del contributo del soggetto pubblico per la promozione dell'iniziativa.

In tal senso il Fondo immobiliare, come veicolo di compartecipazione pubblico/privato, offre la possibilità di reperire tali risorse facendo ricorso al mercato dei capitali privati a condizione che tali investimenti trovino, con opportune formule, un'adeguata remunerazione compatibile con le finalità sociali del progetto.

L'utilizzo di un fondo immobiliare per la realizzazione di operazioni aventi finalità di *social housing* consente di:

- raccogliere capitali finanziari presso investitori istituzionali, garantendo elevati standard di trasparenza e vigilanza non garantiti con formule differenti;
- garantire un'adeguata remunerazione compatibile con le finalità sociali del

progetto sia in forza dei benefici e delle agevolazioni direttamente o indirettamente connesse alla partecipazione degli enti pubblici ai progetti, sia in forza di un regime fiscale, nella tassazione dei proventi distribuiti ai possessori delle quote, di vantaggio rispetto ad altri veicoli di investimento (ciò in particolare per investitori internazionali che beneficiano del regime di esenzione per i soggetti appartenenti ai paesi *white listed*);

- beneficiare, nella realizzazione esecutiva dei progetti di *housing sociale*, della gestione affidata ad operatori professionali in grado di garantire un utilizzo delle risorse del Fondo razionale ed economico;
- beneficiare di una più agevole liquidabilità degli investimenti da parte dei privati grazie al regime di libera circolazione delle quote del Fondo aventi natura di strumenti finanziari.

Nel caso in cui si tratti di fondi immobiliari che rientrano nella tipologia di finanziamento definito etico (ovvero con un rendimento compreso tra il 3 ed il 5%), la stima del tasso di rendimento atteso deve andare a remunerare il capitale investito.

L'impiego dello strumento del fondo immobiliare comporta i punti di debolezza elencati di seguito:

- il fondo è caratterizzato da un timing rigido: la durata massima è di 30 anni
- la gestione del fondo immobiliare è complessa e richiede competenze di varia natura
- il progetto deve essere in grado di produrre flussi di cassa sufficienti a remunerare i costi di costruzione e di gestione, e soprattutto gli alti costi iniziali di apertura del fondo
- al termine della durata del fondo la proprietà degli immobili trasformati è della SGR, e non torna automaticamente al soggetto pubblico, che però possiede quote azionarie dell'intervento

- come stabilito dalla Banca d'Italia, per costituire un fondo immobiliare è necessario un patrimonio di partenza minimo di 45.000.000 euro rappresentato da immobili apportati o liquidità, una pluralità di sottoscrittori che decidono di costituire un fondo con uno scopo condiviso e preciso; una molteplicità di *asset* costituenti il patrimonio.

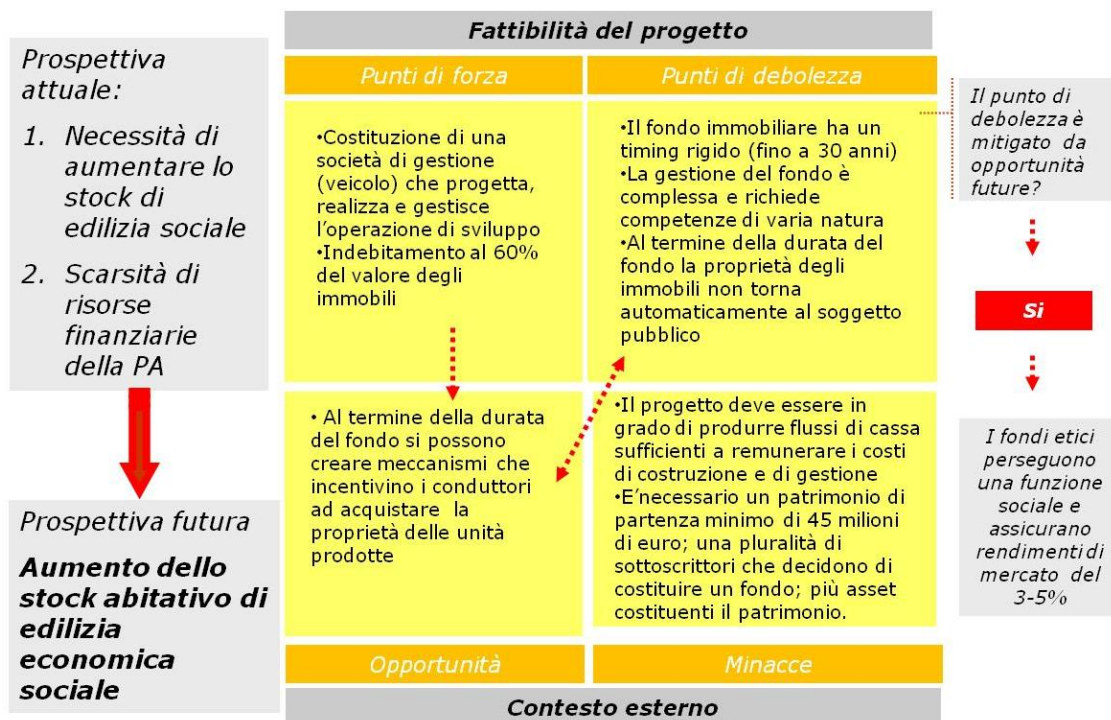


Figura 19 – Schematizzazione della swot analisi applicata allo strumento del fondo immobiliare

## 2.7. La finanza di progetto

La finanza di progetto o *project financing* è un approccio multi - disciplinare al finanziamento di specifici investimenti caratterizzati da ampi livelli di complessità, ovvero



un'operazione di finanziamento a lungo termine che, attraverso una società di progetto (*Special Purpose Vehicle*), realizza e gestisce opere complesse.

Dal punto di vista economico è un meccanismo di redistribuzione del rischio che consente di isolare i risultati economici di un'iniziativa di costruzione e gestione di un progetto finalizzandoli al rimborso dei finanziatori.

Per la realizzazione di un'opera in *project finance* viene costituita una società di progetto o SPV. Ciascun contratto in *project finance* ha come obiettivo un solo specifico progetto che deve essere in grado di produrre nel suo ciclo vitale i flussi di cassa per remunerare i costi dell'investimento e dare un margine di profitto al promotore. Le garanzie che assistono il finanziamento sono costituite esclusivamente da accordi contrattuali fra le parti coinvolte e dal valore delle attività finanziate<sup>32</sup>.

In Italia trova largo impiego nella realizzazione di opere di pubblico interesse ed è regolata dalla Legge Quadro in materia di lavori pubblici, n. 109 del 11 febbraio 1994, conosciuta come legge Merloni. Successivamente con la legge 415 del 18 novembre 1998, la cosiddetta Merloni ter, sono state date ulteriori disposizioni in materia di lavori pubblici, tra cui nuove procedure operative di attivazione delle concessioni di costruzione e gestione di opere pubbliche di iniziativa privata (art. 37). Tali indicazioni trovano un ulteriore ampliamento nella legge del 1 agosto 2002, n.166, contenente disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti.

La definizione classica di *project finance* è quella di un "finanziamento concesso ad una particolare unità economica [...] nel quale il finanziatore fa affidamento sui flussi di reddito di quell'unità come fonte di fondi per il rimborso di un prestito e sul patrimonio dell'unità come garanzia per lo stesso"<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Bentivogli C., Panicara E., E Tidu A. (2009), Il *project finance* nei servizi pubblici locali poca finanza e poco progetto? Public choice e political economy - I fondamenti positivi della teoria di finanza pubblica, Pavia, Università, 24-25 settembre 2009

<sup>33</sup> Nevitt P. (1995), *Project Financing*, Euromoney, Londra

Il *project financing* è il finanziamento di una specifica unità economica mediante un'operazione in cui il finanziatore considera il flusso di cassa e gli utili di progetto come garanzia per il rimborso del debito e le attività dell'unità economica come garanzia collaterale. Il finanziatore si garantisce attraverso il valore commerciale ricavabile dalla attività gestionale futura del bene che si va a realizzare, ossia dai flussi di cassa ottenibili con lo sfruttamento dello specifico bene, dal reddito che esso è capace di generare durante il periodo di vita utile del bene realizzato. L'insieme dei rischi dell'iniziativa viene allocato fra i partecipanti mediante una fitta rete di rapporti contrattuali e assicurativi, che dovrebbe assicurarne un'attribuzione efficiente oltre che ridurre gli effetti negativi delle asimmetrie informative mediante la definizione di incentivi adeguati per i partecipanti. La complessità dell'operazione richiede il coinvolgimento di operatori specializzati (intermediari bancari e finanziari) che possono assumere, anche congiuntamente, svariati ruoli.

La finanza di progetto costituisce una combinazione di tecniche e strumenti, coordinati e finalizzati alla creazione di un flusso di reddito, attraverso la immissione sul mercato di un determinato prodotto; si tratta dunque di un'operazione in cui un investimento "... viene valutato dagli azionisti e dalle banche che lo finanziano principalmente per le sue capacità di generare ricavi e dove i flussi di cassa connessi alla gestione costituiscono la fonte primaria per il servizio del debito e la remunerazione del capitale di rischio<sup>34</sup>.

L'utilizzo del *project financing* comporta alcune specifiche implicazioni dal punto di vista organizzativo e contrattuale. Il finanziamento, infatti, non è diretto ad un'impresa preesistente bensì va a beneficio alla società di progetto che è una società di nuova costituzione la cui esclusiva finalità è la realizzazione e la gestione del progetto stesso. La società di progetto viene finanziata sia da capitale *equity* (azioni), fornito generalmente dai promotori e che non deve superare l'ammontare del 15-20%, sia da capitale di de-

---

<sup>34</sup> Imperatori G. (1998) *Il Project Financing: una tecnica, una cultura, una politica* , Ed. Il Sole 24ORE

bito (obbligazioni) per il rimanente 80-85%, normalmente ottenuto da un pool di banche.

La società di progetto è un'entità giuridicamente distinta da quella del/i promotore/i del progetto, con la conseguente separazione dei flussi generati dal progetto da quelli relativi alle altre attività del promotore. Il duplice risultato é che, in caso di fallimento del progetto, il finanziatore non potrà rivalersi su beni del promotore diversi da quelli di proprietà della società di progetto e, simmetricamente, in caso di fallimento del promotore la società di progetto continuerà ad esistere perseguendo le proprie finalità.

Inoltre, la costituzione di una società di progetto consente agli enti finanziatori l'applicazione di formule di controllo molto stringenti e l'imposizione di vincoli contrattuali e societari necessari alla strutturazione di un'operazione di *project financing*.

In caso di fallimento del progetto, grazie all'esistenza della società di progetto, il finanziatore non è in condizione di rivalersi sui beni del promotore; egli può solo rivalersi sui beni di proprietà della società di progetto. Mentre se fallisce il promotore, la società di progetto non ha problemi a continuare la propria attività.

Il finanziamento di un PF viene effettuato sulla base dei flussi di cassa attesi generati dall'investimento (o da un progetto esistente "collateralizzato" al nuovo da realizzare) e sulla loro capacità di rimborsare il debito. Il piano economico-finanziario è un punto di partenza e punto di arrivo del complesso delle dinamiche rilevanti in materia di *project financing*. Esso costituisce un punto di riferimento per quel che riguarda le scelte di investimento da parte dei possibili finanziatori della società di progetto.

Oltre alla società di progetto, i soggetti coinvolti in una operazione di *project financing* sono la pubblica amministrazione, l'imprenditore ed il finanziatore.

L'amministrazione deve identificare con i bisogni della collettività, effettuare studi di fattibilità per verificare se i progetti sono realizzabili, inserirne le risultanze nella programmazione triennale delle opere pubbliche, valutare e selezionare le proposte dei

promotori, stipulare i contratti con i concessionari, eventualmente accordando un prezzo e controllando poi l'intera operazione. Resta il ruolo di soggetto che deve verificare il rispetto pieno dei patti convenuti.

L'imprenditore/gestore, evidentemente punta a trarre il proprio lucro più dalla gestione che dalla esecuzione dell'opera e ottiene di trasferire sui finanziatori una quota di rischio dell'iniziativa maggiore dell'ordinario, non impegnando sul singolo progetto tutta la propria capacità di ottenere credito, raggiunta in relazione ad un portafoglio di progetti, ma conservandosi libere parte delle sue potenzialità di credito per ulteriori iniziative economiche.

E' possibile sintetizzare le principali caratteristiche del project financing come segue:

- il progetto viene valutato dai finanziatori principalmente per la sua capacità di generare flussi di cassa;
- i flussi di cassa, connessi alla gestione del progetto, costituiscono la fonte primaria per il rimborso del debito e per la remunerazione del capitale di rischio
- al fine di isolare i suddetti flussi di cassa dalle altre attività degli azionisti è costituita un'apposita Società di Progetto che ha il compito di sviluppare l'iniziativa e di beneficiare delle risorse finanziarie necessarie alla sua realizzazione
- la fase di gestione dell'opera costituisce elemento di primaria importanza (al pari della sua costruzione), in quanto soltanto una gestione efficace e qualitativamente elevata consente di generare i flussi di cassa necessari a soddisfare banche ed azionisti
- le principali garanzie connesse all'operazione sono di natura contrattuale piuttosto che di natura reale
- la struttura dell'operazione è definita a seguito di un processo di negoziazione tra i diversi soggetti coinvolti (azionisti, banche, controparti commerciali) in merito alla ripartizione dei rischi dell'iniziativa tra i diversi partecipanti.

Per attivare una iniziativa con la formula della finanza di progetto è necessario che l'esame del progetto da finanziare sia condotto con grande attenzione alle caratteristiche proprie dell'imprenditore-promotore o al modo in cui questi conduce la sua ordinaria attività, vale a dire alle specifiche capacità imprenditoriali ed organizzative del proponente<sup>35</sup>.

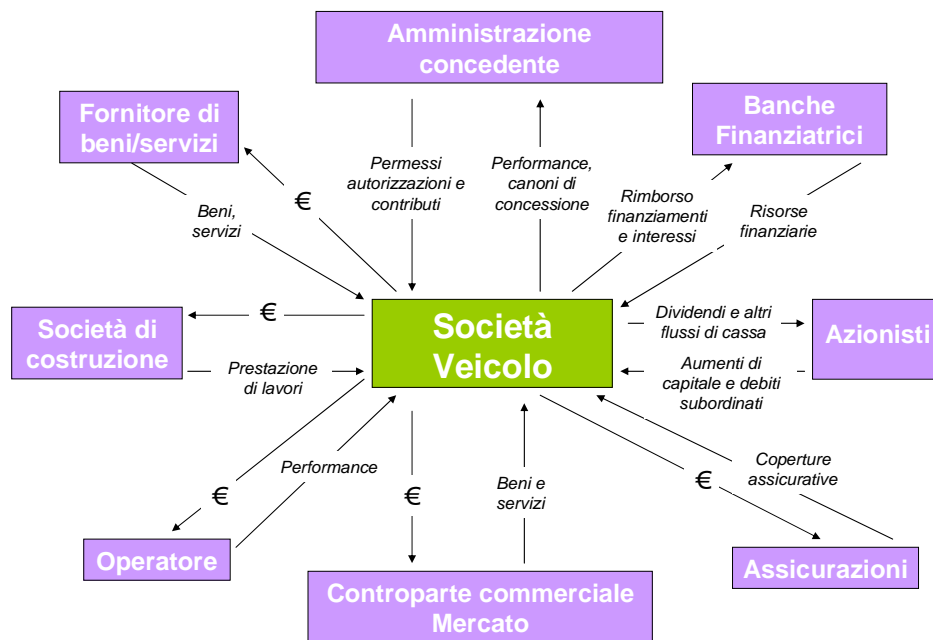


Figura 20 – Schema generale che ipotizza una struttura contrattuale; fonte:rielaborazione da Falini (2008)

Da un punto di vista strettamente finanziario è possibile classificare le strutture di *project financing* in funzione della tipologia di rivalsa dei soggetti finanziatori sugli azionisti della Società di Progetto. In particolare, è possibile identificare:

<sup>35</sup> Zaninotto L., Definizione e contenuti essenziali del project financing, [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it)

- operazioni "senza rivalsa" (*without recourse*): operazioni di *project financing* in cui è esclusa la rivalsa dei finanziatori sugli azionisti; in questo caso le banche operano secondo logiche non tradizionali accollandosi rischi vicini a quelli imprenditoriali, alternativamente, esistono soggetti terzi che forniscono singolarmente o in modo combinato appropriate garanzie;
- operazioni con "rivalsa limitata" (*limited recourse*): operazioni di *project financing* in cui la rivalsa dei finanziatori sugli azionisti è limitata: nel tempo, nell'ammontare e nella qualità;
- operazioni con "rivalsa piena" (*total recourse*): operazioni di *project financing* in cui la rivalsa dei finanziatori sugli azionisti della Società di Progetto è totale.

La finanza di progetto risulta un importante strumento per la realizzazione di opere pubbliche in cui valore complessivo compensi gli alti costi di transazione e di allocazione del rischio, che implicino ritorni economici in tempi lunghi e presentino sinergie tra costruzione e gestione.

A livello nazionale, è raro trovare un'opera pubblica in *project financing* applicata nella sua formula pura<sup>36</sup>: in particolar modo se l'oggetto del contratto riguarda la realizzazione e gestione di un progetto con una forte valenza di pubblica utilità (servizi) è possibile che la pubblica amministrazione introduca nel contratto stesso vincoli sia in termini di quantità e qualità del servizio, sia fissando livelli tariffari che possono rendere non redditizia l'operazione per i privati. In questo caso rientriamo nel caso delle opere tiepide e fredde, ovvero che non si remunerano con i soli pagamenti dei servizi forniti dagli utenti, ma serve un contributo pubblico. In tale caso si parla di *project financing* spurio.

---

<sup>36</sup> "Anche i progetti imprenditoriali di maggiori potenzialità in termini di profitto e cash flow sono sempre combinati al supporto dei promotori o di terzi che intervengono con varie forme di cofinanziamento o garanzia dell'operazione. Spesso i creditori possono rivalersi sui promotori e anzi talvolta il finanziamento è concesso su basi full recourse (in tali casi, in realtà, del PF resta solo la struttura apparente, ma la sostanza è quella di un finanziamento corporate)" Bentivogli C., Panicara E., E Tidu A., *Il project finance nei servizi pubblici locali poca finanza e poco progetto? Public choice e political economy - I fondamenti positivi della teoria di finanza pubblica*, Pavia, Università, 24-25 settembre 2009

### **2.7.1. Le fasi del project financing**

La realizzazione di un'operazione con la finanza di progetto può essere generalmente disaggregata in tre specifiche fasi:

- **progettazione e costruzione:** in questa fase i soggetti finanziatori mettono progressivamente a disposizione del Progetto le risorse finanziarie necessarie alla sua realizzazione; normalmente la maggior parte delle risorse finanziarie è messa a disposizione da pool di banche finanziatrici attraverso appositi contratti di finanziamento nei quali sono previste rigorose procedure che di volta in volta consentono l'erogazione di singole tranche del finanziamento;
- **start-up:** in questa fase si verifica se il progetto è stato realizzato secondo i tempi e le modalità previste; in questa fase, vengono, pertanto, attivati un serie di test volti, in particolare, a verificare la capacità del progetto di funzionare secondo le modalità previste nel contratto di costruzione e, pertanto, di generare i flussi di cassa necessari a rimborsare i debiti contratti con i soggetti finanziatori; qualora il Progetto non esprima i livelli di performance attesi dovranno essere attivati tutta una serie di azioni volta a riportare il progetto nelle condizioni di erogazione di prestazioni previsti dal contratto di costruzione;
- **gestione operativa:** una volta completata la fase di start-up, il progetto inizia a generare i flussi di cassa necessari a rimborsare i finanziamenti; è in questa fase che potrà essere realmente verificata la capacità del progetto di far fronte ai finanziamenti contratti per la sua realizzazione attraverso il flusso di cassa generato.

Le fasi seguono l'iter illustrato nella tabella che segue: si parte da una proposta presentata dai promotori, relativa ad opere già individuate dalla p.a., e si risolve in una concessione di costruzione e gestione. Considerato che i termini ivi previsti non sono pe-

rentori, salvo quello della presentazione del programma triennale e quello del 30 giugno, questo è la *timeline* di riferimento a partire dalla quale è possibile costruire, con riferimento alla concreta applicazione, un cronoprogramma atto a consentire di governare tempi e processi dell'iniziativa:

<i>Fase</i>	<i>Competenza</i>	<i>Scadenza</i>	<i>Norma</i>
<b>1. PROGRAMMAZIONE</b>			
Predisposizione del programma triennale dei lavori pubblici;	P.A.	Predisposizione almeno <u>60 gg. prima dell'approvazione del bilancio.</u>	Art. 14 co. 2 e 3
Approvazione dello stesso contestualmente all'approvazione del bilancio.		Approvazione del programma in <u>contemporanea</u> con l'approvazione del bilancio	Art 14 co. 7
<b>2. PUBBLICITA' INTERVENTI REALIZZABILI CON P.F.:</b>			
Mediante avviso indicativo secondo le modalità di cui all'art. 80 del regolamento di cui al D.p.R. 21 dicembre 1999, n. 554; da affiggere presso la sede dell'ente per almeno 60 gg. consecutivi; pubblicato sul sito dell'ente; pubblicato sul sito della P.C.M. ex art.24 l.340/200; trasmesso all'Osservatorio dei Lavori Pubblici; eventuale ulteriore pubblicità nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia, tempestività.	P.A.	Entro 20 gg. dall'avvenuto inserimento delle opere nei programmi triennali o negli strumenti di programmazione adottati dalla p.a.	Art. 37 bis, co. 1
<b>3. PROPOSTA</b>			
Presentazione di una proposta da parte del promotore in ordine ad un intervento che rientri nella programmazione triennale ovvero negli strumenti di programmazione formalmente approvati.	Promotore	Entro il 30 giugno ovvero entro il 31 dicembre se alla precedente data non siano state presentate proposte per lo stesso intervento.	Art. 37 bis, co. 1
<b>4. VALUTAZIONE FATTIBILITA'</b>			
Valutazione della fattibilità proposta sotto il profilo costruttivo, urbanistico ed ambientale, nonché della qualità progettuale, della funzionalità, della fruibilità dell'opera, dell'accessibilità al pubblico, del rendimento, del costo di gestione e manutenzione, ecc.	P.A.	<u>Entro 15 gg. dalla ricezione della proposta</u> le amministrazioni aggiudicatrici devono nominare il responsabile del procedimento dandone comunicazione al promotore	Art. 37 bis, co. 2 ter



Entro 4 mesi la p.a. si pronuncia Art. 37 ter sulle proposte presentate, individuando (anche dopo una comparazione e dopo aver ascoltato i promotori) quelle di interesse pubblico da mettere poi a gara. Ove necessario il responsabile del procedimento concorda per iscritto col promotore un termine più lungo.

**5. AFFIDAMENTO LAVORI**

L'affidamento in concessione per la progettazione, esecuzione e gestione avviene mediante una procedura complessa articolata in due subprocedimenti:

- gara pubblica per selezionare le due migliori offerte mediante offerta economicamente più vantaggiosa mettendo sulla base del progetto preliminare e del piano economico finanziario del promotore o tramite appalto-concorso;
- procedura negoziata tra i due migliori offerenti e il promotore per l'affidamento definitivo della concessione.

Entro tre mesi dalla pronuncia di valutazione delle proposte

P.A.

**6. ESECUZIONE E COLLAUDO**

La p.a. possono prevedere nei bandi la possibilità o l'obbligo per l'impresa aggiudicataria di costituire una società di progetto subentra automaticamente nel rapporto di concessione e che può emettere obbligazio-

Promotori o Società di Progetto

Entro i termini previsti dalla proposta di convenzione

**7. GESTIONE DELL'OPERA**

Società di Progetto

Durata della concessione (anche > 30 anni)

**8. TRASFERIMENTO ALLA P.A.**

Società di Progetto

In genere dopo la gestione (B.O.O.T.)

Tabella 9 – Fasi del project financing

### **2.7.2. L'analisi SWOT per la selezione degli scenari: la finanza di progetto per la realizzazione di interventi di edilizia sociale**

Nell'ipotesi dell'adozione di questo strumento, il soggetto pubblico e il soggetto privato interagiscono in modo simile all'ipotesi del fondo immobiliare, ovvero: la pubblica amministrazione seleziona un operatore privato attraverso un concorso, conferisce le aree da trasformare da trasformare. Il privato conferisce il capitale necessario all'operazione, si accolla gli oneri dell'operazione di sviluppo immobiliare e della gestione dello stock di immobili realizzati, remunera il proprio capitale iniziale attraverso la locazione o la vendita delle unità realizzate. Nei casi in cui tale capitale non sia sufficiente (opera tiepida), il soggetto pubblico può prevedere eventuali contribuzioni come ad esempio premi di volumetria per incentivare l'investitore privato ad entrare nell'operazione di sviluppo che prevede la realizzazione di housing sociale.

I punti di forza di questo scenario sono i seguenti:

1. costituzione di una società di progetto che realizza e gestisce l'operazione già dalle fasi preliminari del progetto
2. il rischio imprenditoriale e quello gestionale connessi all'operazione è sono limitati alla società di progetto
3. la gestione dell'opera in project financing può essere prorogata oltre i 30 anni
4. i costi legati all'appalto e alle fasi iniziali dell'operazione sono inferiori a quelli del fondo immobiliare
5. diversamente dal fondo immobiliare, la finanza di progetto non implica l'apporto dei diritti di proprietà, quindi il soggetto pubblico apporta i suoli o il loro usufrutto, ma semplicemente stipula un contratto con il soggetto privato che consenta a quest'ultimo di sviluppare il progetto e gestire gli immobili per il tempo della concessione

I limiti di questo strumento sono legati alla mancanza di preparazione per gestirlo sia da parte del soggetto privato, che da parte del soggetto pubblico:

1. attualmente non esistono operatori in grado di farsi carico della costruzione e della gestione dell'intervento (es: Housing associations inglesi)
2. il soggetto pubblico ha limitata capacità di programmazione e monitoraggio dell'operazione

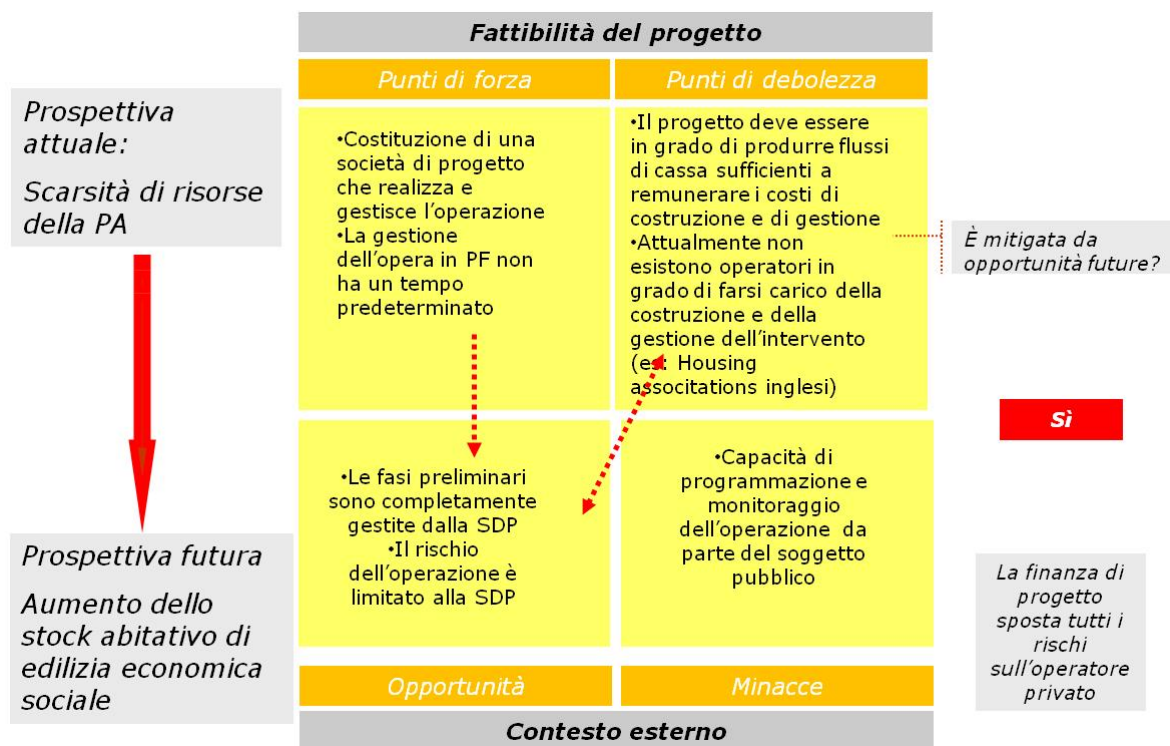


Figura 21 - Schematizzazione della swot analisi applicata allo strumento della finanza di progetto

Nella seconda parte della tesi vengono fatte delle applicazioni del fondo immobiliare e della finanza di progetto ad un caso reale.

## **Parte Seconda – Caso studio**



## 1. Presentazione del caso applicativo

Nella prima parte della ricerca si è giunti all'individuazione dei possibili strumenti di partnership pubblico-privata, finalizzati al finanziamento ed alla realizzazione di interventi di *housing* sociale, ed alla definizione dei relativi modelli attuativi.

Obiettivo della seconda parte è la loro applicazione ad un caso reale, al fine di verificare l'efficacia e l'efficienza dei modelli rispetto alla domanda di edilizia sociale espressa dal territorio di riferimento e agli obiettivi che l'Amministrazione comunale si è posta.

Il caso di studio che verrà illustrato nei capitoli successivi è stato reperito nell'area Veneta. I criteri che hanno portato alla sua selezione possono essere sintetizzati come segue:

- localizzazione: collocazione del caso studio all'interno di un territorio comunale ad elevata tensione abitativa;
- proprietà: proprietà pubblica delle aree/immobili che costituiscono il caso studio;
- destinazione: vincolo delle aree/immobili ad edilizia residenziale sociale o intenzione dell'amministrazione comunale di destinare le aree/immobili a tali usi;
- livello di approfondimento: fase pre-progettuale e definizione di obiettivi chiari da parte dell'amministrazione comunale;
- risorse: assenza di risorse finanziarie pubbliche per il raggiungimento degli obiettivi.

Coerentemente con i criteri di selezione adottati, il caso studio individuato è costituito dall'area denominata "Vaschette", ubicata all'interno del territorio del Comune di Venezia nel quartiere di Marghera.

L'area "Vaschette" rappresenta un caso significativo d'intervento, sia per l'esigenza di riqualificare la condizione abitativa e sociale degli alloggi di edilizia residenziale pubblica esistenti, sia per le problematiche finanziarie ed attuative riscontrate. Tali elementi sono emersi in diverse occasioni pubbliche di incontro e confronto tra l'Amministrazione comunale ed i cittadini/residenti della zona portando all'individuazione di una possibile strategia di intervento di demolizione e ricostruzione degli immobili residenziali. Da diversi anni, tuttavia, il dibattito è rimasto ancorato alla carenza delle risorse finanziarie necessarie all'intervento.

Nei capitoli successivi verrà sviluppata l'analisi delle caratteristiche dell'area, la definizione degli obiettivi dell'intervento e l'applicazione al caso studio dei modelli attuativi individuati nella prima parte della ricerca.

### **1.1. Localizzazione ed accessibilità**

Il complesso immobiliare delle "Vaschette" fa parte del quartiere urbano di Marghera, uno dei principali centri residenziali della terraferma veneziana. Di seguito sono specificati i principali caratteri localizzativi e di accessibilità del quartiere e dell'area oggetto di caso studio.

Il quartiere urbano di Marghera è ubicato ad ovest rispetto al centro storico di Venezia ed alla porzione lagunare del territorio comunale. Confina ad est con l'area portuale e industriale di Porto Marghera, a sud con la frazione di Malcontenta, a nord con il quartiere di Mestre ed a ovest con il quartiere di Chirignago.

Il quartiere di Marghera si pone in *continuum* urbano con Mestre ed assieme a quest'ultimo costituisce il maggior agglomerato residenziale della terraferma veneziana.

Il suo centro è rappresentato dalla c.d. "Città giardino", mentre l'edificazione periferica segue prevalentemente una direttrice sud.

L'area denominata "Vaschette" risulta periferica rispetto alla "Città giardino", collocandosi quasi a ridosso della zona industriale e portuale. Via Pasini, via Murialdo, via Bottenigo e via della Fratellanza ne definiscono i confini, mentre via fratelli Bandiera, una delle principali arterie di traffico per i veicoli "pesanti", la divide dall'area di Porto Marghera (cfr. immagine 1).

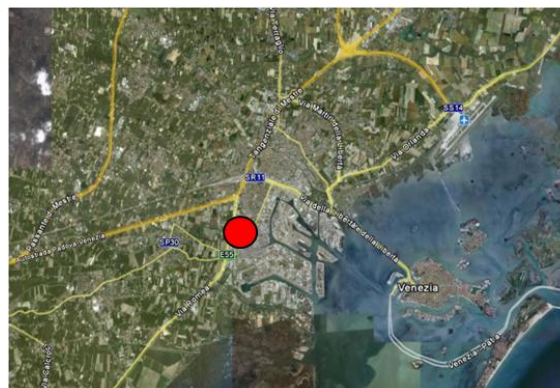
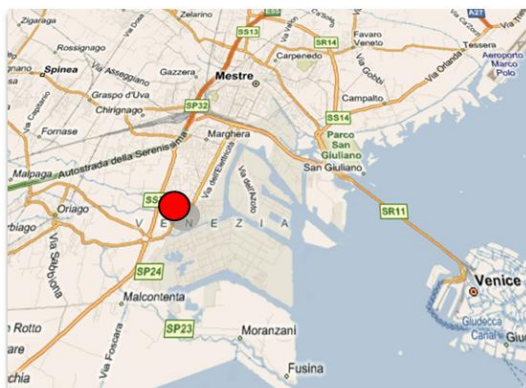


Figura 22 – Localizzazione dell'area delle Vaschette nel territorio comunale di Venezia

La nascita del complesso "Vaschette" risale al periodo dell'immediato dopoguerra, quando una legge dello Stato prevede la realizzazione di case da destinare ai profughi giuliano-dalmati. La realizzazione del progetto per la realizzazione di alloggi pubblici si intreccia con le vicende del quartiere di Marghera e più in generale con lo sviluppo urbano della terraferma veneziana.

Il quartiere residenziale di Marghera è storicamente legato alla nascita della zona portuale ed industriale di Porto Marghera. Fin dagli anni '20 del Novecento, quando i primi nuclei industriali sorsero per iniziativa del Conte Volpi di Misurata, la terraferma del Comune di Venezia ed in particolar modo il quartiere di Marghera, il più vicina alla zona industriale, ne seguì l'evoluzione sia nei periodi di maggior crescita che in quelli di crisi produttiva ed economica.



Gli edifici del complesso "Vaschette" vennero realizzati grazie ai fondi della Legge n° 137 del 1952, la legge prevista dallo Stato Italiano nell'immediato dopoguerra per far fronte all'emergenza abitativa ed in particolare con la finalità di garantire un'adeguata "assistenza a favore dei profughi".

L'art. 18 della legge, infatti, prevede che *"per la sistemazione dei profughi ricoverati nei centri di raccolta, amministrati dal Ministero dell'Interno, Direzione Generale dell'Assistenza Pubblica, è autorizzata nel triennio 1951/52 - 1953/54, la costruzione a spese dello Stato di fabbricati a carattere popolare e popolarissimo. La costruzione dei fabbricati, per la quale non potrà superarsi la spesa di 9 miliardi, è demandata al Ministero dei Lavori Pubblici, che si avvarrà all'uopo degli Istituti Provinciali Autonomi delle Case Popolari, nella cui circoscrizione gli alloggi dovranno sorgere"*.

L'assegnazione degli alloggi realizzati nell'area delle "Vaschette" è avvenuta per i profughi provenienti dagli ex territori italiani dell'Istria e della Dalmazia.

Negli anni, parte degli locatari si sono trasferiti in altre residenze, mentre leggi successive hanno gravato gli alloggi del diritto di prelazione all'acquisto da parte dei profughi stessi o dei loro eredi.

Nel dicembre del 2007 la "Legge Finanziaria" per l'anno 2008 ha previsto il passaggio di proprietà a titolo gratuito dei restanti alloggi dal Demanio dello Stato al Comune di Venezia.

All'inizio del 2008, su iniziativa del Comune, è stato redatto il Piano di Riqualificazione dell'area che ha previsto l'abbattimento delle 10 palazzine e la necessaria valorizzazione dell'area. Inoltre, la Regione Veneto ha successivamente concesso il finanziamento delle spese per la progettazione dell'intervento. In vista della demolizione di un primo lotto composto da 4 palazzine, si è provveduto al trasferimento degli inquilini.

Nel novembre del 2009 è stato firmato il Protocollo d'Intesa tra la Regione Veneto ed il Comune di Venezia per la realizzazione del progetto di riqualificazione dell'area.

## 1.2. Stato di fatto

Nel presente capitolo verranno analizzate le principali caratteristiche del complesso immobiliare denominato "Vaschette". In particolare verranno illustrati i caratteri dimensionali, la tipologia e la qualità edilizia degli edifici, lo stato manutentivo, il tasso di occupazione e gli usi degli spazi e dei fabbricati.



Figura 23 – Immagine aerea dell'area

L'area presenta una superficie fondiaria di 8.850 mq complessivi, sui quali sorge un complesso immobiliare composto da 10 palazzine residenziali. Cinque edifici si sviluppano in altezza per 4 piani fuori terra e presentano 8 alloggi ciascuno, mentre i restanti cinque immobili si sviluppano per circa metà della superficie coperta fino a 3 piani fuori terra e per la restante parte fino a 4 piani fuori terra per complessivi 14 alloggi ogni edificio.

Complessivamente gli alloggi sono 110 e sviluppano una superficie netta calpestabile di 5.500 mq complessivi.



Figura 24 – Immagine aerea tridimensionale dell'area

La tipologia costruttiva degli immobili è quella degli edifici a "torre". L'aspetto architettonico non si distingue per caratteristiche di pregio e presenta un carattere modulare e ripetitivo.

La qualità costruttiva del complesso è quella tipica dei "fabbricati a carattere popolare" che ha evidenziato nel tempo notevoli carenze funzionali. Le normative edilizie e gli standard costruttivi degli anni '50, infatti, hanno consentito la realizzazione di edifici residenziali con prestazioni igienico-sanitarie, termiche ed acustiche molto ridotte ed oggi non più idonee rispetto alle esigenze di benessere abitativo attuali ed alle normative vigenti.

Dal punto di vista manutentivo gli edifici sono in condizioni di notevole degrado. Nel 2007, i dati relativi ad un'indagine ricognitiva sugli alloggi hanno fotografato una situazione di particolare e diffuso degrado urbano ed edilizio.

Gli immobili, inoltre, risultano a rischio statico come riscontrato da una perizia commissionata dall'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale di Venezia alla fine degli anni

novanta ed in base alla quale fu preventivato per il restauro un costo di circa 800.000.000 di lire per ciascuna palazzina.

Allo stato attuale, su un totale di 110 alloggi, 24 sono stati acquisiti dai residenti a prezzo "simbolico", 31 sono stati locati con regolare contratto di locazione, mentre la restante quota, oltre una cinquantina di alloggi, risultano sfitti. La situazione abitativa attuale è sintetizzata nella tabella di seguito riportata.

<b>Alloggi</b>	<b>N°</b>
In assegnazione	24
In proprietà	31
Sfitti	55
<b>Totale</b>	<b>110</b>

*Tabella 10 – Situazione abitativa attuale*

Le previsioni urbanistiche relative all'area oggetto di caso studio sono di seguito analizzate al fine di verificarne le potenzialità urbanistiche ed edilizie e la coerenza degli obiettivi e della strategia di riqualificazione e valorizzazione rispetto alle prescrizioni normative.

Lo strumento urbanistico vigente che regola gli interventi e le trasformazioni dell'area delle "Vaschette" è rappresentato dal Piano Regolatore Generale del Comune di Venezia - Variante per la Terraferma, adottato con delibera del Consiglio Comunale n° 16/1999 ed approvato dalla Regione Veneto con deliberazione della Giunta Regionale del 9 dicembre 2004 n. 3905.

La Variante per la Terraferma adotta le definizioni di superfici ed indici di seguito riportate.

Superficie Territoriale (St): l'art. 4.1.1 delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano definisce come superficie territoriale la superficie del terreno oggetto di piano urbanistico at-

tuativo ed avente, a norma del P.R.G., identica classificazione di zona; in essa è compresa la superficie dei soli spazi pubblici e di uso pubblico individuati dal piano urbanistico attuativo, mentre è esclusa quella degli spazi pubblici o di uso pubblico individuati dal P.R.G. o comunque appartenenti al demanio di enti pubblici.

Indice di Utilizzazione Fondiaria (Uf): l'art. 5 delle Norme Tecniche di Attuazione definisce indice di utilizzazione fondiaria come l'indice che esprime in mq/mq il rapporto Sp/St massimo consentito.

Superficie Lorda di Pavimento (Sp): l'art. 4.1.3 definisce la superficie lorda di pavimento come la somma della superfici di pavimento di ciascun piano o soppalco (entro o fuori terra) dell'organismo edilizio, al lordo degli elementi verticali (muri, interni e - fino allo spessore di cm. 30 - perimetrali che moltiplicata per il coefficiente fisso 3, esprime la consistenza virtuale dell'edificio). Per gli organismi edilizi a destinazione diversa dalla produttiva, non sono però computate, nella Sp, le superfici di pavimento:

- a) inaccessibili, in quanto prive di collegamento fisso con le altre parti dell'organismo edilizio fabbricato;
- b) a soppalco, ove costituite ovvero realizzate da strutture componibili a sé stanti destinate a deposito di materiali e/o prodotti a condizione che determinino una copertura della superficie del piano, su cui vengono realizzate, non superiore al 60% della stessa;
- c) dei sottotetti aventi, nel loro complesso (senza cioè tener conto di eventuali frazionamenti interni), altezza interna media non superiore a 1,40 m.;
- d) occupate esclusivamente da impianti fissi necessari all'uso dell'organismo edilizio ed emergenti dal solaio di copertura dell'ultimo piano agibile (quali torri di scale, ascensori, centrale termica e/o di condizionamento, autoclave);
- e) dei corpi di scala aperti su almeno tre lati;
- f) degli aggetti sporgenti dal filo di facciata e privi di soprastanti corpi chiusi, ivi comprese le pensiline di copertura degli ingressi;

- g) dei porticati e delle gallerie nonché dei ballatoi aperti sul lato lungo;6
- h) delle logge e dei porticati ad uso dei singoli alloggi, aperti anche solo sul lato lungo, a condizione che la Sp del portico, qualora sia senza soprastanti corpi chiusi, non superi il 30% della Sc;
- i) dei locali con soprastanti corpi chiusi la cui conformazione fisica e la cui posizione nell'organismo edilizio (interrata o seminterrata, cioè non emergente dal terreno più di 1 m. all'intradosso del solaio) ne denotino l'uso a cantina, a ripostiglio, a ricovero di autovetture e, comunque, ne escludano l'uso per la permanenza continuativa di persone;
- l) tutti i locali di cui al precedente punto i) che siano senza soprastanti corpi chiusi e che emergano dalla quota media del terreno per non più di m. 0,50 all'estradosso del solaio e che non eccedano la superficie coperta dell'edificio di cui sono pertinenza oltre il 50% della stessa;
- m) tutti i locali di cui al precedente punto i) la cui Sp superi i limiti di cui al precedente punto l) e il cui estradosso di solaio sia posto ad una quota 0,00 e sia attrezzato a verde con soprastante riporto di terreno vegetale di spessore non inferiore a cm 50, ovvero pavimentato qualora necessario per la realizzazione di percorsi pedonali o per l'evoluzione di veicoli;
- n) manufatti in legno adibiti a ripostiglio fino ad una Sp di mq. 6 e di h non sup. a ml. 2,20 collocati su scoperti di pertinenza di edifici residenziali ovvero esclusivi di singoli alloggi;
- o) vani scala di uso comune condominiale.
- p) a ricovero di autovetture della superficie max di mq. 20 ad uso esclusivo dei tipi edilizi - unifamiliari - a villa - bifamiliari - a schiera, inoltre non vengono computati né come volumi né come Sp i nuovi volumi per ricovero esclusivo a parcheggio pertinenziali dell'alloggio del fabbricato principale per le unità residenziali prive del posto macchina insistenti nel lotto di pertinenza e nel rispetto del DM 2 aprile 1968 n. 1444. (b)

Per gli organismi edilizi a destinazione produttiva (o, comunque, a prevalente destinazione produttiva) ovvero per allevamenti zootecnici anche di carattere intensivo non sono computate, nella Sp, le superfici di pavimento:

- 1) sopra indicate alle lettere a,b,e,f,h,i,l,m;
- 2) occupate da impianti fissi non utilizzati nel processo produttivo, ma necessari all'uso dell'organismo edilizio nonché da impianti di depurazione o, comunque, necessari (in quanto prescritti da norme di legge o di regolamento) per il deposito e/o il trattamento delle emissioni o degli scarti o rifiuti industriali;
- 3) coperte da pensiline o da tettoie (purché aperte su tutti i lati) per la parte non eccedente il 10% dell'altra Sp. Per gli insediamenti produttivi, i silos, i serbatoi e - ancorché esterni all'organismo edilizio - i piani di appoggio di impianti e di lavorazioni appartenenti al ciclo produttivo ed i relativi spazi di deposito sono computati con riferimento solo alla loro protezione a terra.

La Variante al PRG per la Terraferma classifica l'area delle "Vaschette" come "Sottozona B3" riportando all'art. 8.5 delle Norme Tecniche di Attuazione i seguenti indici e parametri urbanistico-edilizi:

- a) indice di utilizzazione fondiaria (Uf): 0,70 mq/mq;
- b) altezza dell'organismo edilizio (H max.): 12,50 m;
- c) distanza tra fabbricati (Df): 0 o 10 m;
- d) distanza dal confine (Dc): 0 o 5 m;
- e) distanza dalle strade (Ds): 5 m.



Figura 25 – Estratto del Piano Regolatore vigente

Per gli edifici esistenti alla data di adozione della Variante al PRG, con esclusione di quelli con tipo di intervento codificato e di quelli compresi in ambiti di applicazione delle modalità di ridisegno del paesaggio urbano di cui alle Tav. 13.2, è sempre ammessa la demolizione con ricostruzione di pari Sp anche se superiore a quella corrispondente all'Uf della zona. Inoltre, per tali edifici, se con Sp inferiore a 400 mq., è ammesso l'ampliamento fino al raggiungimento di detta Sp. Per gli edifici unifamiliari esistenti è data facoltà di applicare la norma più favorevole tra la presente e quella di cui all'art.15.5 delle N.T.G.A.. Nelle sottozone di cui al presente articolo, nel caso di nuova edificazione e/o di demolizione con ricostruzione e di ampliamento o sopralzo che avvenga in lotti adiacenti a lotti in cui esista una costruzione realizzata in data antecedente al 1.7.1997 la cui distanza dal confine sia difforme a quella prescritta dalle presenti norme, è consentita una Dc di 3 ml. qualora una delle due pareti non sia finestrata fatto salvo il rispetto della disciplina di cui al D.M. 2 aprile 1968 n. 1444 e il corpo di fabbrica edificando non superi i 12 ml. In tal caso la Dc è prevalente sulla Df. E' altresì ammessa una Dc di ml 3 qualora gli interventi anzidetti avvengano su lotti adiacenti a lotti inedificabili ai sensi del presente P.R.G..



In caso di sopraelevazione di edificio esistente alla data di adozione delle presenti norme questa potrà essere realizzata in deroga alle suddette distanze minime a condizione che non sopravanzano l'esistente e non aumenti l'ampiezza del fronte."

### 1.3. Considerazioni progettuali

In relazione allo stato di fatto del complesso immobiliare è possibile osservare che i 10 fabbricati residenziali realizzati sull'area delle "Vaschette" hanno sfruttato una potenzialità edificatoria di 16.600 mc. Le superfici e gli indici significativi sono sintetizzati nella tabella di seguito riportata:

Descrizione	Unità di misura	Quantità
Superficie area	mq	8.850
Fabbricati	n°	10
Piani fuori terra	n°	4
Alloggi	n°	110
Superficie complessiva	mq	5.500
Volume edificato	mc	16.600
<b>Indice Uf</b>	<b>mq/mq</b>	<b>0,75</b>

Tabella 11 – Quantità ed indici dell'intervento realizzato

In ragione dei limiti imposti dalla Variante al PRG attualmente vigente, invece, nella Sottozona B3 è possibile realizzare interventi di trasformazione urbana con la realizzazione massima di:

- utilizzazione fondiaria:  $8.850 \text{ mq} \times 0,07 = 6.195 \text{ mq}$ ;
- altezza massima degli edifici: 12,50 m (4 piani fuori terra);
- distanza tra fabbricati (Df): 0 o 10 m;

- distanza dal confine (Dc): 0 o 5 m;
- distanza dalle strade (Ds): 5 m.

Considerando che la superficie al lordo dei muri perimetrali e di quelli divisorii interni (muri perimetrali di spessore medio di 30 cm), è solitamente del 15-20% maggiore di quella netta (calpestabile), con la tipologia d'intervento di "nuova costruzione" nella zona interessata B3 non potremo realizzare le superfici che sono già in essere.

Adottando però la tipologia d'intervento della "demolizione e ricostruzione" potremmo sfruttare il permesso di realizzare la volumetria e quindi anche le superfici già realizzate (vedi art. 8.5 delle Norme Tecniche di Attuazione del PRG: *"Per gli edifici esistenti alla data di adozione della presente V.P.R.G., con esclusione di quelli con tipo di intervento codificato e di quelli compresi in ambiti di applicazione delle modalità di ridisegno del paesaggio urbano di cui alle Tav. 13.2, è sempre ammessa la demolizione con ricostruzione di pari Sp anche se superiore a quella corrispondente all'Uf della zona"*).

Si potrebbero così realizzare sempre 110 alloggi con una superficie media netta calpestabile pari a 50 mq, in edifici di 4 piani fuori terra e realizzare un piano semi interrato, da destinare all'uso garage e/o cantine in modo da ottemperare agli obblighi di legge per la dotazione di parcheggi pertinenziali e sfruttare il piano terra come residenza.

Al fine di razionalizzare le superfici al piano terra e prevedere i necessari percorsi pedonali d'accesso agli edifici, si potrebbe frazionare lo spazio in lotti di giardino ad uso esclusivo degli alloggi al piano terra. Si otterrebbe così un comfort maggiore degli alloggi al piano terra che aumenterebbe il "controllo" del territorio circostante senza per questo sacrificare gli spazi minimi comuni.

La municipalità di Marghera, in data 21 luglio 2005, ha ribadito con un ordine del giorno, votato all'unanimità, la volontà di perseguire l'obiettivo del risanamento dall'attuale situazione di degrado abitativo, sociale, urbanistico ed igienico - sanitario, in particolar

modo sottolineando e denunciando un sostanziale calo di attenzione sulle problematiche inerenti la sicurezza derivanti dalle continue occupazioni senza titolo.

La municipalità di Marghera, in data 21 luglio 2005, ha ribadito con un ordine del giorno, votato all'unanimità, la volontà di perseguire l'obiettivo del risanamento dall'attuale situazione di degrado abitativo, sociale, urbanistico ed igienico-sanitario, in particolar modo sottolineando e denunciando un sostanziale calo di attenzione sulle problematiche inerenti la sicurezza derivanti dalle continue occupazioni senza titolo.

La soluzione proposta dalla municipalità di Marghera e' quella di un intervento di demolizione e ricostruzione degli attuali alloggi.

Il progetto proposto dalla Municipalità prevede la realizzazione dei nuovi fabbricati secondo gli indici significativi sintetizzati nella tabella di seguito riportata.

Descrizione	Unità di misura	Quantità
Superficie area	mq	8.850
Fabbricati	n°	10
Piani fuori terra	n°	4
Alloggi	n°	110
Superficie complessiva	mq	5.500
Volume edificato	mc	16.500
<b>Indice Uf</b>	<b>mq/mq</b>	<b>0,62</b>

Tabella 12 – Quantità ed indici dell'intervento da realizzare

Inoltre, la Municipalità di Marghera ha articolato l'intervento di riqualificazione secondo le seguenti fasi:

- trasferire definitivamente i residenti dei 31 alloggi in locazione in altrettanti alloggi di proprietà del Comune;

- trasferire i residenti dei 24 alloggi in proprietà privata in altrettanti alloggi del proprietà del Comune;
- demolizioni degli attuali 110 alloggi;
- realizzazione di nuovi 110 alloggi;
- locazione a prezzi calmierati delle 110 unità.

#### **1.4. La stima dei canoni calmierati**

Nel presente paragrafo si procede a stimare il valore dei canoni calmierati a partire dai canoni di mercato riscontrati attraverso l'analisi delle fonti dirette ed indirette del mercato immobiliare che riportano i valori riferiti alla Terraferma veneziana.

In ragione delle caratteristiche del bene oggetto di valutazione (appartamenti di nuova costruzione), l'analisi di mercato dei canoni di locazione viene effettuata con riferimento al segmento degli immobili a destinazione residenziale, di tipologia appartamenti di nuova costruzione localizzati a Venezia nella municipalità di Marghera. Mediamente le fonti fanno riferimento ad unità abitative di superficie compresa tra 60 e 110 mq di superficie commerciale.

L'analisi viene svolta con riferimento a due tipologie di fonti:

- le *fonti dirette*, rappresentate da qualificati operatori del settore immobiliare locale, consentono una puntuale disamina dei prezzi relativi ad immobili aventi caratteristiche estrinseche ed intrinseche simili al bene di riferimento;
- le *fonti indirette*, rappresentate da autorevoli pubblicazioni del settore immobiliare, consentono invece di ottenere un quadro orientativo di valori per il segmento residenziale; in particolare si sono impiegati i dati di Nomisma e dell'Agenzia del Territorio.

Fonti indirette: l'Osservatorio Immobiliare curato dall'Agenzia del Territorio pubblica i valori in euro/mq degli alloggi di tipo civile di nuova costruzione localizzati in Terraferma riferiti al 1° semestre 2010 (ultimo dato disponibile).

Per la zona di Mestre i valori dei canoni vanno da un minimo di 7,5 euro/mq/mese a un massimo di 10 euro/mq/mese, con un valore medio di 8,75 euro/mq/mese.

	minimo euro/mq mese	massimo euro/mq mese	medio euro/mese
abitazioni civili in zona centrale e in ottimo stato di manutenzione	7,5	10	8,75

*Tabella 13 – Canoni di mercato; elaborazione su dati dell'Agenzia del Territorio riferiti al primo semestre 2010*

I canoni di locazione che fornisce Nomisma per abitazioni di recente costruzione nella zona periferica di Mestre vanno da un minimo di 7 euro/mq/mese a un massimo di 9 euro/mq/mese, con un valore medio di 8 euro/mq/mese.

	minimo euro/mq mese	massimo euro/mq mese	medio euro/mese
abitazioni civili nuove poste in zona periferica		7	9
			8

Tabella 14 – Canoni di mercato; elaborazione su dati Nomisma del terzo semestre 2009

Fonti dirette: sulla base dell'analisi condotta presso le fonti dirette, per tipologie di alloggio nuovo o di recente costruzione localizzato a Marghera, è stato possibile rilevare un canone di locazione medio pari a 10,50 euro/mq/mese.

In ragione delle indagini effettuate presso le fonti del mercato immobiliare di Mestre e Marghera per beni assimilabili per tipologia, stato manutentivo, localizzazione e dimensioni ai beni oggetto d'esame, si assume che il più probabile canone di mercato sia pari a 9,50 euro/mq/mese.

Nell'ambito della stima del canone calmierato, gli studi effettuati hanno evidenziato l'assenza di riferimenti normativi in merito alle percentuali di sconto da applicare ai canoni di mercato.

Si propone di seguito una tabella con una serie di simulazioni di canone in ragione dello sconto applicato. A partire dal canone di locazione a mercato, pari a 9,50 euro mq mese, per determinare il canone mensile calmierato si applicano delle percentuali di detrazione che vanno dal 5% al 30%. La forchetta di percentuali è stata determinata con riferimento alle percentuali utilizzate nella stima dei valori (prezzi e canoni) dell'edilizia convenzionata, dati riscontrabili attraverso le convenzioni stipulate tra impresa di costruzione e pubblica amministrazione locale.

Considerando che per un appartamento di 50 mq a canone di mercato vengono mediamente richiesti 475 euro al mese, per lo stesso appartamento l'affitto mensile calmierato stimato applicando una percentuale di detrazione del 10% è pari a 427 euro, applicando un deprezzamento del 20% il canone calmierato è pari a 380 euro mensili, applicando un deprezzamento del 30% si arriva ad un canone calmierato di 332 euro. Il delta tra l'affitto mensile a mercato e l'affitto mensile calmierato è significativo, seppure il canone calmierato presenta valori più elevati dell'edilizia ERP.

	€ mq mese	% rispetto al canone di mercato	simulazione canone per un'unità di 50 mq
canone di mercato	9,50		475,00
canone calmierato	8,55	90%	427,50
	8,08	85%	403,75
	7,60	80%	380,00
	7,13	75%	356,25
	6,65	70%	332,50

Tabella 15 – Stima del canone calmierato

Ai fini dell'elaborazione degli scenari valutativi, si impiega un canone calmierato medio ovvero stimato applicando una percentuale di detrazione pari al 20% rispetto al canone di mercato, ovvero 7,60 euro/mq/mese.

### 1.5. Il costi di produzione dell'intervento

Il costo di produzione dell'intervento è stato stimato come indicato nella tabella che segue:

<b>costo di produzione</b>	<b>mq</b>	<b>euro/mq</b>	<b>euro</b>
costo dell'area	8.850,00	251,90	2.229.333,33
costo di idoneizzazione	5.500,00	60,00	330.000,00
costo di costruzione	5.500,00	1.100,00	6.050.000,00
oneri concessori	-	0%	-
contributo sul costo di costruzione	-	0%	-
spese tecniche generali	-	6%	363.000,00
spese di commercializzazione	-	0%	-
imprevisti	-	5%	302.500,00
			<b>9.270.000,00</b>

Tabella 16 – Costo di produzione dell'intervento

L'area è stata stimata con il procedimento dell'incidenza dell'area in ragione della sua utilità indiretta. In ragione della location del suolo, il valore di incidenza area è pari a 20%. Nel modello si assume che l'area venga concessa in diritto di superficie all'investitore con il vincolo di costruire edilizia sociale, ovvero nel dcf il costo dell'area non viene considerato. Gli scenari valutativi di seguito analizzati sono stati costruiti con differenti ipotesi in riferimento alla concessione del diritto di superficie, o meglio con riferimento al termine della durata della stessa. Al termine della concessione o alla dismissione del fondo immobiliare, a seconda delle ipotesi alla base dei diversi scenari, la proprietà del suolo insieme ai beni trasformati torna al soggetto pubblico, oppure gli immobili si assume vengano venduti e, conseguentemente, i ricavi dalla vendita divisi tra il soggetto pubblico (a cui spetta il valore pari all'incidenza dell'area) e gli investitori (a cui spetta la restante quota del valore di mercato degli immobili esito della trasformazione). Verranno di seguito illustrate le ipotesi alla base dei diversi scenari.

Il costo di idoneizzazione del suolo (demolizione degli edifici esistenti) viene stimato pari a 60 euro/mq di slp e si assume sia a carico dell'investitore – gestore.

Il costo di costruzione degli immobili è stato stimato con riferimento al prezziario DEI per unità residenziali civili. Il costo di costruzione internalizza anche le sistemazioni esterne a parcheggio, strade e verde pubblico.



Nell'immobile di nuova realizzazione si assume non vengano realizzati piani interrati. I posti auto scoperti di pertinenza delle unità residenziali realizzate verranno ricavati a piano terra, insieme ai parcheggi a servizio del bene e alle sistemazioni esterne da eseguire a carico del developer.

Con riferimento dall'articolo 17<sup>37</sup> del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, trattandosi di un intervento di edilizia convenzionata, non viene considerato il contributo sul costo di costruzione, mentre gli oneri di urbanizzazione non vengano pagati in quanto da convenzione urbanistica il promotore si assume il costo delle sistemazioni esterne delle aree di pertinenza degli immobili oggetto di analisi (parcheggi, strade, pavimentazione passaggi pedonali, piantumazione e verde, oltre alla realizzazione dei sottoservizi necessari).

Le spese tecniche (progettazione architettonica e strutturale, direzione lavori, collaudo, ecc.) sono tutte a carico del promotore, che si assume l'onere della progettazione e della realizzazione dell'immobile sia nel caso del fondo immobiliare che nel caso della finanza di progetto.

---

<sup>37</sup> D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (G.U. n. 245 del 20 ottobre 2001- s.o. n. 239), Art. 17 (L) - Riduzione o esonero dal contributo di costruzione. (Legge 28 gennaio 1977 n. 10, artt. 7, comma 1; 9; d.l. 23 gennaio 1982, n. 9, artt. 7 e 9, convertito in legge 25 marzo 1982, n. 94; legge 24 marzo 1989, n. 122, art. 11; legge 9 gennaio 1991, n. 10, art. 26, comma 1; legge 662 del 1996, art. 2, comma 60): "1. Nei casi di edilizia abitativa convenzionata, relativa anche ad edifici esistenti, il contributo afferente al permesso di costruire è ridotto alla sola quota degli oneri di urbanizzazione qualora il titolare del permesso si impegni, a mezzo di una convenzione con il comune, ad applicare prezzi di vendita e canoni di locazione determinati ai sensi della convenzione-tipo prevista dall'articolo 18. 2. Il contributo per la realizzazione della prima abitazione è pari a quanto stabilito per la corrispondente edilizia residenziale pubblica, purché sussistano i requisiti indicati dalla normativa di settore. 3. Il contributo di costruzione non è dovuto: a) per gli interventi da realizzare nelle zone agricole, ivi comprese le residenze, in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale, ai sensi dell'articolo 12 della legge 9 maggio 1975, n. 153;(l'articolo 12 della legge n. 153 del 1975 è stato abrogato dall'articolo 1, comma 5, decreto legislativo n. 99 del 2004; si vedano ora l'articolo 1, comma 1 del decreto legislativo n. 99 del 2004 e l'articolo 2135 del codice civile); b) per gli interventi di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20%, di edifici unifamiliari; c) per gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti nonché per le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici; d) per gli interventi da realizzare in attuazione di norme o di provvedimenti emanati a seguito di pubbliche calamità; e) per i nuovi impianti, lavori, opere, modifiche, installazioni, relativi alle fonti rinnovabili di energia, alla conservazione, al risparmio e all'uso razionale dell'energia, nel rispetto delle norme urbanistiche, di tutela artistico-storica e ambientale. 4. Per gli interventi da realizzare su immobili di proprietà dello Stato il contributo di costruzione è commisurato alla incidenza delle sole opere di urbanizzazione".

Le spese di commercializzazione si assumono pari a 0 in quanto l'assegnazione degli alloggi sarà effettuata tramite richiesta da presentare al soggetto gestore delle unità residenziali, previo controllo da parte della pubblica amministrazione. Ne consegue che non esistono spese di agenzia o per l'eventuale pubblicizzazione dell'intervento.

Cautelativamente si considera una percentuale di imprevisti pari al 5% del costo di costruzione.

In ragione delle dimensioni dell'intervento, si assume che la realizzazione dei nuovi immobili venga terminata nel corso di 12 mesi (anno 0 nella valutazione).

## **1.6. Attuazione dell'intervento**

Per quanto riguarda il reperimento dei fondi necessari all'intervento si assume il coinvolgimento di operatori privati che possono operare attraverso lo strumento del fondo immobiliare oppure attraverso la finanza di progetto. Verranno di seguito elaborati gli scenari relativi ai 2 modelli. Si ipotizza che l'intera fase di realizzazione (a partire dalla progettazione) sia a carico del *developer* privato.

La pubblica amministrazione mantiene un ruolo di supervisione del processo di trasformazione, ma non ha un ruolo attivo in esso.

In entrambi gli scenari, i benefici generati dai flussi di cassa dei soli canoni di affitto corrisposti dagli inquilini appartenenti alle categorie della fascia grigia andranno a remunerare gli investimenti programmati. Per ciascuno strumento vengono elaborati 2 scenari differenti tra di loro per la durata temporale o per l'eventuale vendita a seguito della dismissione del fondo.

Il soggetto pubblico disponibilizza il diritto ad usare il suolo per n anni all'investitore che realizzerà l'intervento di edilizia sociale. La percentuale di valore che spetta al soggetto pubblico è pari all'incidenza dell'area, ovvero al 20% sul valore di mercato degli immobili

realizzati (fonte dati: Consulente Immobiliare). A partire dal canone di mercato del bene, attraverso un procedimento di capitalizzazione dei redditi, stimiamo il più probabile valore di mercato degli immobili:

$$V_m = R/r$$

$$V_m = 2.027 \text{ euro mq}$$

Il valore di mercato complessivo dei beni prodotti è dunque pari a 11.146.670 euro. Ne deriva che il valore del suolo disponibilizzato dal soggetto pubblico per la trasformazione è pari a 2.229.300 euro.

La redditività dei beni viene misurata con il criterio del valore attuale netto. Per fissare il tasso che delimita la soglia della fattibilità di ciascuno scenario è stato utilizzato il TRI.

Il coefficiente di attualizzazione applicato si assume internalizzi una leva finanziaria che ipotizza una struttura finanziaria del tipo: 40% di equity e 60% di debito.

I benefici del progetto devono remunerare i due tipi di capitale: il capitale proprio e il capitale a debito. Il saggio di attualizzazione impiegato per la verifica della sostenibilità dell'investimento è la somma ponderata del prezzo d'uso del capitale proprio e del capitale di debito, ovvero:

$$WACC = K_E \frac{E}{D + E} + K_D \frac{D}{D + E} (1-t)$$

dove:

E capitale di rischio;

D indebitamento;

$K_E$  tasso di rendimento del capitale di rischio;

$K_D$  tasso di rendimento sull'indebitamento;

t aliquota fiscale per il calcolo del beneficio fiscale derivante dalla deducibilità, ai fini delle imposte dirette, degli oneri finanziari

Utilizzando l'effetto leva il rendimento interno del progetto resta inalterato, ma aumenta il rendimento relativo al capitale proprio impiegato dal promotore. L'effetto negativo all'uso non appropriato dell'effetto leva finanziaria è che può ridurre anche considerevolmente i ritorni economici assoluti dell'investimento. Il rimborso del costo di capitale di debito e del debito stesso, viene effettuato utilizzando gli interi saldi netti positivi che di anno in anno il progetto genera.

### **1.7. Lo scenario del fondo immobiliare**

Con l'ipotesi del fondo immobiliare sono stati elaborati 2 scenari che differiscono per la fase di dismissione del fondo immobiliare ma hanno eguale durata pari alla durata massima prevista per un fondo immobiliare, ovvero 30 anni.

Il primo scenario prevede che in seguito alla fase di dismissione i beni tornino alla pubblica amministrazione mentre agli investitori del fondo vada la redditività ottenuta nel periodo della durata del fondo.

Il secondo scenario prevede che i beni vengano venduti a prezzi calmierati a seguito della dismissione del fondo e che i benefici ricavati dalla vendita e durante la durata del fondo vengano distribuiti tra la pubblica amministrazione e agli investitori.

Lo scopo dell'analisi è verificare alla data 1 gennaio 2011 quale dei 2 scenari è il più conveniente per l'investitore privato. I risultati verranno confrontati con quelli ottenuti negli scenari in cui è stato utilizzato lo strumento della finanza di progetto successivamente verificati.

Il procedimento usato è quello che prevede l'applicazione del criterio finanziario del TRI per verificare la soglia di fattibilità dell'operazione di sviluppo.

Lo strumento usato è il *discounted cash flow* (DCF) che prevede la determinazione dei flussi di cassa netti derivanti dalla costruzione, e gestione del bene prodotto per il periodo stabilito, e successivamente l'attualizzazione alla data della valutazione di tali flussi netti. La valutazione è stata fatta a moneta costante considerando l'inflazione programmata annua al 2%, considerando che le varie voci di costi e ricavi subiscano un aumento annuale in linea con l'inflazione, redditi lordi annuali effettivi calcolati, in base alle leggi vigenti, vale a dire al 75% dell'Indice ISTAT relativo ai prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati; una percentuale per rischio sfitto ed inesigibilità calcolata sui ricavi lordi potenziali in relazione alla situazione locativa ed alle caratteristiche di mercato della zona e variabile di periodo in periodo.

La stima dei ricavi attesi è stata eseguita nel capitolo 1.4 mentre la stima del costo di produzione è stata stimata nel capitolo successivo.

Con riferimento ad indicazioni ottenute da operatori del settore immobiliare specializzati nella gestione dei fondi, i costi a carico del gestore sono stati così stimati come da tabella:

costo di gestione annuo		euro
Spese di istituzione del fondo		300.000,00
Spese di gestione del fondo e amministrazione	1,00%	111.466,67
Commissioni banca depositaria	0,35%	39.013,33
Assicurazione	0,10%	6.050,00
ICI	2,50%	12.540,00
Sfitti/inesigibilità	1,00%	5.016,00
Spese di manutenzione (dal terzo anno)	1,00%	60.500,00
		<b>530.000,00</b>

Tabella 17 –Costi di gestione nell'ipotesi del fondo immobiliare

Il costo di apertura del fondo è stato stimato pari a 300.000 euro. Le spese di gestione e amministrazione del fondo sono state stimante in percentuale rispetto al costo di produzione, ovvero pari allo 1% del valore di mercato dei beni dopo la trasformazione.

Le commissioni relative alla banca depositaria sono state stimate pari al Le spese di assicurazione dell'immobile sono state stimate lo 0,10% del costo di costruzione a nuovo.

L'ICI è stata stimata al 2,5% del canone annuo percepito invece che al 5% assumendo una forma di beneficio fiscale.

Cautelativamente è stata considerata una percentuale di sfitti ed inesigibilità del 1% dei ricavi. Si ritiene che, in ragione della natura degli immobili, la percentuale di sfitti sia pari a 0. Cautelativamente vengono considerate eventuali inesigibilità

A partire dal terzo anni in poi sono state considerate le riserve per manutenzioni straordinarie e sono state calcolate pari al 1,00 % del costo di costruzione.

Il fondo, come stabilito dalla normativa vigente in materia di fondi immobiliari, ha la durata di 30 anni.

Ipotesi alla base del primo scenario è che il soggetto pubblico conceda gratuitamente il diritto di uso del suolo all'investitore privato per il periodo della durata del fondo; alla fine di tale periodo gli immobili trasformati torneranno di proprietà del soggetto pubblico.

Il secondo scenario considera invece che il soggetto pubblico apporti al fondo la proprietà del suolo ai fini di realizzare un intervento di interesse sociale. Tale ipotesi prevede la vendita delle unità immobiliari prodotte alla fine dei 30 anni. In seguito alla dismissione del fondo, e quindi alla vendita dei beni, il soggetto pubblico otterrà una percentuale del prezzo di vendita pari al valore dell'incidenza area. Al privato avrà la parte rimanente di tale prezzo.

Il tasso di attualizzazione è stato stimato utilizzando il criterio del TRI.

Nel primo scenario il TRI dell'investimento risulta pari al 2,13%. Il valore di mercato dei beni al momento della dismissione del fondo, ottenuto capitalizzando ad un tasso del

4,45% i canoni lordi percepiti al trentesimo anno, è pari a 17.165.000 euro. Alla luce delle ipotesi iniziali, in questo scenario l'intero valore dei beni trasformati e non solo la percentuale del 20% pari all'incidenza dell'area va al soggetto pubblico.

In questo scenario la pubblica amministrazione ottiene evidenti benefici sia in termini sociali che in termini economici. Tuttavia lo scenario non si rivela appetibile dal punto di vista economico per l'investitore privato che ricaverrebbe dal fondo un rendimento pari allo 2,13%, molto basso anche per un fondo etico.

Il secondo scenario prevede la vendita degli immobili alla dismissione del fondo con diritto di prelazione per gli inquilini. In questo caso la verifica della fattibilità dell'investimento considera anche il 31° anno (fase di vendita dei beni). Il calcolo del TRI internalizza anche l'80% del prezzo di vendita dei beni oggetto di trasformazione, ovvero il prezzo di vendita dei beni meno il valore corrispondente alla percentuale dell'incidenza area che spetta al soggetto pubblico.

La pubblica amministrazione ottiene dall'operazione di sviluppo immobiliare di social housing benefici sociali per la durata del fondo, e in seguito alla dismissione e alla vendita dei beni, un valore pari a 3.430.000 euro (il 20% del valore di mercato dei beni prodotti, cioè 17.165.000 euro).

Anche in questo caso il valore di mercato dei beni al trentunesimo anno è stato ottenuto capitalizzando i redditi lordi degli immobili ottenuti al trentesimo anno. A tale valore, pari a 17.165.000 euro, è stato sottratto il valore dell'incidenza area che spetta alla pubblica amministrazione. I restanti 13.732.000 euro sono ricavi di competenza dell'investitore privato.

L'investitore privato otterrebbe un rendimento complessivo pari al 4,18 %, in linea con i rendimenti attesi da un fondo di tipo etico.

Le valutazioni non considerano forme di imposizione fiscale o eventuali forme di agevolazioni.

Vengono di seguito riportati i dcf relativi ai 2 scenari valutativi.





### **1.8. Lo scenario con la finanza di progetto**

Applicando lo strumento della finanza di progetto sono stati elaborati 3 scenari che differiscono per la durata e per le ipotesi di smissione dei beni al termine del periodo della concessione.

I primi due scenari prevedono che la redditività del progetto sia misurata nello stesso arco temporale del fondo immobiliare, ovvero 30 anni. Il terzo scenario mantiene le medesime ipotesi valutative a livello di costi e ricavi dei primi due, ma prevede uno sviluppo temporale di 50 anni.

Lo scopo dell'analisi è verificare alla data 1 gennaio 2011 quale dei 3 scenari è il più conveniente per l'investitore privato. I risultati verranno confrontati con quelli ottenuti negli scenari in cui è stato utilizzato lo strumento del fondo immobiliare.

Il procedimento usato è quello che prevede l'applicazione del criterio finanziario del TRI.

Lo strumento usato è il *discounted cash flow* (DCF) che prevede la determinazione dei flussi di cassa netti derivanti dalla costruzione, e gestione del bene prodotto per il periodo stabilito, e successivamente l'attualizzazione alla data della valutazione di tali flussi netti.

La valutazione è stata fatta a moneta costante considerando l'inflazione programmata annua al 2%, considerando che le varie voci di costi e ricavi subiscono un aumento annuale in linea con l'inflazione, redditi lordi annuali effettivi calcolati, in base alle leggi vigenti, vale a dire al 75% dell'Indice ISTAT relativo ai prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati; una percentuale per rischio sfitto ed inesigibilità calcolata sui ricavi lordi potenziali in relazione alla situazione locativa ed alle caratteristiche di mercato della zona e variabile di periodo in periodo.

La stima dei ricavi attesi è stata eseguita nel capitolo 1.4 mentre la stima del costo di produzione è stata stimata nel capitolo successivo.

I costi a carico del gestore sono stati stimati su indicazione di operatori del settore. La tabella seguente riassume le voci di costo della gestione:

costo di gestione annuo concessione	mq	euro/mq	euro
gestione gara di appalto			0,5%
			46.350,00
amministrazione			4,00%
			20.128,63
assicurazione			0,10%
			6.050,00
ICI			2,50%
			12.580,39
sfitti/inesegibilità			1,00%
			5.032,16
spese di manutenzione			1,00%
			60.500,00
			<b>150.000,00</b>

Tabella 18 –Costi di gestione nell'ipotesi della finanza di progetto

Il costo di gestione della gara d'appalto è stato stimato pari allo 0,5% del costo di produzione e viene considerato solo all'anno 0.

Le spese d'amministrazione sono state stimate al 4% ricavi lordi effettivi. Questa voce di costo viene considerata a partire dal primo anno per tutta la durata della concessione.

Le spese di assicurazione dell'immobile sono state stimate lo 0,10% del costo di costruzione a nuovo. Questa voce di costo viene considerata a partire dal primo anno per tutta la durata della concessione.

L'ICI è stata stimata al 2,5% del canone annuo percepito invece che al 5% assumendo una forma di beneficio fiscale. Questa voce di costo viene considerata a partire dal primo anno per tutta la durata della concessione.

Come nel precedente modello del fondo immobiliare, anche in questo scenario viene cautelativamente considerata una percentuale di sfitti ed inesigibilità dello 0,10% dei ricavi.

A partire dal terzo anni in poi sono state considerate le riserve per manutenzioni straordinarie, che sono state calcolate pari al 1,00 % del costo di costruzione.

Sono stati elaborati 3 scenari, differenti per durata e per le ipotesi di gestione dei beni trasformati alla fine del periodo della concessione.

La durata della concessione sia pari ad un periodo di 30 o 50 anni; alla fine di tale periodo gli immobili torneranno di proprietà del soggetto pubblico che potrà decidere se rinnovare la concessione o vendere i beni a prezzi calmierati con diritto di prelazione per gli inquilini.

Il tasso di attualizzazione è stato stimato utilizzando il criterio del TRI.

I primi 2 scenari hanno durata trentennale, ma mentre il primo assume che il soggetto pubblico conceda gratuitamente il diritto di uso del suolo all'investitore privato per la durata della concessione e successivamente gli immobili trasformati tornino di proprietà del soggetto pubblico; il secondo scenario prevede la vendita delle unità immobiliari prodotte alla fine dei 30 anni. In seguito alla vendita dei beni, il soggetto pubblico otterrà una percentuale del prezzo di vendita pari al valore dell'incidenza area. Al privato avrà la parte rimanente di tale prezzo.

Nel primo scenario il TRI dell'investimento è pari al 3,09%, mentre nel secondo scenario il TRI è pari al 5,60%. Nel primo scenario il soggetto ottiene evidenti benefici sia sociali che in termini economici; tuttavia lo scenario si rivela meno appetibile per l'investitore privato.

Il terzo scenario mantiene le stesse ipotesi dello scenario 1 per quanto concerne la proprietà dei beni trasformati alla fine della concessione, ma considera che la durata della stessa sia di 50 anni. Alla luce di queste ipotesi il TRI dell'investimento è pari al 3,78%. Confrontando lo scenario 1 con lo scenario 3 si evince che la durata della concessione non è una variabile estremamente sensibile per il modello considerato alla luce delle ipotesi fatte.

Le valutazioni non considerano forme di imposizione fiscale o eventuali forme di agevolazioni.

Vengono di seguito riportati i dcf relativi agli scenari valutativi.

Scenario 1 - Durata temporale 30 anni senza vendita finale (i beni trasformati alla fine della concessione vanno alla pubblica amministrazione)

Descrizione attività	Quantità	p.u.	totale VM	p.u.	totale canoni	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042
	mq	€	€	€	€	anno 0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31
costo dell'area	8.810	0	2.229.333	0	0																																
costo di identificazione	5.500	60	330.000	0	0	330.000,00																															
costo di costruzione	9.500	1.100	6.050.000	0	0	6.050.000,00																															
oneri concessori				0	0																																
contributo sul costo di costruzione				0	0																																
spese tecniche generali	0	6%	363.000	0	0	363.000,00																															
spese di commercializzazione	0	0%	0	0	0																																
imprevisti	0	5%	302.500	0	0	302.500,00																															
<b>Totale costi della trasformazione</b>			<b>-9.274.833</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-7.045.500</b>																															
<b>Costi della gestione</b>																																					
gestione gara di appalto					46.350	46.350,00																															
gestione					20.129	20.129,00	20.129,63	20.531,20	20.941,83	21.350,66	21.757,88	22.163,63	22.568,11	22.971,47	23.383,90	23.805,58	24.236,69	24.677,42	25.127,97	25.588,53	26.059,30	26.540,59	27.032,69	27.535,89	28.050,49	28.576,84	29.115,21	29.665,99	30.228,69	30.803,89	31.391,14	31.990,00	32.601,04	33.224,84	33.861,04	34.509,32	35.169,32
affitti e inaspribilità					5.032	5.032,16	5.032,16	5.032,16	5.032,16	5.032,16	5.032,16	5.032,16	5.032,16	5.032,16	5.032,16	5.032,16	5.032,16	5.032,16	5.032,16	5.032,16	5.032,16	5.032,16	5.032,16	5.032,16	5.032,16	5.032,16	5.032,16	5.032,16	5.032,16	5.032,16	5.032,16	5.032,16	5.032,16	5.032,16	5.032,16	5.032,16	5.032,16
manutenzione					60.500	60.500,00	64.203,08	68.027,15	71.972,89	76.040,89	80.232,89	84.551,49	88.999,29	93.570,99	98.260,49	103.073,49	107.999,49	113.030,99	118.171,49	123.423,49	128.788,49	134.259,99	139.840,49	145.523,49	151.311,49	157.206,49	163.201,49	169.298,49	175.499,49	181.808,49	188.228,49	194.751,49	201.380,49	208.118,49	214.968,49	221.933,49	
assicurazioni					6.050	6.050,00	6.171,00	6.294,42	6.420,31	6.548,71	6.679,80	6.813,88	6.951,28	7.092,34	7.236,43	7.383,99	7.534,56	7.688,59	7.846,44	8.007,56	8.172,41	8.341,46	8.514,16	8.690,96	8.871,41	9.055,06	9.241,91	9.432,51	9.626,41	9.823,16	10.023,31	10.226,41	10.432,16	10.640,16	10.850,96	11.064,16	
ICI					12.500	12.500,39	12.500,79	12.832,00	13.088,64	13.350,41	13.617,42	13.889,77	14.167,57	14.450,92	14.739,94	15.034,74	15.335,43	15.642,14	15.954,98	16.274,06	16.599,56	16.931,55	17.270,18	17.615,99	17.969,90	18.331,25	18.699,30	19.074,25	19.456,30	19.844,75	20.239,90	20.642,05	21.051,50	21.467,75	21.891,30	22.321,65	
<b>Totale costi della gestione</b>					-50.930	-50.930,39	-43.791	-44.566	-45.357	-46.162	-46.982	-47.817	-48.667	-49.532	-50.413	-51.310	-52.224	-53.155	-54.103	-55.068	-56.050	-57.049	-58.066	-59.091	-60.124	-61.165	-62.214	-63.271	-64.336	-65.409	-66.490	-67.579	-68.676	-69.781	-70.894		
<b>Totale costi</b>			<b>-9.274.833</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-7.096.430</b>																															
<b>Ricavi</b>																																					
locazione degli alloggi (80% canone di mercato)	5.500				91	503.215,78	510.783,99	518.425,45	526.101,63	533.809,88	541.552,28	549.331,87	557.150,69	565.011,84	572.917,44	580.869,51	588.869,06	596.917,29	605.015,20	613.164,89	621.367,46	629.624,91	637.938,25	646.308,48	654.735,60	663.219,61	671.760,51	680.359,30	689.017,08	697.734,85	706.512,61	715.351,36	724.251,10	733.212,83	742.237,55	751.326,26	
<b>Totale dei ricavi</b>					91	<b>503.215,78</b>	<b>510.783,99</b>	<b>518.425,45</b>	<b>526.202</b>	<b>534.095</b>	<b>542.106</b>	<b>550.238</b>	<b>558.491</b>	<b>566.866</b>	<b>575.372</b>	<b>584.002</b>	<b>592.762</b>	<b>601.654</b>	<b>610.679</b>	<b>619.839</b>	<b>629.136</b>	<b>638.574</b>	<b>648.152</b>	<b>657.874</b>	<b>667.743</b>	<b>677.759</b>	<b>687.925</b>	<b>698.244</b>	<b>708.718</b>	<b>719.348</b>	<b>730.139</b>	<b>741.091</b>	<b>752.207</b>	<b>763.490</b>	<b>774.942</b>		
<b>Flussi di cassa netti annuali</b>						<b>-9.333.764</b>	<b>-459.425</b>	<b>-466.158</b>	<b>-472.508</b>	<b>-478.535</b>	<b>-484.222</b>	<b>-489.584</b>	<b>-494.631</b>	<b>-499.364</b>	<b>-503.793</b>	<b>-507.928</b>	<b>-511.770</b>	<b>-515.328</b>	<b>-518.612</b>	<b>-521.631</b>	<b>-524.395</b>	<b>-526.914</b>	<b>-529.188</b>	<b>-531.227</b>	<b>-533.041</b>	<b>-534.630</b>	<b>-536.004</b>	<b>-537.173</b>	<b>-538.137</b>	<b>-538.905</b>	<b>-539.477</b>	<b>-539.854</b>	<b>-539.936</b>	<b>-539.829</b>	<b>-539.533</b>	<b>-539.048</b>	
<b>Tasso di rendimento interno</b>						<b>TR1</b>																															

Scenario 2 - Durata temporale 30 anni con vendita finale dei beni trasformati e ripartizione del valore tra soggetto pubblico e privato

Descrizione attività	Quantità	p.u.	totale VM	p.u.	totale canoni	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042
	mq	€	€	€	€	anno 0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31
costo dell'area	8.810	0	2.229.333	0	0																																
costo di identificazione	5.500	60	330.000	0	0	330.000,00																															
costo di costruzione	9.500	1.100	6.050.000	0	0	6.050.000,00																															
oneri concessori				0	0																																
contributo sul costo di costruzione				0	0																																
spese tecniche generali	0	6%	363.000	0	0	363.000,00																															
spese di commercializzazione	0	0%	0	0	0																																
imprevisti	0	5%	302.500	0	0	302.500,00																															
<b>Totale costi della trasformazione</b>			<b>-9.274.833</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-7.045.500</b>																															
<b>Costi della gestione</b>																																					
gestione gara di appalto					46.350	46.350,00																															
gestione					20.129	20.129,00	20.129,63	20.531,20	20.941,83	21.350,66	21.757,88	22.163,63	22.568,11	22.971,47	23.383,90	23.805,58	24.236,69	24.677,42	25.127,97	25.588,53	26.059,30	26.540,59	27.032,69	27.535,89	28.050,49	28.576,84	29.115,21	29.665,99	30.228,69	30.803,89	31.391,14	31.990,00	32.601,04	33.224,84	33.861,04	34.509,32	35.169,32



## 2. Conclusioni dello studio

La questione della residenza ritorna oggi tra i temi politici di maggiore attualità in ragione dell'aumento del numero di soggetti che rientrano in condizioni di disagio abitativo. Le nuove domande sociali appartengono alle fasce del ceto medio, storicamente non interessate dal problema dell'abitazione. I fattori che hanno determinato le nuove forme di emergenza abitativa sono sia sociali che economici, e fondamentalmente legati ad un cambiamento strutturale della società e all'aumento del costo generale della vita a fronte di una perdita del potere d'acquisto dei salari.

Le nuove domande sociali sono individui appartenenti al ceto medio che non riescono ad accedere al bene casa, ovvero i giovani, i lavoratori fuori sede, i single, i separati, i nuclei familiari monogenitoriali, gli anziani autosufficienti, gli studenti, gli stranieri regolari. La fascia grigia del disagio è composta da domande caratterizzate da bisogni abitativi da soddisfare differenti rispetto al passato. Si tratta di individui che hanno necessità di unità di dimensioni ridotte di cui usufruire e spesso per periodi limitati nel tempo (la durata di un progetto lavorativo, il momento di *empasse* finanziario, ecc).

A fronte dell'aumento della domanda sociale e della sua differenziazione rispetto al passato, gli strumenti tradizionali non sono in grado di promuovere politiche abitative che soddisfino le nuove domande. L'ERP è un modello inadeguato alle nuove domande sociali, che non versando in condizioni di disagio abitativo grave, ma sono in grado di far fronte ad un canone calmierato. Gli strumenti tradizionalmente adottati dal soggetto pubblico per risolvere questioni abitative sono oggi in crisi nella misura in cui presuppongono importanti finanziamenti sia in fase iniziale dell'investimento (acquisizione del suolo da trasformare), che nelle fasi successive che riguardano la realizzazione dell'immobile. Inoltre il modello gestionale dell'ERP tradizionale si è rivelato nel tempo inefficiente in quanto impone costi di manutenzione e gestione a fronte di canoni limitatissimi o praticamente

nulli, e una scarsa rotazione degli inquilini. Il soggetto pubblico si è dimostrato un gestore incapace di attuare forme gestionali efficienti del patrimonio residenziale pubblico.

L'edilizia sociale privata, o *social housing*, è una forma di edilizia nuova per il nostro paese, rivolta a quelle fasce di individui che, pur percependo un reddito, hanno problemi ad accedere al mercato residenziale. Le unità abitative di *housing* sociale presentano valori di mercato o canoni scontati rispetto al mercato immobiliare, seppure più elevati rispetto ai valori che contraddistinguono l'edilizia residenziale pubblica tradizionale.

Per poter dare risposta all'attuale disagio abitativo che interessa la fascia grigia si ritiene che l'unica strada perseguibile sia quella del coinvolgimento di operatori privati nella realizzazione di interventi di edilizia sociale attraverso l'impiego di strumenti che prevedano forme di partenariato tra soggetto pubblico e soggetto privato. In questa prospettiva di cooperazione, mentre la pubblica amministrazione mantiene la funzione di pianificatore e supervisore del processo di trasformazione, il soggetto privato si fa carico del rischio di produzione e gestione dei nuovi alloggi sociali a fronte di rendimenti in linea con il carattere sociale dell'investimento, ma non nulli.

E' nostra opinione che il fondo immobiliare e la finanza di progetto siano strumenti applicabili alle politiche abitative grazie al meccanismo su cui si basano che prevede l'attivazione di forme di partenariato pubblico e privato. La natura di detti strumenti prevede una forma di collaborazione che assegna ai due attori principali del processo di trasformazione ruoli ben definiti: il privato gestisce l'intera operazione di sviluppo immobiliare impiegando capitali propri a fronte di un rendimento atteso, il soggetto privato disponibilizza i suoli o gli immobili da trasformare attraverso opportune scelte di piano e favorendo il privato anche attraverso meccanismi quali ad esempio la leva finanziaria.

Nelle ipotesi valutative analizzate, l'applicazione dei suoi strumenti parte da presupposti tra loro molto simili: entrambi gli strumenti prevedono che il soggetto pubblico conceda il diritto di superficie di un suolo per un numero di anni stabilito da un accordo (convenzio-



ne) al developer privato che si farà carico di realizzare le opere e gestirle per il periodo di tempo pattuito.

In ragione dell'esame svolto svolto attraverso l'analisi swot dei 2 strumenti e l'analisi della fattibilità economica misurata attraverso il criterio del TRI, il fondo immobiliare risulta più rigido sia per la pubblica amministrazione che per l'investitore privato sia in termini di durata dell'investimento che dal punto di vista dei costi (questo ultimo aspetto è completamente a carico del soggetto privato).

Nell'ipotesi dell'adozione della finanza di progetto, il soggetto pubblico e il soggetto privato interagiscono in modo simile all'ipotesi del fondo immobiliare, ma con una differenza importante: la pubblica amministrazione seleziona un operatore privato attraverso un concorso, il privato si accolla gli oneri dell'operazione per gli n anni della durata della concessione, impiegando capitali propri e accollandosi gli oneri dell'operazione di sviluppo immobiliare e della gestione dello stock di immobili realizzato. Dai risultati ottenuti l'intervento è in grado di sostenersi finanziariamente in modo più o meno autonomo a seconda delle ipotesi valutate. Il privato remunera il proprio capitale iniziale attraverso la locazione delle unità realizzate. Secondo le simulazioni svolte, alla fine della concessione i beni prodotti possono tornare al soggetto pubblico o, a seconda delle ipotesi alla base dei diversi scenari, venire venduti a valori di mercato calmierati. La vendita dei beni prodotti chiaramente porta un vantaggio economico in termini monetari ad entrambi gli attori coinvolti nell'intervento di *housing* sociale, ma in questo modo è nostra opinione che si perda la funzione sociale che costituisce uno dei fondamenti di questa tipologia di edilizia sociale, ovvero il fatto che essa sia rivolta ad una specifica fascia di popolazione che non versa in condizioni di povertà assoluta e comunque per lo più caratterizzata da un disagio abitativo temporaneo. Si osserva altresì che per procedere alla creazione di altre unità di edilizia sociale, è necessario che il soggetto pubblico disponibilizzi nuove aree o immobili.

Alla luce delle considerazioni svolte e dei risultati ottenuti dai modelli elaborati, la finanza di progetto appare uno strumento con caratteristiche migliori per la realizzazione di interventi di *housing* sociale nella misura in cui è uno strumento più versatile e che presenta più gradi di libertà per entrambi i soggetti nell'ambito dell'operazione di sviluppo e gestione. Tuttavia attualmente in Italia mancano figure di imprenditori che siano sia capaci costruttori che efficienti gestori. Inoltre anche le pubbliche amministrazioni presentano carenze sotto il profilo della programmazione e del monitoraggio di operazioni gestite con la finanza di progetto. La finanza di progetto è attualmente impiegata in opere di pubblica utilità di grande dimensione come ospedali, cimiteri, parcheggi, porti, strade; tuttavia è nostra opinione che possa essere proficuamente impiegata anche in opere civili di interesse sociale anche se caratterizzate da dimensioni limitate.

Il fondo immobiliare, seppure con le caratteristiche di rigidità che lo contraddistinguono, è più consolidato come strumento privatistico ed è attualmente già impiegato dalle pubbliche amministrazioni per la realizzazione di interventi di housing sociale. Tuttavia il fondo non funziona se applicato su un intervento di piccola scala, ma serve un sistema di fondi.

È nostra opinione che sia la finanza di progetto sia il fondo immobiliare siano utili strumenti per la predisposizione di politiche abitative innovative rispetto al passato in quanto volte a risolvere i problemi legati alla residenza della moderna società; tali politiche è nostra opinione che debbano prevedere forme di collaborazione tra soggetti privati e pubbliche amministrazioni per la realizzazione di interventi di *housing sociale*. È auspicabile che gli studi futuri si occupino di affinare gli aspetti applicativi di tali strumenti, anche in considerazione dei risultati ottenuti dalle attuali applicazioni a casi reali, per arrivare a definire percorsi codificati e condivisi che permettano una gestione efficiente di tutte le fasi dell'operazione di sviluppo (dalla produzione alla gestione) portando così ad un più ampio e consapevole impiego sia da parte delle pubbliche amministrazioni che degli ope-

ratori privati di questi strumenti capaci di creare sinergie per la nascita di forme moderne e flessibili di politiche abitative.

## BIBLIOGRAFIA

- AAVV (1993), "Il project financing per le opere pubbliche in Italia. Settori d'intervento, innovazioni normative, modelli sperimentali", Sapere 2000 Edizioni Multimediali
- AAVV (2007), La fattibilità finanziaria ed urbanistica dell'Housing Sociale – Progetti e prospettive dell'edilizia sociale per Enti Locali ed operatori, Somedia, Milano
- AAVV (2010), "Dalle Norme al rischio gestione: una bussola per orientarsi nel Sistema Fondi Immobiliari", Dossier n. 19 del 2010, Edilizia e Territorio
- AAVV (2010), Dalle norme al rischio gestione: una bussola per orientarsi nel Sistema Fondi Immobiliari, in Edilizia e Territorio n. 19
- Amato R. Chiappi (1993), Pianificazione e controllo dei progetti, Francoangeli, Milano
- Archibald R.D. (1996), Project Management, Francoangeli, Milano
- Assini N., Mantini P., Manuale di diritto urbanistico, Milano 2007
- Baccolini R. (1998), Le relazioni difficili: progetti pubblici e risorse private, il Mulino, Bologna
- Baldi M., De Marzo G. (2001), "Il project financing nei lavori pubblici" Ipsoa
- Barbieri C.A. (1995), "Esiti e riflessioni sulla ricerca della Commissione regime degli immobili dell'Inu", in Quaderni di Urbanistica, n. 7, Inedizioni, Roma
- Barbieri C.A. (1998). Perequazione urbanistica: quattro buone ragioni per la riforma urbanistica. *Urbanistica informazioni*, n° 157
- Barretta A., Ruggiero A., Gepponi A. (2009), "Ruolo della contabilità analitica nella gestione delle relazioni interorganizzative nei modelli ibridi di governance", in AAVV, Corporate governance: Governo controllo e struttura finanziaria, Atti del XXXI Convegno Aidea, Napoli 16-17 ottobre 2008, Il Mulino, Bologna
- Benninga S. (2001), "Modelli Finanziari", Mc Graw Hill
- Bentivegna V. (1999), Valutazione e pianificazione strutturale. In Lombardi P., Micelli E. (a cura di), "Le misure del piano. Temi e strumenti della valutazione nei nuovi piani", Francoangeli
- Bentivogli C., Panicara E., E Tidu A. (2009) Il project finance nei servizi pubblici locali poca finanza e poco progetto? Public choice e political economy - I fondamenti positivi della teoria di finanza pubblica, Pavia, Università, 24-25 settembre 2009
- Bergamin Barbato M. , Il controllo di gestione nelle imprese italiane, Etas Libri

- Boeri T., Cohen R. (1998), "Analisi dei progetti di investimento: teoria ed applicazioni per il project financing", EGEA
- Brusio G. (1986), *Economia e finanza pubblica*, NIS, Roma
- Brustia R., Longa E. (a cura di) (2009), *Il social housing, analisi e prospettive*, Edizioni Gruppo 24 ore, Milano
- Camagni R. (1992), *Economia urbana. Principi e modelli teorici*, Nuova Italia Scientifica, Roma
- Camagni R. (1999), *Considerazioni sulla perequazione urbanistica: verso un modello percorribile e giudizioso*, in Lombardi P., Micelli E. (a cura di), Angeli, Milano
- Carapella B. (2001), "Il project financing: un percorso per la pubblica amministrazione", Franco
- Cipolletta I. (a cura di) (2006), "Mercato degli affitti, regole e mobilità", Progetto Concorrenza di Confindustria
- Cittalia (2008), *I comuni e la questione abitativa – le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi*, Fondazione IFEL
- Cittalia (2008), *Introduzione ai fondi immobiliari per il Social Housing*, Fondazione IFEL
- Codecasa G., Di Piazza F., (2010) "Governare il partenariato" in G. Codecasa (a cura di), *Governare il partenariato pubblico privato nelle trasformazioni urbane*, Maggioli, Milano
- Comune di Ravenna, Crocioni G., Stringa F. (1997), "Il quadro urbanistico di riferimento e i contenuti fondamentali del Programma di riqualificazione urbana della Darsena di città", in *Urbanistica Quaderni*, n. 13, Inuedizioni, Roma
- Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome (2001), "Studi di fattibilità delle opere pubbliche - Guida per la certificazione da parte dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV)"
- Cresme (2008), *La questione abitativa in Italia 2008 Tra emergenza e inversione di ciclo. Terzo rapporto annuale*
- Curti F. (1999), *Valutazione urbanistica e pianificazione operativa*. In Lombardi P., Micelli E. (a cura di), "Le misure del piano. Temi e strumenti della valutazione nei nuovi piani", Francoangeli
- D'Alessio G., Gambacorta R. (2007), *L'accesso all'abitazione di residenza in Italia*, Questioni di economia e finanza, Occasioni papers
- Dalfino E. (a cura di) (1992), *Lessico giuridico dell'edilizia*, Editori Laterza, Padova

- De Sury P., Miscali M. (1995), "Il project financing", EGEA
- Di Piazza F., 2006 "Politiche per la residenza sociale: stato dell'arte e prospettive di azione" in *Urbanistica Informazioni*, n. 205, 2006
- Di Piazza F., 2007 "Gli operatori: le ragioni dell'evoluzione di nuove tipologie" in *Urbanistica Informazioni*, n. 213, 2007
- Di Piazza F., 2009 "Piani di grandi città: il PGT di Milano" in *Urbanistica Informazioni* 221 - 222 / 2009
- Di Piazza F., 2010 "Il Piano Casa tra esiti attesi e primi risultati dal territorio" in *Urbanistica Informazioni* 229/2010
- Di Piazza F., Mambelli T. , (2008) "Strumenti per la gestione: società di trasformazione urbana e project financing", in P. Colarossi e A. P. Latini (a cura di), *Manuale di progettazione urbana, volume III - La progettazione urbana*, Il Sole 24 Ore, Milano
- Dosi C. (2001), "Gli studi di fattibilità degli investimenti pubblici: finalità, requisiti ed attività formativa", Roma
- Faggiani A. (2002) "Il processo decisionale per la valutazione degli investimenti immobiliari. Un'analisi comparata della letteratura internazionale". In: Stanghellini S. (a cura di). *La valutazione degli investimenti sul territorio (2002) Atti del XXXII Incontro di studio del Centro studi di estimo ed economia territoriale*. Venezia 11 ottobre 2002
- Faggiani A. (2004), "Gestire la trasformazione urbana per scenari: incertezza e fattibilità finanziaria nel processo decisionale" In: *Estimo e Territorio*, numero 7/8
- Fusco Girard L. (1999), *Lo sviluppo sostenibile come questione culturale e la valutazione*. In Lombardi P., Micelli E. (a cura di), "Le misure del piano. Temi e strumenti della valutazione nei nuovi piani", Francoangeli
- Gatti S. (1999), "Manuale del Project Finance", Bancaria Editrice
- Imperatori G. (1998), *Il Project Financing: una tecnica, una cultura, una politica*, Edizioni il Sole 24 ore, Milano
- Lombardi (1999), *Riferimenti metodologici e strumenti di valutazione per la sostenibilità urbana*. In Lombardi P., Micelli E. (a cura di), "Le misure del piano. Temi e strumenti della valutazione nei nuovi piani", Francoangeli
- Lombardi P., Micelli E. (1999), "Le misure del piano. Temi e strumenti della valutazione nei nuovi piani", Francoangeli
- Lopez A. (2009), *Profili di diritto amministrativo del Social Housing*, in *Il social Housing, analisi e prospettive*, Longa E., Brustia R. (a cura di), Gruppo 24 ore, Milano

- M. Brischetto, A. Pavan, F. Re Cecconi, G. Rigamonti (2005), *La valutazione degli investimenti immobiliari*, Maggioli Editore
- Mantini P. (1995), "La perequazione del regime degli immobili nella proposta di riforma dell'Inu. Profili giuridici", in *Quaderni di Urbanistica*, n. 7, Inuedizioni, Roma
- Micelli E. (1999), "La perequazione nel piano strutturale di Cesena", in *Urbanistica Quaderni Archivio*, n. 1, Inuedizioni, Roma
- Micelli E. (1994), "Fattibilità del piano, due casi di valutazione", in *Urbanistica Informazione: supplemento bimestrale di Urbanistica* n. 133, Roma
- Micelli E. (1997), "La compensazione fondiaria a Ravenna", in *Urbanistica*, n. 109, Inuedizioni, Roma
- Micelli E. (1997), "La Perequazione generalizzata a Casalecchio di Reno", in *Urbanistica*, n.109, Inuedizioni, Roma
- Micelli E. (1997), "La tutela del patrimonio storico-architettonico New York", in *Urbanistica*, n. 109, Inuedizioni, Roma
- Micelli E. (1999), "La perequazione per la gestione del Piano Strutturale di Cesena. Rapporto finale", Bologna
- Micelli E. (1999), "La perequazione urbanistica per le politiche dei suoli urbani: i modelli e le esperienze", in *Estimo e territorio*, n. 4
- Micelli E. (2002), "Nuovi strumenti per la gestione dei piani urbanistici. La perequazione e il trasferimento dei diritti edificatori", in *Il consulente immobiliare* n.668 , Milano
- Micelli E. (2002), "Perequazione e trasferimento dei diritti edificatori", in *Consulente Immobiliare*, n. 668, Febbraio
- Micelli E. (2004), "Perequazione urbanistica. Pubblico e privato per la trasformazione della città", Marsilio Editori, Venezia
- Micelli E. (2007), "Modelli ibridi di partnership pubblico e privato nei progetti urbani", rivista *Scienze Regionali*
- Micelli E. (2007), *Il riequilibrio del mercato immobiliare tra edilizia popolare e libero mercato*, in *La fattibilità finanziaria e Urbanistica dell'Housing Sociale. Progetti e prospettive dell'Edilizia Sociale per Enti Locali ed Operatori*, Somedia
- Micelli E., "La valutazione di fattibilità economico finanziaria dei progetti" (paper in pubblicazione)
- Michieli I., Michieli M. (2002), *Trattato di estimo*, Edagricole, Bologna

- Ministero delle Infrastrutture – Direzione generale per l'edilizia residenziale e le politiche urbane e abitative, *Rapporto: La condizione abitativa in Italia – Fattori di disagio e strategie*, Nomisma, Roma 20 settembre 2007
- Morano P. (1998), *Un modello di perequazione urbanistico-estimativo*, Materiali Inu-Graffiti, Napoli
- Nevitt P. (1995), *Project Financing*, Euromoney, Londra
- Nijkamp P., Pepping G.(1999), *Una valutazione meta-analitica delle iniziative per la città sostenibile*. In Lombardi P., Micelli E. (a cura di), *“Le misure del piano. Temi e strumenti della valutazione nei nuovi piani”*, Francoangeli
- Oliva F. (1995), *“Regole perequative per la riforma del piano”*, in *Quaderni di Urbanistica*, n.7, Inuedizioni, Roma
- Oliva F. (1998), *“La crisi dell'esproprio”*, in *Urbanistica Informazioni*, n. 157, Inuedizioni, Roma
- Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *“Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale”*, Rimini
- P. Basentini (2001), *“Value for Money: analisi delle modalità di determinazione del Value for Money per progetti di pubblica utilità”* – Incarico di studio per Unità tecnica per la Finanza di Progetto – CIPE – Ministero dell'economia e delle finanze
- Parisotto T. (2010), *“La valutazione nell'ambito dell'espropriazione per pubblica utilità”*. In Tronconi O., Baiardi L. (a cura di), *Valutazione, valorizzazione, sviluppo immobiliare*, Maggioli Editore
- Poli A. (1997), *“IL costo del capitale”*, ETAS Libri
- Pompei S. (1995), *“Struttura e operatività del meccanismo perequativo”*, in *Quaderni di Urbanistica*, n. 7, Inuedizioni, Roma
- Pompei S. (1997), *“Cinque nodi lungo la via della perequazione, in Italia”*, in *Urbanistica*, n.109, Inuedizioni, Roma
- Pompei S. (1998), *“Il piano regolatore perequativo”*, Hoepli, Milano
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Commissione d'indagine sull'esclusione sociale, Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, Roma 2001
- Prizzon F. (2001), *“Gli investimenti immobiliari. Analisi di mercato e valutazione economico finanziaria degli interventi”*, Torino
- Realfonzo A. (1992), *Teoria e metodo dell'estimo urbano*, NIS, Roma
- Salvia F. (2008), *Manuale di diritto urbanistico*, Padova
- Sbetti F. (2007), *La nuova questione abitativa*, in *Rapporto dal Territorio 2007*, INU



- Sbetti F. , Piazza F. (2008), "La nuova questione abitativa" in Rapporto dal Territorio INU 2008
- Simonotti M. (1997), La stima immobiliare, Utet, Torino
- Stanghellini S. (1999), "La sentenza spinge verso la riforma e premia l'uso efficiente dei suoli", Edilizia e territorio, n. 22
- Stanghellini S. (2008), L'innovazione degli strumenti urbanistici per le nuove politiche abitative, intervento Siev, Reggio Calabria
- Stanghellini S.(1999), Riforma urbanistica e domanda di valutazione. In Lombardi P., Micelli E. (a cura di), "Le misure del piano. Temi e strumenti della valutazione nei nuovi piani", Francoangeli
- Stanghellini S., Di Piazza (2001), L'onerosità della concessione edilizia, Confedilizia edizioni, Roma
- Studi di fattibilità delle opere pubbliche (2004), Guida per la certificazione da parte dei nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV), Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome
- Tortorella W., Chiodini L. (a cura di) (2008), Rapporto Cittalia 2008. Ripartire dalle città, Fondazione IFEL
- Unità tecnica Finanza di Progetto – Gennaio 2002 - "Relazione sull'attività svolta nel periodo luglio 2000-dicembre 2001
- Università Ca' Foscari di Venezia – Centro Interdipartimentale su Economia e Cultura della Globalizzazione, 4 dicembre 2007 pubblicazione in occasione del convegno "Pubblico e Privato nel Finanziamento delle Opere Pubbliche nella Marca Trevigiana" 4 dicembre 2007
- Urbani P. (2004), "Ancora sui principi perequativi e sulle modalità di attuazione nei piani urbanistici", in [www.pausania.it](http://www.pausania.it)
- Urbani P. (2004), "La riforma urbanistica", in [www.pausania.it](http://www.pausania.it)
- Urbani P. (2005), "Perequazione urbanistica e nuovi scenari legislativi", in [www.pausania.it](http://www.pausania.it)
- Urbani P. (2005), "Pianificare per accordi. Profili giuridici", in [www.pausania.it](http://www.pausania.it)
- Urbani S. (2007), Il ruolo delle fondazioni bancarie per la promozione dell'edilizia sociale, in La fattibilità finanziaria e Urbanistica dell'Housing Sociale. Progetti e prospettive dell'Edilizia Sociale per Enti Locali ed Operatori, Somedia
- Urbanistica Informazioni, Edizioni INU n.205, 207, 209

Venditti M. (2009), Social Housing – Logica sociale e approccio economico – aziendale, Collana studi aziendali applicati di Francoangeli, Milano

Zaninotto L., Definizione e contenuti essenziali del project financing, [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it)