

**Commissione VIII "Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici"
della Camera dei Deputati**

Indagine conoscitiva sulle misure per promuovere l'accesso all'abitazione

Audizione ANCE

19 aprile 2012

Premessa

Le trasformazioni urbane hanno nella *componente abitativa* il loro elemento di centralità che, a sua volta, è rappresentato da una *pluralità di utenti a fronte dei quali il mercato e quindi la città hanno dato in questi anni delle risposte attraverso articolate politiche di intervento.*

Ripercorrere l'intervento pubblico nella politica della casa significa rileggere le trasformazioni urbane soprattutto in una logica di espansione che è stata la formula di intervento più rapida rispetto ad una domanda fortemente caratterizzata più dalla quantità che dalla qualità.

Un intervento pubblico organizzato in programmi ordinari pluriennali (piano decennale della legge 457/78) che hanno consentito ai comuni, alle stazioni appaltanti pubbliche (comuni, ex IACP), agli operatori privati (imprese, cooperative) di pianificare nel tempo e in modo il più possibile ottimale la propria attività. Ai programmi ordinari si sono via aggiunti quelli straordinari legati soprattutto all'emergenza abitativa il cui esito è stato anch'esso positivo.

Insomma **uno scenario se si vuole composto da strumenti per tutte le necessità** e cioè:

- edilizia residenziale pubblica nelle forme **dell'edilizia sovvenzionata** (destinata ai redditi più bassi), **dell'edilizia agevolata** in proprietà/godimento (destinata ai redditi intermedi), **dell'edilizia convenzionata** in proprietà/godimento/locazione (destinata ai redditi intermedi di fascia più elevata);
- politiche delle trasformazioni territoriali attraverso i piani di zona e il diritto di superficie;
- politiche delle locazioni attraverso l'equo canone;
- obbligo per gli enti previdenziali e le società di assicurazione di investire in edilizia abitativa per la locazione;
- fiscalità di favore per l'acquisto della prima casa.

Tutto ciò attraverso soprattutto **tre leggi** concentrate in uno spazio di tempo minimo (gennaio 1977 legge Bucalossi, luglio 1978 equo canone, agosto 1978 piano decennale) a riprova di

un disegno organico.

Ed oggi?

Lo scenario ora è mutato, ma è *pur sempre presente una domanda di residenza meno caratterizzata in termini quantitativi, ma comunque non in grado di affrontare il mercato con la propria capacità economica.*

Anzi secondo i più recenti dati del Censis nel 2020 le famiglie di nuova formazione potrebbero aumentare di circa 2.200.000.

Si tratta di **utenti “solvibili ma non troppo”** per i quali è **necessario immaginare nuove politiche dirette o indirette di sostegno all’accesso alla casa, mentre per altre tipologie di utenti (con redditi minimi o nulli) l’intervento pubblico è essenziale e di maggiore impegno e deve rientrare nelle politiche sociali.**

Si tratta di una *domanda* che, soprattutto nelle conurbazioni urbane, è prevalentemente, *orientata alla locazione, ma che sino ad ora non ha “disdegnato” un futuro accesso alla proprietà.* Probabilmente **con l’attuale scenario della fiscalità immobiliare e del credito la propensione all’acquisto lascia il passo, per forza di cose, alla locazione e si caratterizza con una domanda di soggetti tendenzialmente a basso reddito.**

Di qui, ad esempio, *la necessità di utilizzare forme contrattuali che prevedono inizialmente la locazione e poi la proprietà, ma che scontano difficoltà attuative conseguenti al contesto normativo più generale.*

Locazione con patto di futura vendita, vendita con effetti differiti possono essere istituiti in grado di rispondere a tale esigenza, ma che hanno necessità di essere adeguate ed armonizzate con l’attuale contesto normativo sul piano della fiscalità, sul piano civilistico ed amministrativo. In caso contrario le potenzialità saranno ridotte e comunque ci si troverà di fronte ad **escamotage** che alla fine non vanno a beneficio ne’ degli utenti ne’ di coloro che li propongono (scarsa trasparenza contrattuale).

Lo scenario attuale dell’edilizia sociale in tutte le sue possibili forme (da quella sovvenzionata alla proprietà passando per la locazione) è caratterizzato da una

domanda comunque potenzialmente sostenuta.

Esso però non è in grado di *riproporre* in misura adeguata due principali fattori di successo del passato e cioè *la disponibilità delle aree a basso costo attraverso i piani di zona e le agevolazioni finanziarie (mutui agevolati, contributi in conto capitale ecc.) di origine statale e regionale integrate con agevolazioni fiscali e riduzione degli oneri di urbanizzazione.*

Ed il futuro?

Nell'ambito delle politiche per le trasformazioni urbane di questo millennio è **necessario individuare le modalità per una nuova politica della residenza che tenga conto non solo della domanda di proprietà/locazione, ma anche delle caratteristiche degli utenti da cui essa proviene in un contesto di sostenibilità a 360° da inserire in un ambito urbano "edificato ed eventualmente dismesso"** (Piano per le periferie).

Ciò con riferimento sia agli **enti locali** attori della pianificazione territoriale, sia a coloro che ne saranno utenti, sia infine a **coloro i quali dovranno promuovere**, realizzare e gestire tali interventi (imprese, cooperative ecc.).

Intervenire sui costi per consentire affitti sostenibili

L'*abbattimento del costo di intervento*, ma avendo ben presente l'obiettivo della qualità del prodotto sia come edificio singolo sia come contesto urbano, rappresenta *l'elemento essenziale su cui agire per "rendere sostenibili" i canoni di locazione e i prezzi di cessione.*

Tutto ciò *non solo con la razionalizzazione dei processi produttivi, ma anche con la necessità di disporre di aree o immobili da recuperare a basso costo o a costo zero.*

Ecco le condizioni basilari per l'intervento a sostegno della domanda di abitare proveniente dalle categorie sociali deboli.

Le aree

La politica delle aree o del recupero degli immobili esistenti, non può fondarsi solo su un generico obbligo di cessione a titolo gratuito o di pagamento di contributi aggiuntivi da parte di coloro che promuovono gli interventi privati, ma necessita, in particolare per gli interventi sulla città consolidata, di politiche organiche di incentivazione che prevedano premialità volumetriche o modifiche delle destinazioni d'uso, ma soprattutto la messa a

disposizione, attraverso procedure di evidenza pubblica di immobili pubblici, l'utilizzo della leva fiscale e l'adeguamento della normativa sulle locazioni.

Una politica di abitare sociale fondata in prevalenza sull'obbligo di cedere aree e/o cubature (ovvero di corrispondere somme di denaro) quale presupposto per la realizzazione dell'edilizia privata (Legge Finanziaria del 2008) rischia di essere poco più che una chimera: **scaricare i maggiori costi conseguenti all'edilizia sociale sull'edilizia libera non sempre è possibile, ma va valutata in base ai piani finanziari di ogni operazione.** Valutazione che oggi è ancora più ardua da fare vista la situazione congiunturale e il blocco del credito.

Il territorio

La questione dell'abitare sociale e della sua materia prima e cioè le aree/gli immobili da recuperare deve essere incardinata nell'ambito di un più generale processo di revisione delle norme che regolano gli assetti territoriali.

Una ricetta può essere quella di disposizioni in grado di affrontare i nodi centrali e soprattutto di competenza statale del problema (assetto della proprietà) e fiscalità proseguendo nel solco tracciato dal DL 70/11 che ha previsto la trascrizione sui registri immobiliari di alcune forme di cessione dei diritti. Altro aspetto importante da affrontare è quello legato alla definizione di una specifica fiscalità per i trasferimenti delle aree inserite nei piani urbanistici.

In questo contesto vanno risolti anche i nodi legati al recupero delle periferie nelle quali la qualità edilizia ed insediativa non raggiunge i necessari odierni livelli di qualità. L'edilizia di sostituzione, il **superamento della proprietà frazionata e il coordinamento con la normativa condominiale, l'istituzione di "facilitatori"** in supporto agli enti locali ed ai soggetti attuatori, possono rappresentare alcuni dei temi sui quali discutere per trovare una **soluzione che consenta di avviare la trasformazione urbana.**

L'abitare sociale del III° millennio

Passare, come si sarebbe voluto, da un'edilizia sociale assistita dal soggetto pubblico (Stato/regione/ente locale) in forma diretta (contributi) ad un'edilizia sociale a carico del privato oggi non è possibile soprattutto perché mancano le condizioni di economicità del mercato.

Inoltre è evidente che una scelta di questo tipo si rivolge esclusivamente ad un'utenza solvibile e lascia "a cielo aperto" una fascia di utenti non solvibili o poco solvibili che oggi è destinata a crescere per evidenti ragioni di crisi economica.

Alcune proposte

Rinunciare **tout court** ad un finanziamento parziale o totale da parte pubblica non appare più possibile vista la tipologia dei destinatari che in varie misure debbono essere sussidiati.

Non si può non rimpiangere la **contribuzione ex Gescal** che assicurava risorse certe al settore su base poliennale e cioè nella forma ideale per consentire agli enti locali di "fare politiche urbanistiche ordinarie" eventualmente da integrare per situazioni specifiche e agli **operatori di organizzare la loro attività** razionalizzando anche i costi di produzione.

- A. Va quindi ripensata l'ipotesi di **istituzionalizzare una linea di finanziamento**, magari con un prelievo di scopo, **su base biennale da reintegrare solo a fronte dell'effettiva spendita e con possibilità di revoca/surroga nei confronti dei soggetti inadempienti mediante la fissazione di termini perentori.**
- B. Ad una **nuova politica delle aree e degli immobili da recuperare** (es. di proprietà pubblica o con destinazione produttiva non più utilizzata) che potrà anche prevedere la cessione di quote di aree/volumetrie, *cum grano salis*, a cui dovrà accompagnarsi una politica fondata sulla **premialità volumetrica, sugli incentivi al riutilizzo del territorio, sulla compensazione e sui trasferimenti volumetrici** (ad esempio anche mediante accorpamenti).
- C. Sarà necessario ipotizzare la *creazione di linee di credito finalizzate all'intervento sociale con la parallela individuazione di altri strumenti finanziari innovativi ovvero non ancora utilizzati in Italia (risparmio casa).*

In questo contesto il ritrovato **impegno nel settore di soggetti di estrazione finanziaria** (CDP, Fondazioni, Casse di Previdenza, ecc.) anche attraverso forme di recente introduzione (Sistema dei Fondi) deve essere valutato favorevolmente a condizione però che il loro sia *un ruolo di sostegno alla domanda e quindi più per la fase*

gestionale degli interventi piuttosto che per quella della loro promozione.

- D. Infine un passaggio essenziale per l'abitare sociale è quello delle **politiche fiscali non solo, come già detto, per la neutralità dei trasferimenti all'interno dei piani, ma anche per gli aspetti gestionali ad esempio attraverso il ripristino di una tassazione ridotta per gli alloggi in locazione** (prima ammessa dal regime ICI ed oggi azzerata dall'IMU) e non solo con riferimento al **reddito del locatore**.

Le preoccupazioni non sono poche!

Le scelte politiche attuate dal Governo in chiave anticrisi di fatto porteranno alla **scomparsa del già asfittico canale delle locazioni a canone concordato** (art. 4 legge 431/98) a favore del canone libero con conseguenze pesantissime per le famiglie meno abbienti. Ed anche la scelta di finanziare il fondo di solidarietà dell'art. 18 (riforma del lavoro) con la riduzione (dal 15 al 5%) della deduzione forfettaria sui canoni di affitto per i proprietari che non sceglieranno il regime della "cedolare secca" sarà un colpo gravissimo per l'abitare sociale.

Rimane altresì irrisolto il nodo della realizzazione della residenza per i soggetti "insolvibili" o a "bassa solvibilità".

Oggi è necessario affrontare il tema della casa in forma organica (**modalità di intervento, risorse finanziarie, politiche delle trasformazioni territoriali, rapporti Stato – Regioni, fiscalità**) e non solo in chiave di **bancomat** per il bilancio dello Stato!

A fronte di una domanda sempre più crescente di edilizia sociale che dovrebbe trovare una risposta nel mercato e nelle politiche sociali si registrano indirizzi di segno opposto che non possono essere condivisi. Infatti la tensione sociale è destinata a salire e nello stesso tempo si disperde un patrimonio di conoscenze e di tecniche di attività di tutti coloro che in questi anni sono stati gli operatori (imprese, cooperative, ex IACP ecc.).

Il rilancio dell'abitare rappresenta il motore per la ripresa

***Il Piano Casa
quale azione
per l'abitare
sociale***

economica e sociale del sistema città.

Il Piano Casa del giugno 2008 sta da qualche mese cominciando, a quasi quattro anni dalla sua emanazione, ad entrare non senza fatica nella fase operativa.

I ritardi sono stimabili in **18-24 mesi** e conseguenti, in primo luogo, al contenzioso iniziale che ha opposto le Regioni al Governo e in secondo luogo alle procedure complesse e ridondanti che sono state di recente oggetto di opportuna semplificazione. In proposito occorre dare atto al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di essersi sempre adoperato affinché tutti gli adempimenti di sua competenza fossero compiuti nei termini indicati e di avere svolto le necessarie proposte per la ricordata semplificazione procedurale.

Semplificazione di cui per altro beneficiano da subito le Regioni "ritardatarie" (Lazio, Calabria, Abruzzo), nell'approvazione dei piani regionali, nonché tutte le Regioni destinatarie dello **stanziamento aggiuntivo di 116 mil/€ di cui circa 112 mil/€ suddivisi tra le Regioni (DM 19 dicembre 2011).**

Tra gli elementi di criticità sin qui riscontrati nell'attuazione del Piano oltre al ricordato contenzioso Stato-Regioni, in primo luogo va stigmatizzato il mancato rispetto da parte di molte Regioni del termine per la presentazione dei piani regionali per l'utilizzo dei finanziamenti. Ad esempio le Regioni Calabria, Abruzzo e Lazio hanno appunto "sforato" in media di circa un anno il termine per la presentazione dei piani senza subire alcuna sanzione con la conseguenza di un notevole ritardo nell'avvio dei programmi.

Per altro l'assenza di termini perentori e di forme di revoca/surroga nell'ambito dell'iter del Piano Casa è un elemento da approfondire e che andrebbe attentamente valutato non solo per il futuro del Piano Casa, ma più in generale per tutte quelle situazioni nei quali sussistono "fondi non spesi" destinati all'abitare sociale. Inoltre è opportuno valutare l'eventualità di una revoca dei fondi nei confronti di quelle regioni che ad esempio, entro il 31 dicembre 2013 non siano in grado di dimostrare concretamente il loro impegno in piani e programmi.

In secondo luogo il lasso temporale quanto mai ampio

intercorso tra l'approvazione dei Piani da parte del CIPE e l'emanazione del relativo decreto presidenziale (circa 3 mesi). Per altro questo ed altri aspetti, come accennato prima, dovrebbero ora essere superati dalle recenti modifiche introdotte dai DL n. 1/2012 ("Liberalizzazioni"), DL n. 201/2011 ("Salva Italia").

Si ricorda che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il decreto 19 dicembre 2011 ha reperito, come già detto, ulteriori 112 mil/€, per il cui utilizzo la Direzione delle Politiche abitative del medesimo Ministero ha opportunamente diramato alle Regioni (17 maggio 2012) le necessarie indicazioni applicative.

Altro aspetto importante è quello relativo all'utilizzo delle risorse del Piano Casa secondo gli indirizzi regionali. Essi si sono dimostrati assai differenziati privilegiando in alcuni casi la funzione moltiplicatore del finanziamento pubblico rispetto all'investimento dei privati (es. Campania), mentre in altri sono stati adottati criteri molto meno incentivanti nei quali l'effetto moltiplicatore è stato minimo (es. Umbria).

E' comunque importante evidenziare che in genere le **Regioni hanno cercato di coinvolgere in misura variabile la disponibilità di risorse sia pubbliche che private secondo** le indicazioni generali del Piano Casa. Si tratta di un segnale importante che ora dovrà essere confermato nel passaggio alla fase **pre-progettuale** a quella **progettuale** vera e propria prima e poi a **quella del cantiere**. Certamente il contesto di riferimento rispetto alla formulazione delle proposte (2009/2010) è oggi fortemente cambiato soprattutto per effetto dei mutati scenari del settore del credito alle iniziative immobiliare e di trasformazione urbana e quindi passare "dalla teoria alla pratica" non è certamente facile e in molti casi sarà necessario, se possibile, rimodulare a fondo i piani economici-finanziari.

***Sistema
integrato dei
fondi***

In parallelo alle linee di intervento "tradizionali" dell'abitare sociale il Piano Casa aveva individuato, quale ulteriore linea operativa quella del Sistema Integrato dei Fondi attraverso cui in buona sostanza si intendeva riproporre, in una forma aggiornata, il sistema degli investitori istituzionali (enti previdenziali pubblici e privato, società assicurative ecc.). In

passato essi hanno avuto un ruolo "intermedio" importante nell'offerta di alloggi in locazione a equo canone tra gli ex IACP e la scarsa offerta della proprietà immobiliare privata.

Il processo di discussione/cartolarizzazione attuato in questi anni ha fatto sì che l'offerta di alloggi in locazione da parte di soggetti diversi dagli ex IACP andasse verso un progressivo esaurimento senza che le risorse ricavate venissero reinvestite nel settore edilizio ed abitativo in particolare.

Con il Sistema Integrato dei Fondi nelle sue articolazioni regionali l'obiettivo è quello di ripristinare delle figure imprenditoriali operanti nel settore dell'edilizia abitativa attraverso la partecipazione di soggetti di estrazione prevalentemente finanziaria (Cassa Depositi e Prestiti, Fondazioni Bancarie, Casse di Previdenza ecc.).

Si tratta di un processo interessante ed ambizioso che probabilmente sta impattando con una realtà che non è più quella che ne aveva favorito l'ideazione (ante 2008) e che quindi necessita, quanto meno, di alcune modifiche.

Infatti le prime esperienze evidenziano che la sottoscrizione del capitale da parte dei promotori è al di sotto degli obiettivi che ci si era prefissati, che nell'ambito delle singole iniziative locali la quota di partecipazione del Fondo nazionale deve essere elevata (ad es. dal 40% al 60% per sopperire alla carenza di *equity* da parte dei promotori e di finanziamenti da parte della Banche).

Inoltre lo **strumento del fondo immobiliare**, con tutte le necessarie procedure e strutture, spesso **rappresenta un costo fisso che va "ad appesantire" le condizioni di redditività di un'operazione di housing sociale.**

Occorre pertanto che vi sia la disponibilità del Fondo nazionale ad investire direttamente in iniziative locali costituite in una forma societaria diversa dal fondo immobiliare.

D'altro canto le situazioni locali di disagio abitativo non sempre consentono di poter realizzare un numero di alloggi tale da giustificare la costituzione di un fondo immobiliare e quindi altre figure societarie non possono essere trascurate.

Dal punto di vista operativo si evidenzia comunque che lo strumento del **fondo immobiliare** è stato proposto in varie realtà territoriali sia in **forma autonoma tra operatori** di diversa **estrazione** (imprese, cooperative ecc.) sia in **forma coordinata** che veda con la **partecipazione di soggetti pubblici** (Comuni, Regioni) che concorrono con apporti di vario tipo (aree, agevolazioni tributarie ecc.).

L'orizzonte è caratterizzato da **iniziative localizzate in una unica area urbana** (o addirittura su un singolo programma integrato), in un ambito provinciale, regionale o addirittura interregionale.

La componente edilizia è di tipo plurifunzionale e vede la presenza non solo di edilizia residenziale, ma anche di edilizia sanitaria, direzionale ecc. La presenza di immobili in locazione è sempre comunque mediata con percentuali variabili di immobili destinati alla vendita anche previa locazione a medio e breve termine.

La particolare situazione di mercato che si sta registrando in questi ultimi mesi, sta orientando l'operatività dei Fondi verso immobili esistenti o in corso di ultimazione anziché, come sarebbe stato auspicabile in chiave di incremento occupazionale per il settore edile verso le nuove costruzioni.

Questa soluzione ha il pregio di poter consentire una più immediata risposta alla situazione di disagio abitativo, ma le ricadute in termini di occupazione e nuovi investimenti sono minimi.

Vi è poi notevole preoccupazione per l'ipotesi che eventuali fondi, appositamente costituiti, proponano al Fondo Nazionale la sua partecipazione nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione immobiliare avviate da Casse di Previdenza e simili. In tal caso gli effetti in termini di incremento del parco alloggi per l'abitare sociale sarebbe nullo.

Contratti di locazione a canone concordato

L'art. 4 della legge 431/98 aveva previsto la possibilità di sottoscrivere, tra le parti, contratti di locazione nei quali il canone veniva determinato in base ad accordi territoriali sottoscritti tra le categorie di locatori e conduttori.

La minore remuneratività del canone rispetto ad un "contratto

libero" veniva compensata, almeno nella teoria, da una ridotta durata contrattuale (3 + 2 anni anziché 4 + 4 anni) e da un regime fiscale più favorevole per il locatore (riduzione o azzeramento dell'ICI secondo delibera comunale, ulteriore riduzione dell'imponibile ai fini IRPEF, riduzione della tassa di registro) soprattutto nelle aree a tensione abitativa.

Ciò nonostante il gradimento di tali contratti è stato limitato e negli ultimi tempi si è assistito ad un'applicazione "obbligatoria" promossa dai Comuni e/o dalle Regioni per gli immobili destinati alla locazione realizzati nell'ambito dei piani di edilizia agevolata e convenzionata.

La formula dei contratti di locazione a canone concordato si è così affiancata, nell'edilizia convenzionata, ai canoni calcolati in percentuale al prezzo di cessione. Per altro questi ultimi non godevano di alcuna specifica agevolazione fiscale fatta salva la riduzione/esenzione dell'ICI eventualmente deliberata dal Comune.

Inoltre è bene ricordare che l'introduzione, a partire dell'anno scorso, della cosiddetta "cedolare secca" ha reso l'applicazione del regime dei contratti a canone concordato ancora meno conveniente per il locatore soprattutto se è un soggetto a basso/medio reddito. Ulteriore elemento di perplessità su tale strumento è la differenziazione dell'aliquota che premia i contratti a canone libero anziché quelli a canone concordato che sono comunque meno remunerativi per il locatore.

Altro elemento di negatività è nella rinuncia, in caso di adozione del regime della cedolare secca, all'adeguamento annuale del canone in base alla variazione ISTAT dell'indice FOI che, nel medio e lungo periodo (3-8 anni) con un tasso di inflazione annuo del 1,5-1,8%, azzerava i vantaggi della minore tassazione del canone.

Infine il decisivo colpo di grazia al regime dei contratti a canone concordato deriva dalla recente introduzione dell'IMU che annulla lo specifico regime agevolativo ICI previsto per questa forma contrattuale.

Il mantenimento per i locatori di condizioni di economicità per i contratti a canone concordato, rappresenta un'esigenza prioritaria in quanto essi sono spesso utilizzati,

come detto, nell'ambito dei programmi di edilizia convenzionata-agevolata promossi dalle Regioni e/o dai Comuni tramite interventi singoli o nell'ambito di programmi integrati ovvero per il Sistema Integrato dei Fondi.

Il venir meno, in corso d'opera delle condizioni economiche dei contratti a canone concordato (art. 4 L. 431/98) porterà ad una revisione delle operazioni già in corso la cui fattibilità potrebbe ora addirittura essere messa in discussione anche perché i piani economico-finanziari degli interventi di abitare sociale hanno margini di redditività già normalmente molto ridotti.