

CAPITOLO 5

FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA E HOUSING SOCIALE*

5.1 Cosa significa Housing Sociale?

A partire dalla metà degli anni '90 in Italia si è verificato un costante aumento dei prezzi immobiliari, con tassi di crescita superiori più di 3 volte a quelli dei redditi da lavoro¹. A margine della distanza 'economica' che si è creata tra l'offerta di case e il *budget* delle famiglie², si è verificato anche un allontanamento 'qualitativo' tra la domanda abitativa e l'offerta disponibile sul mercato, che non si è adeguata alle trasformazioni dei bisogni e degli stili di vita della società.

A differenza dalle precedenti grandi stagioni dell'edilizia sociale, quando la casa era soprattutto un bisogno primario per famiglie povere che si inurbavano, la situazione attuale si presenta come un quadro frammentato: la casa è l'elemento più visibile di problematiche sociali complesse, nelle quali si combinano bisogni come quelli di inclusione (si pensi ai casi di crescente tensione ed emarginazione nelle città) e di servizi, sia tradizionali che domiciliari (ad esempio per bambini, per anziani e per disabili), dando origine a una domanda sociale eterogenea ed articolata.

La sfida dell'housing sociale e del nuovo bisogno abitativo non consiste pertanto solo nel tornare a produrre più alloggi ma anche, e soprattutto, nel cercare nuove soluzioni abitative integrate e sostenibili. La sfida è trasformare la casa da elemento di criticità e di staticità, come oggi sempre più spesso si presenta, in fattore che contribuisca alla flessibilità, allo sviluppo e alla coesione sociale delle nostre comunità. Più in particolare, dopo

* *Lo studio è stato realizzato per conto dell'Acri da Sergio Urbani, Consigliere Delegato, Fondazione Housing Sociale e Giordana Ferri, Project Manager Area Sociale, Fondazione Housing Sociale (e Docente Design del Prodotto Servizio, Politecnico di Milano).*

¹ Nel periodo dal 1993 al 2004 il tasso di crescita degli affitti è stato mediamente più di 3 volte superiore al tasso di crescita dei redditi familiari (Fonte: Questioni di economia e finanza, *Occasional papers*, "L'accesso all'abitazione di residenza in Italia", Numero 9 - Luglio 2007, di Giovanni D'Alessio e Romina Gambacorta). Nel periodo 1998 - 2006 le quotazioni delle abitazioni usate sono aumentate complessivamente del 57,9% in termini reali (Fonte: Nomisma, "Primo rapporto sul mercato immobiliare 2007").

² Nel 2006 la spesa media per l'abitazione delle famiglie in affitto ha raggiunto il 27,5% del reddito familiare (spesa media € 503 al mese contro un reddito medio pari a € 1.832), dove generalmente la soglia 25% indica una condizione di sofferenza. Fonte: Elaborazioni Cittalia ANCI Ricerche su dati Istat, Indagine sul reddito e le condizioni di vita, tratto da "I Comuni e la questione abitativa", ottobre 2008.

molti anni di favore generale per la casa ‘in proprietà’ è iniziata una riflessione sul bisogno di affitto a canone calmierato, dedicato a:

- coloro che hanno bisogni abitativi di carattere temporaneo (es. lavoratori in trasferta, studenti, immigrati che intendono fare ritorno al proprio paese);
- famiglie dal reddito medio-basso, affinché valutino schemi alternativi alla proprietà, il cui onere ha raggiunto un’incidenza che in molti casi spiazza altri capitoli del *budget* familiare come la formazione, la sanità o il risparmio;
- coloro che non sono in condizione di contrarre un mutuo per acquistare l’abitazione (per il reddito insufficiente o anche per la difficoltà di accesso al credito, come ad esempio nel caso di lavoratori temporanei e immigrati).

In questo scenario, è cresciuto l’interesse per l’housing sociale, la cui complessità inizia - purtroppo - fin dalla stessa definizione, in quanto nei paesi europei dove si è sviluppato ne vengono adottate diverse formulazioni a seconda delle fasce sociali a cui è dedicato, delle modalità di finanziamento, delle forme di possesso degli alloggi e del grado di integrazione tra i servizi abitativi e quelli sociali.

In Italia la definizione del settore fa riferimento a quella del c.d. Alloggio Sociale fornita dal decreto del Ministro delle Infrastrutture di concerto con i Ministri della Solidarietà sociale, delle Politiche per la famiglia, e per le Politiche giovanili del 22 aprile 2008³. Tale definizione, come per altro quella proposta dal CECODHAS (Comitato europeo per la promozione del diritto alla casa), sottolinea la necessità di considerare il tema della casa con un approccio “multi-dimensionale”, trattando gli aspetti immobiliari assieme a quelli sociali e “immateriali” dei servizi, prevedendo quindi progetti immobiliari che siano affiancati da programmi di accompagnamento e di facilitazione della convivenza con l’obiettivo non solo di rispondere al bisogno abitativo dei singoli ma anche di rafforzare le comunità locali.

3 Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, delle politiche per la famiglia, e per le politiche giovanili e le attività sportive del 22 aprile 2008 pubblicato nella G.U. del 24 giugno 2008, n. 146. Prima del Decreto Interministeriale, la legge finanziaria del 2008 (legge 244/2007) aveva definito la “residenza di interesse generale destinata alla locazione”, comprensiva di “edifici non di lusso localizzati in comuni ad alta tensione abitativa e vincolati alla locazione a canone sostenibile per almeno 25 anni” introducendo il principio secondo il quale fabbricati destinati alla locazione di lunga durata, anche se di proprietà privata, rappresentano un servizio economico di interesse generale e come tali rientrano nella definizione di alloggio sociale.

‘Housing Sociale’ significa pertanto l’insieme di alloggi e servizi, di azioni e strumenti rivolti a coloro che non riescono a soddisfare sul mercato il proprio bisogno abitativo, per ragioni economiche o per l’assenza di un’offerta adeguata. La finalità dell’housing sociale è di migliorare e rafforzare la condizione di queste persone, favorendo la formazione di un contesto abitativo e sociale dignitoso all’interno del quale sia possibile non solo accedere a un alloggio adeguato, ma anche a relazioni umane ricche e significative.

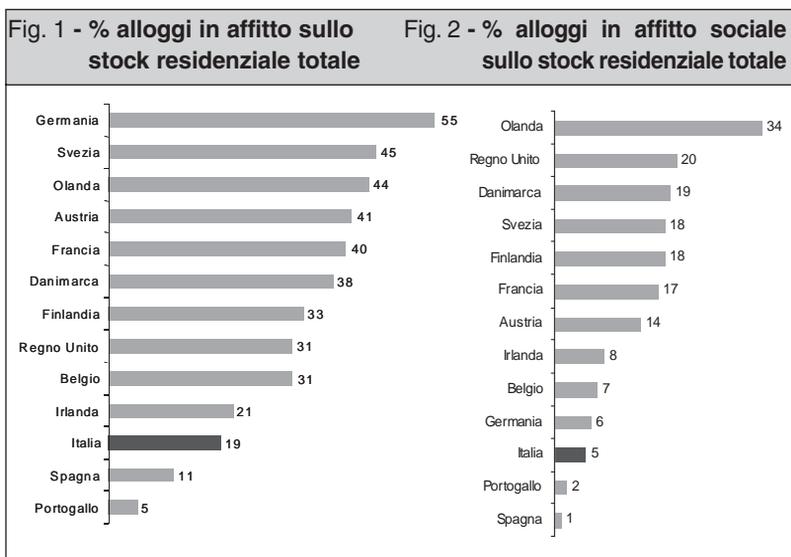
Si noti che l’‘housing sociale’ (o l’‘edilizia sociale’) definisce un settore ampio, di cui l’Edilizia Residenziale Pubblica rappresenta il sottoinsieme caratterizzato dall’intervento pubblico più forte e diretto, attuato soprattutto dai Comuni e dalle ex-IACP. Data la limitatezza delle sovvenzioni pubbliche disponibili, gli interventi di housing sociale condotti da soggetti privati - incluse le fondazioni di origine bancaria - tendono a focalizzarsi su situazioni di disagio ‘solvibili’, relative a soggetti che non riescono a sostenere un affitto di mercato ma che possiedono comunque una moderata capacità di reddito, condizione che generalmente li esclude dalle graduatorie dell’Edilizia Residenziale Pubblica. Si tratta di nuclei familiari in grado di sostenere un canone d’affitto calmierato, remunerativo dei costi di manutenzione e di gestione oltre che del rendimento finanziario atteso dal proprietario dell’Alloggio sociale.

Ciò non significa che le iniziative di housing sociale private non possano affrontare anche condizioni di maggiore disagio - più impegnative in termini di riduzione dei canoni di locazione e di accompagnamento sociale - ma che questa eventualità deve essere valutata caso per caso, sulla base delle risorse disponibili e della sostenibilità dei progetti.

Sono sicuramente housing sociale pertanto anche delle iniziative che necessitano di contributi a fondo perduto come la promozione di agenzie per l’incontro tra domanda e offerta di alloggi sociali, che spesso forniscono garanzie o altri servizi che facilitano il rapporto di locazione, o la realizzazione di alloggi per l’inclusione sociale dedicati a *target* specifici (es. immigrati e rifugiati, persone in emergenza a causa di uno sfratto o di una rottura nei rapporti familiari, familiari di malati ricoverati lontano da casa ecc.) o ancora residenze di tipo comunitario (miniappartamenti con servizi per la socializzazione o l’assistenza domiciliare destinati a persone anziane, disabili o a donne sole con bambini). Quest’ultima categoria di interventi di housing sociale generalmente vede protagonisti soggetti del Terzo settore molto spesso sostenuti dagli Enti locali e dalle fondazioni di origine bancaria.

5.2 Housing sociale in Europa

È interessante osservare, con una brevissima panoramica, che il patrimonio residenziale sociale di molti paesi europei si è sviluppato seguendo modelli abitativi piuttosto articolati, che potremmo definire dei “sistemi integrati dell’offerta d’affitto sociale”. In tali paesi coesistono diversi livelli d’offerta in grado di intrecciare una grande numerosità di operatori che vanno dal settore pubblico a quello *non-profit* (formato da associazioni, fondazioni, cooperative sociali e altri soggetti c.d. *charities*), a quello *limited profit*⁴ (soprattutto cooperative) fino a soggetti che operano in regime di libero mercato passando attraverso procedure più o meno complesse di regolamentazione e controllo. Partiamo dall’analisi di alcuni dati statistici che mostrano l’incidenza del patrimonio residenziale in affitto e in affitto sociale nei principali Paesi europei.



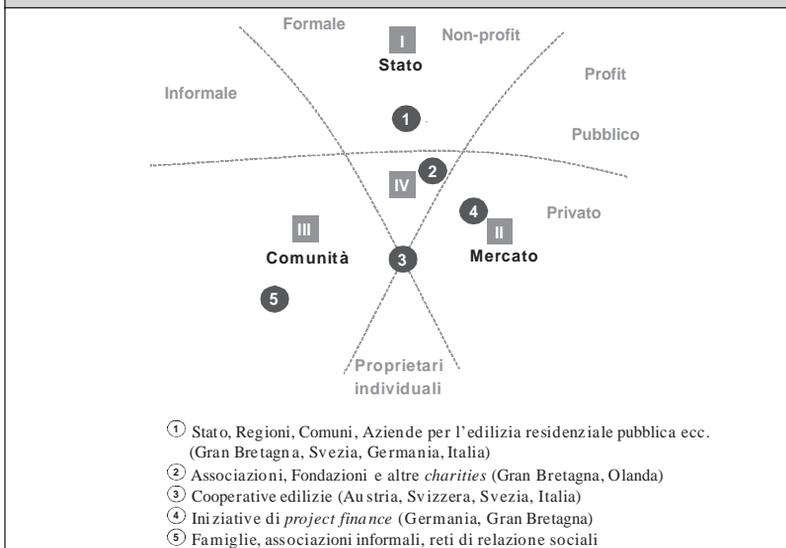
Fonte: *Housing Statistics in the EU, 2005-2006*

4 L’obiettivo di ottenere il massimo risultato economico da un’attività può entrare in conflitto con i suoi eventuali contenuti sociali e di interesse pubblico. *Non-profit e limited-profit* significa che un ente ha dei vincoli alla distribuzione (ai soci) dei propri risultati economici, con la conseguenza che gli eventuali avanzi della gestione devono essere in tutto o in parte ritenuti e destinati a rafforzare il patrimonio, a migliorare l’attività o a perseguire finalità anche non economiche che facciano parte della missione dell’ente.

Da questi grafici risulta evidente che nell'Europa del sud lo *stock* di alloggi in affitto (e ancor più in affitto sociale) è nettamente inferiore a quello del centro - nord ma, è soprattutto interessante rilevare come l'affitto sia in generale più sviluppato nei paesi dove il sistema dell'offerta è maggiormente articolato e gli operatori provengono da settori diversi.

Cerchiamo di entrare più nel dettaglio e di formalizzare una chiave di lettura che possa essere utilizzata anche per comprendere meglio la situazione italiana. Il mercato dell'housing sociale osservato su scala europea può essere descritto facendo riferimento a tre grandi polarità: **(I)** lo Stato (che include anche Regioni, Comuni, Aziende per l'edilizia residenziale ecc.); **(II)** il mercato immobiliare privato e **(III)** le iniziative di auto-organizzazione dei singoli o di gruppi di cittadini che chiameremo iniziative di 'comunità'. Queste tre grandi polarità si intersecano in un **(IV)** quarto ambito ibrido e particolarmente interessante rispetto all'attuale potenziale dell'housing sociale nel nostro Paese, perché rappresenta lo spazio di maggiore vicinanza tra l'interesse pubblico e quello privato e tra gli aspetti economici e sociali degli interventi abitativi. Lo schema riportato di seguito intende illustrare in modo efficace le tre polarità e la loro intersezione, fornendo anche un'indicazione della collocazione di varie esperienze europee dell'affitto sociale.

Fig. 3 - Sistema integrato dell'affitto sociale in alcuni paesi europei



Fonte: elaborazione FHS su materiali di Gerard van Bortel, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies

Per comprendere meglio cosa significhi un sistema integrato dell'offerta d'affitto sociale possiamo esaminare l'esperienza di tre paesi europei piuttosto avanzati: Belgio, Olanda e Gran Bretagna.

Il governo del settore dell'housing sociale in Belgio è demandato per competenza alle Regioni, le quali promuovono politiche finalizzate allo sviluppo dell'affitto e dell'accesso alla proprietà. Buona parte del patrimonio in affitto a canone calmierato è di proprietà delle associazioni di housing sociale che sono organizzazioni private sovvenzionate e sottoposte al controllo pubblico, di cui anche le municipalità e le Province sono socie. Lo Stato mantiene su queste associazioni una politica di stretto controllo rispetto alle modalità di assegnazione degli alloggi, di fissazione dei canoni di locazione e di mantenimento dell'equilibrio finanziario nella gestione. L'accreditamento e il controllo da parte delle autorità sono finalizzati soprattutto alla verifica della correttezza giuridica dell'attività e del rispetto del codice di regolamentazione del *social housing* (ciascun ente si deve registrare presso il *Flemish Housing Minister*) mentre non sono previste verifiche dell'efficienza e dell'efficacia della gestione. Gli operatori del settore belga sono per la maggior parte privati ma partecipati dal pubblico. Seguendo lo schema riportato più sopra, le *housing associations* belghe si collocano quindi a cavallo tra il pubblico e il privato e operano in regime *non-profit*.

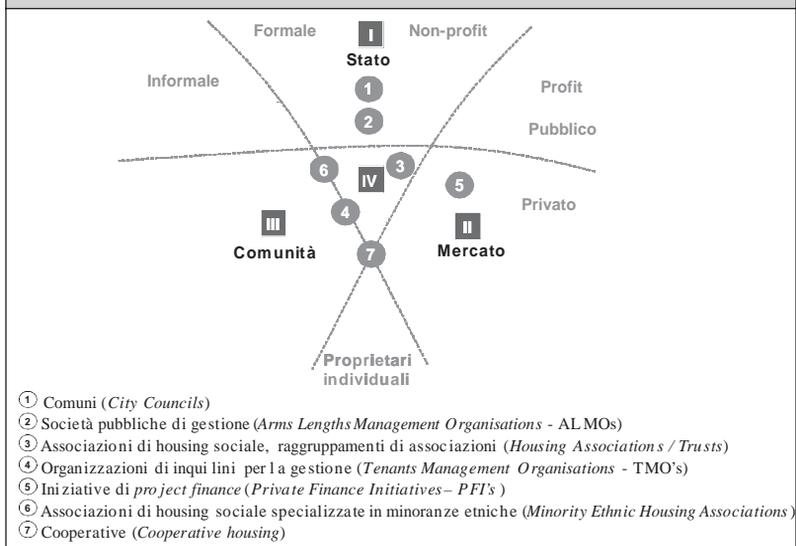
In Olanda, invece, il settore dell'housing sociale è costituito principalmente da associazioni totalmente private (sono circa 450) il cui statuto non consente la distribuzione degli avanzi di gestione (anch'esse quindi sono *non-profit*). Non ricevono sussidi rilevanti dallo Stato e bilanciano gli investimenti nell'housing sociale con attività edilizie e servizi in grado di generare avanzi economici. Quello olandese è un settore vasto, che pesa per il 35% dell'intero patrimonio residenziale nazionale, con forte capacità di *lobby* politica. Si caratterizza per un'elevata professionalità, riflessa anche dall'adozione spontanea di sistemi di obiettivi che orientano gli operatori verso un continuo miglioramento delle capacità progettuali e gestionali prendendo come riferimento la qualità architettonica, la vivibilità e la coesione sociale, la sostenibilità finanziaria, la competitività dell'offerta abitativa e la gestione della partecipazione dei residenti alla vita dell'associazione. Gli operatori olandesi dell'housing sociale devono registrarsi presso il *Dutch Housing Minister* e devono attenersi al codice "*Housing Act and Social Housing Management*". La valutazione delle *performance* rispetto al sistema di obiettivi inizia già nelle fasi costitutive.

La regolamentazione delle associazioni di housing sociale è demandata al Governo nazionale, il quale ha diversi strumenti per intervenire nella gestione degli operatori, fino al limite del commissariamento operato attra-

verso la nomina di un curatore esterno; tuttavia le stesse associazioni predispongono dei meccanismi di controllo interno in genere piuttosto efficaci. L'autoregolamentazione avviene principalmente attraverso un sistema di qualità, un codice di condotta e il controllo operato dai finanziatori. La supervisione esterna è focalizzata soprattutto sulla verifica della correttezza giuridica delle azioni e sulla validità degli investimenti che possono comunque essere realizzati solo nei settori dell'housing sociale e della rigenerazione urbana. Il sistema olandese è quindi per lo più gestito da soggetti privati *non-profit* che operano con finalità pubbliche.

Arriviamo ora al sistema inglese, il più ricco dal punto di vista della varietà degli operatori come si può apprezzare dalla rappresentazione che segue.

Fig. 4 - Sistema integrato dell'affitto in Inghilterra



Fonte: elaborazione FHS su materiali di Gerard van Bortel, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies

Tralasciando una descrizione approfondita, l'aspetto forse più interessante del settore inglese è il segmento che negli ultimi 30 anni ha registrato la crescita più forte e che è costituito da circa 1.800 associazioni di housing sociale, indipendenti e *non-profit*, registrate presso la *Housing Corporation*, che gestiscono attualmente circa l'8% dello stock abitativo totale inglese (a fronte di circa il 12% gestito dal settore pubblico). La gestione

delle *housing associations* inglesi è fortemente sussidiata, principalmente attraverso l'*housing benefit* (*voucher* pubblico concesso direttamente agli inquilini) ed è orientata all'efficienza e alla coerenza delle attività con le politiche abitative pubbliche.

Un'apposita commissione di *audit* nazionale verifica il rispetto delle linee guida fissate dall'*Housing Corporation*. Diversamente dai casi belga e olandese, nella realtà inglese si registra una notevole dinamica di *partnerships*, fusioni e formazione di nuovi operatori (a più riprese il patrimonio di varie amministrazioni comunali è stato anche oggetto di cessioni collettive agli inquilini, che hanno dato vita a nuove associazioni, c.d. *Large Scale Voluntary Transfers*); la vitalità del settore è aiutata dagli elevati stanziamenti governativi, che si attestano su valori corrispondenti a oltre 10 miliardi di euro per anno. Il sistema di valutazione dell'attività delle associazioni 'registrate' è molto strutturato e prevede un complesso protocollo orientato a migliorarne la qualità e, solo in rari casi, a revocare l'accreditamento. Benché il sistema inglese preveda una molteplicità di soggetti, il segmento che presenta i maggiori tassi di crescita è quello delle *housing associations*, organizzazioni private e *non-profit* che agiscono in stretta relazione con le politiche pubbliche.

Questa brevissima panoramica di alcune realtà europee mostra che vi sono varie possibilità per organizzare il settore e trovare dei punti di convergenza tra interesse pubblico e privato, con temi ricorrenti che vedono al centro la presenza di organizzazioni private e *non-profit*, in grado di agire in modo autonomo, raccordato con il territorio ma anche con le politiche abitative pubbliche. Sistemi di accreditamento e di vigilanza più o meno complessi presidiano poi il buon funzionamento e la trasparenza del settore, anche perché non sempre risultano applicabili le regole del mercato e la presenza di rilevanti sussidi rende necessario assicurare l'opportuno impiego delle risorse.

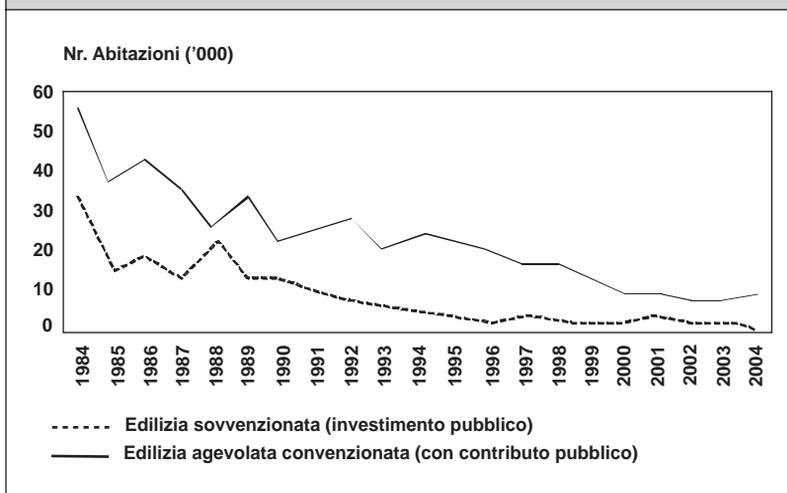
5.3 La situazione italiana

A partire dagli anni '90 il problema della casa era stato ritenuto sostanzialmente risolto in virtù dell'elevata incidenza raggiunta dalla proprietà

5 In Italia la percentuale di proprietari di case supera l'80% (la percentuale delle famiglie che possiede la casa in cui vive comprende anche la tipologia di usufrutto e di uso gratuito. In particolare, le famiglie che vivono in casa di proprietà sono per l'Istat il 73,3%. Il 14,5% di tali famiglie paga un mutuo. La media del mutuo è di 471 euro al mese). Fonte: ISTAT, "I consumi delle famiglie - Anno 2007", Luglio 2008.

(circa l'80% delle famiglie italiane possiede la casa in cui abita⁵). Una convinzione che aveva fatto da sfondo alla riduzione della produzione di edilizia sociale che dal 1984 al 2004, con riferimento all'edilizia sovvenzionata⁶, è calata da 34.000 abitazioni per anno a circa 1.900 (contro le oltre 80.000 della Francia e le oltre 30.000 della Gran Bretagna sempre nel 2004) e, con riferimento all'edilizia agevolata o convenzionata⁷, da 56.000 a 11.000, arrivando nel 1998 alla cessazione della GESCAL ovvero del prelievo dell'1% sugli stipendi dei lavoratori dipendenti che aveva costituito sino ad allora la principale fonte di finanziamento pubblico del settore.

Fig. 5 - Abitazioni costruite con sovvenzioni e contributi pubblici, 1984-2004



Fonte: CRESME, Febbraio 2008

- 6 Per edilizia sovvenzionata si intendono tutte le abitazioni realizzate da enti pubblici (Comuni o ex-IACP) con finanziamento dello Stato. Si tratta degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (E.R.P.), le cosiddette "case popolari".
- 7 Per edilizia convenzionata si intende la costruzione, previa convenzione con i Comuni, di abitazioni destinate alla vendita o alla locazione in cui valore di mercato viene stabilito dall'Amministrazione Comunale che rende disponibili le aree attraverso dei bandi. Il costruttore o la Cooperativa ottengono dal Comune in genere anche agevolazioni di tipo fiscale e relative agli oneri di urbanizzazione. Per edilizia agevolata si intendono le abitazioni realizzate con la concessione di agevolazioni pubbliche che possono andare da mutui a tasso agevolato ai singoli nuclei familiari a contributi a fondo perduto concessi agli operatori che realizzano gli interventi.

Il forte incremento della percentuale di proprietari dell'abitazione ha generato in effetti condizioni di stabilità, con un insieme maggioritario di italiani che attraverso il 'mattoncino' è riuscito ad accumulare un capitale, ad abbattere i propri costi abitativi⁸ e ad assicurarsi un'importante dote previdenziale per affrontare periodi di difficoltà. L'assottigliamento del mercato dell'affitto⁹, d'altro canto, ha provocato una situazione di estrema difficoltà per coloro che non riescono a (o non desiderano) acquistare la casa e ha creato, in uno scenario di prezzi immobiliari cresciuti moltissimo, una vera e propria linea di demarcazione fra chi è proprietario della casa e chi vive in affitto, con un divario sociale accentuato anche da politiche fiscali che premiano la proprietà.

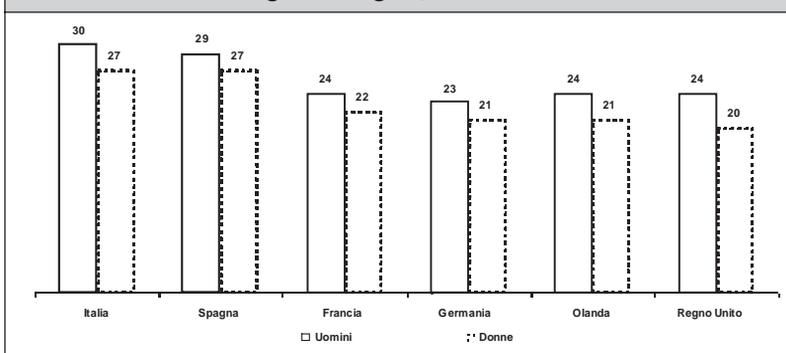
Se si analizza più nel dettaglio il disagio abitativo, si comprende tuttavia perché esso rappresenti - anche quando di portata ridotta in termini relativi - un aspetto molto rilevante per la vitalità delle città. La fascia 'minoritaria' di coloro che non riescono ad accedere a un alloggio è in realtà molto strategica per lo sviluppo, in quanto è composta in larga parte da nuove famiglie (o aspiranti tali), studenti fuori sede, neo-laureati che cercano un lavoro - il più delle volte precario, in settori innovativi ma anche tradizionali e necessari alle città (come insegnanti, forze dell'ordine, infermieri ecc.) - o migranti di cui le nostre comunità hanno bisogno per far fronte a uno dei tassi di natalità più bassi al mondo.

Gli effetti del disagio abitativo di queste minoranze sono poco visibili, difficili da percepire per chi non vi entri in contatto diretto, quasi 'subdoli' in quanto toccano cittadini che hanno poca 'voce' e che vivono il proprio disagio come un problema individuale. Si pensi ai giovani che ritardano la formazione di una nuova famiglia, continuando a vivere nella casa dei genitori o agli studenti e ai lavoratori che viaggiano quotidianamente per molte ore per raggiungere il luogo di studio o di lavoro, o ancora a chi accetta soluzioni abitative improprie spendendo per la casa più del 40% del proprio stipendio.

⁸ Il rapporto tra i costi dell'abitazione e il *budget* delle famiglie proprietarie di un'abitazione nel 2006 si attesta a circa l'11,3%. Fonte: Elaborazioni Cittalia ANCI Ricerche su dati Istat, ottobre 2008.

⁹ Le famiglie in affitto sono, secondo le più recenti stime Istat relative al 2007, il 17,2%, un numero in costante calo negli ultimi anni (18,8% nel 2005 e 17,7% nel 2006). Fonte: ISTAT, "I consumi delle famiglie - Anno 2007", Luglio 2008.

Fig. 6 - Domanda abitativa latente: età media alla quale i giovani lasciano la famiglia di origine, anno 2005



Fonte: elaborazioni Censis su dati Eurostat

Considerare questi bisogni come individuali e non collettivi espone tuttavia al rischio che i relativi effetti sociali si manifestino quando il bisogno è diventato emergenza, con situazioni che la rigidità del mercato immobiliare rende difficili da affrontare.

A questo proposito basta pensare a fenomeni come l'abbandono dei quartieri centrali (non limitato alle grandi città) e al relativo aumento del pendolarismo o alla formazione di quartieri dormitorio nelle cinture urbane, o alla formazione di *enclaves* di etnie straniere con gravi condizioni di sovraffollamento e di ghettizzazione, o ancora alla concentrazione di carico sociale e di degrado di alcuni quartieri popolari e ancora all'insicurezza generata da un mercato in nero dell'affitto e dell'occupazione abusiva che non permettono di censire chi risiede in città e di verificare il rispetto di standard minimi di sicurezza.

Se è infine relativamente intuitivo che un ulteriore effetto sociale del disagio abitativo sia la perdita di competitività economica di un territorio quando non riesce ad attirare forza lavoro per la mancanza di un'offerta di alloggi a condizioni abbordabili, non è altrettanto immediato mettere a fuoco che per mantenere poi intelligenze, talenti e iniziative economiche sia necessario che nel medio periodo l'intera città sappia rendersi attrattiva, migliorando la propria offerta in termini di qualità della vita, infrastrutture, servizi nonché di un contesto ambientale che assicuri una buona convivenza.

Nonostante la scarsità di risorse, le Regioni hanno avviato politiche per la casa sperimentali ed innovative anche in ambito normativo (per quelle nazionali, si prega di fare riferimento alla sezione sul Piano Casa più avanti). Alcune leggi urbanistiche regionali (LUR) prevedono che quote di

superfici (aree o immobili) vengano destinate all'edilizia sociale. È il caso della LUR della regione Lombardia 12/2005, articolo 11, comma 5, di quella del Veneto 11/2004, articolo 39 e anche del disegno di legge per la modifica della LUR Emilia Romagna 20/2000 e della recente legge 12/2008 della Regione Puglia.

Su questo tema va ricordato che anche a livello nazionale sono state presentate diverse proposte di legge di riforma della normativa urbanistica, che affrontavano tra l'altro il tema del diritto all'abitazione come diritto di cittadinanza, e proponevano che l'alloggio sociale potesse rientrare tra gli standard urbanistici come standard aggiuntivo nei nuovi insediamenti di espansione. Gli orientamenti seguiti dalle Regioni tendono sostanzialmente a sviluppare tre linee d'azione:

- introdurre all'interno dei piani di trasformazione urbana una quota di nuove volumetrie edificabili vincolate all'affitto e concordate con gli operatori economici;
- far convergere investimenti pubblici e privati su uno *stock* di aree pubbliche edificabili da destinare alla locazione, prevedendo incentivi per i privati soprattutto in termini di costo delle aree rese disponibili;
- prevedere l'azione diretta di società immobiliari pubbliche per l'attuazione di nuovi interventi o la riqualificazione di immobili esistenti.

Questi orientamenti possono essere rappresentati da tre esempi concreti attuati da Amministrazioni comunali, il primo dei quali è il nuovo Piano strutturale di Firenze che prevede per gli operatori che realizzino interventi di edilizia residenziale di dimensione superiore a 2.000mq l'obbligo di destinare almeno il 20% della superficie ad alloggi per l'affitto convenzionato¹⁰.

Il secondo esempio è rappresentato dal programma avviato dal Comune di Milano che ha utilizzato la Legge Regionale nr. 8 del 2005 (c.d. "legge Borghini"), che consente di derogare agli strumenti urbanistici vigenti e di utilizzare delle aree a standard di proprietà comunale per realizzare nuova edilizia sociale. Il Comune ha individuato 46 aree di sua proprietà sulle quali realizzare circa 1,2 milioni di metri quadrati di residenza, suddivisa in diverse tipologie: edilizia a canone sociale, a canone moderato/convenzionato/speciale ed edilizia residenziale universitaria. Dopo aver assegnato le prime 8 aree a interventi tradizionali di Edilizia Residenziale

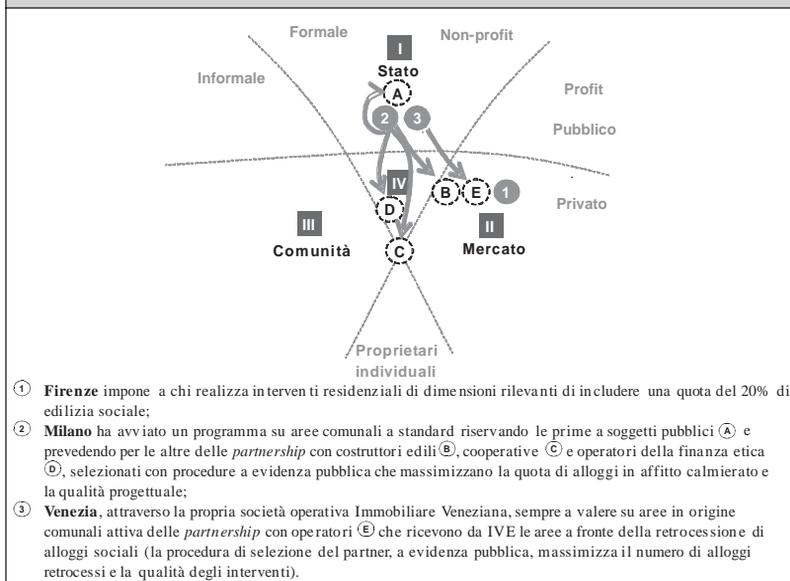
¹⁰ In alternativa all'affitto permanente l'operatore può scegliere di limitare l'affitto a 12 anni versando una somma al Comune che consenta a quest'ultimo di realizzare altrove altrettanti alloggi da locare per i successivi 18 anni (periodo residuo rispetto ai trent'anni di normale ammortamento di un investimento immobiliare), oppure di non realizzare la volumetria prevista ma di versare in cambio al Comune la somma equivalente alla mancata realizzazione di alloggi per l'affitto convenzionato.

Pubblica e altre 2 aree per interventi di edilizia universitaria, il Comune ha ora avviato dei bandi per assegnare 11 aree a operatori privati (cooperative, costruttori edili, fondazioni di origine bancaria e altri soggetti) completando una prima fase che dovrebbe consentire di realizzare diverse migliaia di alloggi.

Il terzo esempio è quello rappresentato da “La Immobiliare Veneziana” (IVE), posseduta dal Comune di Venezia, che oltre ad aver acquisito vari immobili comunali è anche il soggetto demandato a gestire gli interventi, a restaurare, frazionare, affittare o rivendere gli alloggi ottenuti. Per attuare gli interventi di edilizia sociale su alcune delle aree di sua proprietà, IVE ha deciso di seguire la strada del *project financing*; sono state indette delle procedure a evidenza pubblica per la cessione delle aree all’operatore privato che retrocedesse la maggiore quantità di appartamenti a IVE, a condizione che tali appartamenti avessero gli stessi standard qualitativi di quelli che, nel medesimo lotto, l’operatore intendeva cedere sul mercato.

Gli esempi di strategie messe in atto dai Comuni di Firenze, Milano e Venezia sono descritti dallo schema che segue.

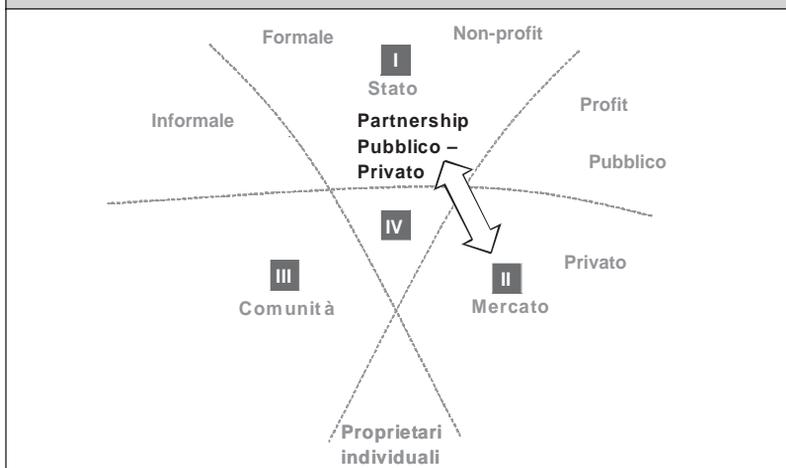
Fig. 7 - Esempi di recenti linee di azione adottate da Amministrazioni comunali nell’housing sociale



Fonte: elaborazione FHS su schema di Gerard van Bortel, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies

A fronte del crescente bisogno di nuovi interventi di edilizia sociale e della strutturale scarsità di risorse pubbliche, la principale tendenza in atto è quella di sviluppare *partnership* pubblico-private all'interno delle quali le amministrazioni contribuiscono delle opportunità attraverso la gestione del territorio, affinché gli operatori siano incentivati ad attuare degli interventi di edilizia sociale, ad esempio ottenendo aree comunali a basso costo, premi volumetrici o altre incentivazioni urbanistiche.

Fig. 8 - Principale trend in atto nel settore dell'housing sociale italiano



Fonte: elaborazione FHS su schema di Gerard van Bortel, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies

5.4 Housing sociale e fondazioni di origine bancaria

“In Italia fa fatica ad affermarsi una politica della casa che non sia meramente una politica edilizia. Difficoltà che pesa ancor di più nello scenario attuale, dove è necessario rispondere non solo al bisogno di un alloggio ma anche alle nuove forme dell’abitare che le trasformazioni sociali e i mutamenti degli stili di vita impongono. È anche per questo che la questione casa in Italia è cruciale per osservare il Paese e i suoi cambiamenti”¹¹.

¹¹ Giovanni Caudo con Sofia Sebastianelli, Dalla Casa all’Abitare, volume Biennale di Venezia 2008

Questa citazione sintetizza le ragioni per le quali l'housing sociale generalmente rappresenta un tema di interesse per le fondazioni di origine bancaria. Ma prima di analizzare più nel dettaglio le motivazioni che possono far maturare questo interesse, è forse opportuno partire da alcune caratteristiche della missione e del modo di operare delle fondazioni che risultano rilevanti rispetto all'housing sociale.

Le fondazioni di origine bancaria sono delle istituzioni radicate nel territorio con la missione di sostenerlo e di promuoverne lo sviluppo e, come in altri campi, anche nel settore dell'housing sociale possono promuovere l'innovazione e contribuire all'avvio di progetti di interesse pubblico e sociale. Le fondazioni di origine bancaria non sono pertanto degli operatori immobiliari e, d'altra parte, se intendessero svolgere tale attività il risultato sarebbe quello di spiazzare gli operatori presenti sul mercato con la propria capacità finanziaria (soprattutto in momenti di scarsa liquidità e di tensioni finanziarie).

In secondo luogo, le fondazioni di origine bancaria sono istituzioni di natura privata che amministrano un patrimonio, in alcuni casi molto rilevante, e ne erogano i proventi a beneficio della collettività di riferimento; sono cioè soggetti privati che operano per finalità di interesse pubblico e sociale ma occorre tener presente che le risorse che esse possono erogare non sono di per sé tali da riempire i vuoti lasciati dalla pubblica amministrazione in periodi di 'tagli' necessari. Il sistema di *welfare* a cui siamo abituati, una grande conquista sociale che dagli anni '40 ha presidiato i pilastri della previdenza, della sanità, dell'istruzione e dell'assistenza sociale sta attraversando una fase di ristrutturazione. Ciò accade per varie ragioni che vanno dall'incidenza che il debito pubblico ha raggiunto nel corso di alcuni decenni, agli squilibri nel rapporto tra popolazione attiva e pensionata, alla globalizzazione che obbliga gli Stati a competere anche sul fronte della fiscalità (un'imposizione eccessiva allontana le attività economiche). Tuttavia, come detto, le fondazioni di origine bancaria non sono in grado di rispondere alla riduzione della capacità di intervento delle politiche pubbliche, né nel settore dell'housing sociale né in altri, facendo leva sulle proprie erogazioni a causa della grandissima differenza tra il livello economico delle erogazioni disponibili e quello della spesa pubblica.

Nell'ambito della propria missione 'privata di interesse pubblico' le utilità che una fondazione di origine bancaria può portare sono principalmente riferibili a interventi mirati a:

- sostenere lo sviluppo di realtà territoriali, ad esempio supportando attività che cercano di dare risposta a nuovi bisogni insoddisfatti sul piano sociale, culturale ed economico o anche a identificare risposte più efficaci a bisogni già noti;

- favorire la creazione e il consolidamento di soggetti sociali autonomi, che possano farsi carico dei bisogni della comunità con l'obiettivo di favorire la capacità della società di auto organizzarsi e di creare nuove soluzioni;
- fungere da "catalizzatore" degli attori interessati a risolvere dei problemi collettivi non tanto facendo leva sulle proprie risorse economiche quanto sulla posizione di soggetto neutrale, in grado di mediare tra le diverse parti coinvolte, e sulla capacità di intercettare nuovi bisogni grazie ai propri collegamenti con il territorio e all'esercizio dell'attività filantropica.

È forse interessante notare che nell'attuale sentire comune esiste una distinzione piuttosto netta tra la sfera 'pubblica' e quella 'privata' al punto che, chi non abbia avuto occasione di riflettere su questi temi o di entrare in contatto con il settore 'privato sociale', dubita che un soggetto privato possa operare propriamente per finalità pubbliche.

Eppure il tema della libera organizzazione della società civile e del settore 'privato sociale' non è recente e, anzi, ha una storia molto lunga; in momenti addirittura precedenti al *welfare state* la nascita delle prime strutture sanitarie e assistenziali, a cavallo tra l'800 e il '900, è avvenuta grazie a organizzazioni private che operavano per il bene pubblico. Oltre cent'anni fa nascevano da lasciti e da varie forme di aggregazione di soggetti privati importanti iniziative filantropiche in campo abitativo, ma anche gli stessi Monti di Pietà e le Casse di Risparmio - che cercavano di proteggere i cittadini dall'usura e di promuovere lo sviluppo attraverso il risparmio e il credito - di cui le stesse fondazioni di origine bancaria sono eredi.

In una rinnovata necessità di 'casa', che per essere affrontata in modo efficace necessita di attivare e valorizzare le risorse locali e del settore 'privato sociale', la sfida dell'Housing sociale può rappresentare per le fondazioni di origine bancaria un importante ambito di esercizio delle proprie prerogative e della funzione di servizio per il territorio. Il risultato al quale le fondazioni possono puntare nell'housing sociale, e che in questa fase stanno già ricercando attivamente, è di condurre delle sperimentazioni che si sviluppino lungo tre assi principali:

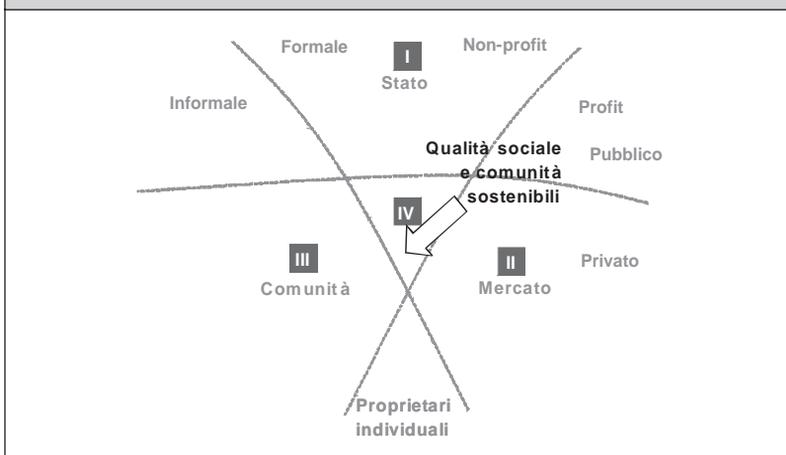
- modalità di finanziamento delle iniziative (es. promuovendo la finanza etica, i fondi immobiliari dedicati all'housing sociale o anche una varietà di altri strumenti che agevolino il finanziamento e consentano di coinvolgere anche altri *sponsor* istituzionali oltre alle stesse fondazioni);
- contenuti e modelli gestionali innovativi, che oltre a coinvolgere le risorse del 'privato sociale' presenti sul territorio, puntino sull'attivazione dei residenti e sulla loro capacità di organizzarsi e di intervenire,

in modo da renderli non solo destinatari di un servizio abitativo ma parte (attiva) di una comunità;

- schemi di partenariato pubblico-privato, cercando di elaborare i contenuti delle sperimentazioni in modo coordinato con le politiche pubbliche, mostrando nuove modalità attraverso le quali la Pubblica amministrazione, il Terzo settore e gli operatori privati possano divenire *partner* efficaci nell'affrontare il bisogno abitativo.

Attraverso progetti sperimentali ed emblematici le fondazioni possono, infine, concorrere a una seconda tendenza del settore (oltre a quella già in atto, vista nella sezione precedente, di sviluppo di *partnership* pubblico-private), ovvero alla spinta delle iniziative abitative verso la qualità sociale e la formazione di comunità sostenibili, inclusive e attente ai bisogni dei loro membri più deboli.

Fig. 9 - Contributo che le fondazioni di origine bancaria possono dare all'housing sociale



Fonte: elaborazione FHS su schema di Gerard van Bortel, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies

5.5 Attività delle fondazioni nell'ambito dell'Housing Sociale

L'attività delle fondazioni di origine bancaria nel settore dell'housing sociale può assumere varie forme in base alle finalità perseguite e alle diverse combinazioni dei due ruoli che esse tipicamente possono rivestire,

quello dell'investitore istituzionale che può destinare al settore immobiliare una parte delle proprie risorse di investimento patrimoniale¹² e quello di ente filantropico che eroga dei contributi a fondo perduto.

A un estremo vi è quindi l'investimento immobiliare puro come una delle possibili scelte di diversificazione della gestione patrimoniale, tesa a equilibrare rischio e rendimento. Secondo questo primo approccio, la gestione del patrimonio è finalizzata a sostenere la missione di ente di erogazione generando dei proventi finanziari.

Un altro approccio è poi quello di associare l'investimento immobiliare a logiche di sviluppo e di promozione dei sistemi locali, ad esempio effettuando investimenti in strutture strategiche per il territorio come quelle per l'istruzione, il turismo, i servizi o anche in progetti residenziali 'di mercato'. In questo secondo caso le fondazioni coniugano la gestione del patrimonio con la ricerca di ricadute positive per il territorio (c.d. 'esternalità' positive), ma senza impattare significativamente sulle proprie attese di rendimento finanziario.

Un ulteriore possibile approccio prevede di finanziare investimenti immobiliari strettamente funzionali a particolari programmi filantropici della fondazione (c.d. *Program Related Investment*). In questo terzo caso, il rendimento atteso dall'investimento, a seconda della rilevanza e delle caratteristiche del programma filantropico sostenuto, può anche essere inferiore a quello di mercato, a condizione che comunque non venga messo a rischio il valore del patrimonio della fondazione.

L'ultima modalità di intervento nel settore immobiliare, che si colloca all'estremo opposto rispetto alla prima, è l'erogazione di contributi a sostegno di iniziative di housing sociale - tipicamente proposte alla fondazione da operatori *non-profit* o pubblici - che non potrebbero essere realizzate altrimenti (es. strutture di prima accoglienza per persone senza dimora, fondi di garanzia). In questo quarto caso non ha senso parlare di rendimenti attesi in quanto la fondazione devolve il frutto del suo patrimonio senza alcuna attesa di rendimento.

Lo schema che segue riassume le quattro ipotesi di possibile impegno di una fondazione di origine bancaria nel settore immobiliare. Si noti che le quattro modalità di intervento pur seguendo logiche molto diverse - che richiedono specifici presidi organizzativi e competenze professionali - possono essere combinate all'interno di uno stesso progetto attivando per la

¹² Il D.L. 143/2003 consente alle fondazioni di origine bancaria di effettuare investimenti immobiliari diversi da quelli strumentali per una quota non superiore al 10% del patrimonio.

fondazione possibili sinergie sia in termini di massimizzazione dell'impatto sociale dell'attività che di presidio diretto della qualità degli investimenti patrimoniali.

Fig. 10 - Strumenti di intervento di una fondazione di origine bancaria nel settore immobiliare

	1. Normali investimenti immobiliari	2. Investimenti strategici per il territorio	3. Program Related Investments	4. Erogazione di contributi
Modalità di intervento nel settore immobiliare				
Rapporto tra missione filantropica e gestione del patrimonio	Missione filantropica Gestione patrimonio ◀──────────────────▶	Missione filantropica Gestione patrimonio ◀──────────●──────────▶	Missione filantropica Gestione patrimonio ◀──●──────────▶	Missione filantropica Gestione patrimonio ◀──────────▶
Razionale per la fondazione di origine bancaria	Diversificare l'investimento del patrimonio allocandone una quota al settore immobiliare	Ottenere un rendimento congruo da investimenti che creano delle ricadute sul territorio	Finanziare interventi funzionali a particolari programmi filantropici	Fornire un sussidio alla realizzazione di interventi (di enti non-profit o pubblici) che non risulterebbero sostenibili senza un contributo a fondo perduto
Rendimento atteso	Rendimento di mercato	Rendimento prossimo a quello di mercato	Almeno mantenimento del patrimonio	Non rilevante

Fonte: "Fondazioni, politiche immobiliari e investimenti nello sviluppo locale", Fondazione di Venezia, autori vari, Marsilio novembre 2007

Negli ultimi anni numerose fondazioni hanno avviato delle iniziative nel settore immobiliare sociale, dapprima prevalentemente erogando contributi a fondo perduto, ad esempio a beneficio di organizzazioni *non-profit* che acquistavano e ristrutturavano appartamenti acquisiti sul mercato o da ex-IACP. Gli appartamenti erano dedicati a soggetti svantaggiati che, oltre ad avere la possibilità di accedere a un alloggio, erano anche oggetto di piani intervento personalizzati e venivano messi in contatto con la rete dei servizi sociali (pubblici e privati).

Da queste prime iniziative sono nati dei bandi e dei programmi di housing sociale più formalizzati che hanno consentito di accompagnare interventi anche molto significativi nelle aree dove si è poi maggiormente accresciuta la tensione abitativa, ad esempio con progetti finanziati da Compagnia di San Paolo, Fondazione Cariparma, Fondazione Cariparo, Fondazione Cariplo, Fondazione Carisbo, Fondazione Cassa dei Risparmi di Forlì, Fondazione Cassa di Risparmio di Modena, Fondazione Monte dei Paschi di Siena.

Nel periodo più recente le fondazioni hanno specializzato sempre di più il loro intervento. I bandi proseguono, ma sono destinati principalmente a finanziare interventi di prima e seconda accoglienza, cioè strutture abitative temporanee per soggetti senza dimora o che provengono da esperienze di particolare difficoltà e hanno bisogno - prima di gestire autonomamente un appartamento - di un periodo in cui “riprendere in mano la propria esistenza”.

A margine dell'attività di erogazione a fondo perduto si è poi sviluppata l'attività di investimento di risorse patrimoniali, rivolta a realizzare interventi di terza accoglienza ovvero a offrire soluzioni abitative stabili inaugurando l'impegno delle fondazioni di origine bancaria secondo l'accezione che in questo momento catalizza la maggiore attenzione, ovvero quello dell'housing sociale dedicato alle famiglie 'solvibili' troppo ricche per accedere all'Edilizia Residenziale Pubblica ma troppo povere per soddisfare il proprio bisogno abitativo sul mercato.

Nel 2006 è stata costituita Oikos, società partecipata dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Alessandria, dal Comune di Alessandria e dal Gruppo Norman, con l'obiettivo di promuovere, progettare e gestire strutture abitative destinate alle fasce più deboli del mercato della locazione presenti nella città di Alessandria. Il progetto di Oikos prevede la realizzazione di circa 60 appartamenti (oltre a box e uno spazio commerciale) per una superficie globale di circa 5.000 metri quadrati. L'assegnazione degli alloggi avverrà sulla base di una valutazione - effettuata con l'ausilio di una commissione di esperti e anche tenendo conto delle situazioni di emergenza segnalate dal Comune di Alessandria - delle condizioni personali familiari, sociali, economiche e dell'affidabilità dei soggetti che aderiranno all'apposito bando pubblicato dalla stessa Oikos. Gli alloggi saranno di ottimo livello come anche le parti comuni (sono previste aree verdi e spazi dedicati al tempo libero a completamento dei servizi a supporto dell'inseadimento), e il canone di locazione sarà compreso tra 60 e 64 Euro per anno per metro quadrato, che secondo le stime di Oikos dovrebbe implicare circa il 20-25% di sconto rispetto ai canoni di mercato della zona. L'operazione prevede un investimento da parte della Fondazione Cassa di Risparmio di Alessandria pari a circa 5 milioni di Euro. Dopo 35 anni ai futuri inquilini verrà offerta la possibilità di divenire proprietari delle unità immobiliari, considerando i canoni sino ad allora versati alla stregua di rate di un mutuo (senza anticipo).

Un secondo esempio significativo è il *Progetto Sharing* - Condividere Idee e abitazioni, promosso da Fondazione Sviluppo e Crescita - CRT (con un impegno finanziario pari a 12 milioni di euro), Fondazione Oltre e Cooperativa Sociale D.O.C., che prevede l'acquisto e la ristrutturazione di

un ex casa albergo delle Poste Italiane di circa 10.000 metri quadri a Torino. L'immobile sarà destinato a soluzioni residenziali temporanee a costo calmierato, per un totale di circa 180 unità residenziali e di 470 posti letto, corredate da servizi socio-relazionali, sanitari e commerciali da destinare non solo ai residenti, ma da aprire anche al quartiere. La realizzazione dell'intervento si stima richiederà 13,5 milioni di euro di investimenti, totalmente finanziati con capitale proprio. I destinatari saranno persone in situazione di disagio abitativo temporaneo, come ad esempio madri *single*, giovani coppie, immigrati, persone in attesa di un alloggio pubblico, studenti, lavoratori in trasferta: un *mix* di utenza che cerca di favorire forme di solidarietà e integrazione ed evitare la ghettizzazione. Si tratta di un progetto decisamente innovativo, perché ha pianificato al suo interno una molteplicità di servizi di supporto e di accompagnamento sociale. Questa iniziativa si inquadra nella strategia del c.d. *social venture philanthropy*, che consiste nell'applicazione di modelli tipici del *venture capital* al mondo degli operatori *non-profit*, e prevede l'attivazione di due fondi, uno dei quali denominato *Social human purpose* e promosso dalla Fondazione Cassa di risparmio di Torino, con un investimento complessivo pari a 110 milioni (stanziati tra il 2006 e il 2007). Il fondo finanzia anche interventi destinati alla realizzazione di abitazioni in affitto a canone calmierato, e potrà essere utilizzato per sostenere la nascita di sperimentazioni in campo abitativo e, più in generale, per supportare iniziative a carattere sociale. La gestione sarà affidata a REAM SGR, la società di gestione di fondi costituita dalle Fondazioni Cassa di Risparmio di Alessandria e di Asti con il Gruppo immobiliare Norman, della quale è successivamente entrata a far parte anche la Fondazione Cassa di Risparmio di Torino.

È prossimo al lancio anche il fondo immobiliare etico "Veneto Casa" promosso dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo e dalla Regione Veneto con un impegno di 5,5 milioni di Euro ciascuna, a fronte di un obiettivo di raccolta di 50 milioni di Euro (con un potenziale di investimento fino a un massimo di 100 milioni di Euro). Per la gestione del Fondo è stata selezionata Beni Stabili Gestioni SGR, la quale ha già registrato l'interesse alla sottoscrizione anche della Fondazione di Venezia e di altri investitori che hanno consentito a oggi di raggiungere impegni per 23 milioni di Euro. I promotori dell'iniziativa, che oltre alle fondazioni includono anche SINLOC (società di *advisory* finanziaria e investimento partecipata da varie fondazioni di origine bancaria), soggetti *non-profit* ed EXIACP locali, hanno inoltre istituito una società apposita che si farà carico della promozione delle iniziative di investimento del Fondo "Veneto Casa" e ne pianificherà e gestirà i contenuti di interesse sociale.

È stato invece avviato nel 2006 il fondo immobiliare etico "Abitare

Sociale 1” che ha raccolto 85¹³ milioni di Euro (con un potenziale di investimento fino a un massimo di 170 milioni di Euro). Il Fondo Abitare Sociale 1 è gestito da Polaris SGR, società di gestione partecipata dalla Fondazione Cariplo, Fondazione Cassa dei Risparmi di Forlì, Cassa Italiana dei Geometri, Congregazioni di Don Bosco e di Don Orione, mentre la promozione delle iniziative e dei contenuti di interesse sociale è affidata alla Fondazione Housing Sociale¹⁴, istituita dalla Fondazione Cariplo nel 2004 assieme con la Regione Lombardia e l’ANCI Lombardia per promuovere il progetto “Housing Sociale”.

Il Fondo Abitare Sociale 1 ha una strategia di investimento specializzata nell’housing sociale e con l’aggiudicazione di 3 aree a Milano, avvenuta nel dicembre 2008, ha completato il processo di individuazione degli ambiti di intervento sui quali prevede di realizzare circa 700 alloggi, oltre a servizi e altre strutture di interesse pubblico. Gli investitori che partecipano al Fondo hanno accettato un rendimento obiettivo pari al 2% oltre l’inflazione, con un orizzonte di investimento di 20 anni e con un vincolo di rendimento massimo al 4% oltre inflazione, stabilendo di devolvere l’eventuale rendimento che eccedesse tale soglia come contributo a fondo perduto per ulteriori iniziative di housing sociale.

Questi sono solo alcuni esempi di un panorama molto ricco e vivace di iniziative delle fondazioni di origine bancaria che sta evolvendo, sotto il coordinamento della Commissione per i servizi alla persona dell’ACRI, verso un approccio condiviso del mondo delle fondazioni all’housing sociale.

A partire dalla lettura delle singole esperienze e dei risultati conseguiti, le fondazioni stanno elaborando obiettivi, strumenti e contenuti che rendano più efficace e conosciuta l’attività di ciascun ente sul proprio territorio. A questo proposito, possono essere identificate alcune fasi del processo in atto:

- percezione del bisogno - le varie fondazioni di origine bancaria, attraverso il rapporto con il territorio e l’esercizio dell’attività di erogazione, registrano i segnali di una nuova emergenza abitativa e sociale;

¹³ Di cui 10 conferiti dalla Fondazione Cariplo, promotore dell’iniziativa, 20 dalla Cassa Depositi e Presiti, 10 rispettivamente da Regione Lombardia, Banca Intesa San Paolo, Banca Popolare di Milano, Generali Assicurazioni, Cassa Italiana dei Geometri e 2,5 ciascuna da Telecom Italia e Pirelli Real Estate.

¹⁴ La Fondazione Housing Sociale ha recentemente modificato il proprio statuto ampliando il campo di attività dalla regione Lombardia a tutto il territorio nazionale e allargando la partecipazione agli organi di governo ad altre fondazioni di origine bancaria.

- sperimentazione - le fondazioni, ciascuna elaborando una politica filantropica che risponda ai propri valori, vincoli gestionali e alle opportunità del territorio, sperimentano nuovi modelli di intervento raccordandosi con gli operatori pubblici e privati del settore;
- sintesi delle sperimentazioni - le fondazioni si confrontano, ad esempio all'interno della Commissione servizi alla persona dell'ACRI o in occasione di eventi, quali Urbanpromo patrocinato dalla Fondazione di Venezia, sulle 'migliori pratiche', nonché sui possibili obiettivi e strumenti comuni per rispondere al disagio abitativo;
- diffusione delle migliori pratiche - le fondazioni trasformano il *know-how* maturato in un bene pubblico, divulgando i risultati delle sperimentazioni sia al proprio interno che tra gli operatori e le autorità pubbliche;
- adozione delle nuove pratiche - la fase conclusiva è rappresentata dall'adozione dei nuovi modelli di attività, degli strumenti e dei contenuti sviluppati da parte degli operatori pubblici e privati; in questo modo il risultato qualitativo inizialmente ottenuto dalle sperimentazioni 'emblematiche' delle fondazioni si può tradurre in una risposta anche quantitativa ai bisogni affrontati.

La sperimentazione condotta dalle fondazioni nell'ambito dell'housing sociale si dovrebbe pertanto indirizzare, oltre che verso la proposta di strumenti finanziari innovativi, anche verso contenuti sociali e modelli organizzativi che possano orientare - se funzionali - autorità pubbliche, operatori privati, istituzioni finanziarie e altri enti offrendo dei possibili strumenti da includere fra le opzioni disponibili per intervenire rispetto al bisogno socio-abitativo.

Le fondazioni hanno iniziato a contribuire al dibattito sulla sussidiarietà e sull'innovazione nel settore dell'edilizia sociale. Ritornando alle cinque fasi illustrate più sopra, se nei prossimi mesi le iniziative in corso con riferimento al Piano Casa e agli importanti programmi edilizi che operatori pubblici e privati si accingono ad avviare si realizzeranno anche promuovendo delle 'comunità sostenibili' e dei servizi ad esse dedicati, le fondazioni probabilmente avranno espresso il loro potenziale per uno sviluppo del settore più ampio e più solido.

5.6 Nuovi strumenti per l'Housing Sociale: i fondi immobiliari

Il fondo comune d'investimento immobiliare è uno strumento particolarmente adatto per iniziative di housing sociale in quanto queste, collocandosi a cavallo tra interesse pubblico e privato, traggono grande benefi-

cio da un assetto robusto nella gestione e flessibile nella definizione delle politiche di investimento e di *governance*.

Rispetto a possibili veicoli societari o finanziari alternativi il fondo immobiliare si contraddistingue, infatti, per essere sottoposto alla vigilanza prudenziale della Banca d'Italia e per avere una *governance* articolata sulle figure della SGR che gestisce l'attività in modo professionale, massimizzandone il valore, di Comitati consultivi che consentono agli investitori di esprimersi sull'attività della SGR, di una Banca Depositaria, di Esperti indipendenti e Revisori che assicurano ulteriori livelli di controllo e garanzia. La flessibilità è data, fra gli altri elementi, dalla possibilità di includere nel Regolamento del fondo immobiliare dei vincoli di selezione degli investimenti sulla base di criteri etici e di finanza sostenibile che rispondano alle finalità di interesse pubblico delle iniziative, e di includere nei Comitati consultivi degli *stakeholders* che possano presidiare il rispetto di tali vincoli.

Un fondo immobiliare è, in estrema sintesi, un patrimonio autonomo suddiviso in quote aventi lo stesso valore e gli stessi diritti, di pertinenza di una pluralità di partecipanti (investitori), gestito da una Società di Gestione del Risparmio (SGR) che lo investe esclusivamente o prevalentemente in beni immobili, diritti reali immobiliari o partecipazioni in società immobiliari.

La vita di un Fondo, dalla raccolta fino alla liquidazione, è disciplinata da un Regolamento di gestione che rappresenta l'accordo attraverso il quale i partecipanti si affidano alla gestione in monte effettuata dalla SGR. Il Regolamento indica l'ammontare complessivo del Fondo, il periodo di tempo durante il quale gli investitori possono sottoscrivere le quote, la strategia di investimento, gli obiettivi di rendimento, la *governance* e tutti gli altri aspetti relativi al suo funzionamento.

Dopo aver ottenuto l'autorizzazione del Regolamento da parte della Banca d'Italia, che ne verifica i contenuti rispetto alle previsioni del Testo Unico della Finanza, alla disciplina emanata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla stessa Banca d'Italia, nonché la sottoscrizione da parte dei partecipanti, la SGR dà avvio all'attività del Fondo.

Il Regolamento di gestione può prevedere che la SGR istituisca alcuni presidi di governo finalizzati a condividere - nel rispetto dei principi e delle regole previsti dalla normativa - alcuni aspetti della gestione con gli investitori o anche con altri *stakeholders*, e in particolare:

- un'Assemblea dei partecipanti, che si esprime per le decisioni di natura straordinaria o per quelle che possano incidere sull'impianto originario del rapporto partecipativo (es. sostituzione della SGR, modifiche al Regolamento, messa in liquidazione del Fondo, modifiche alle poli-

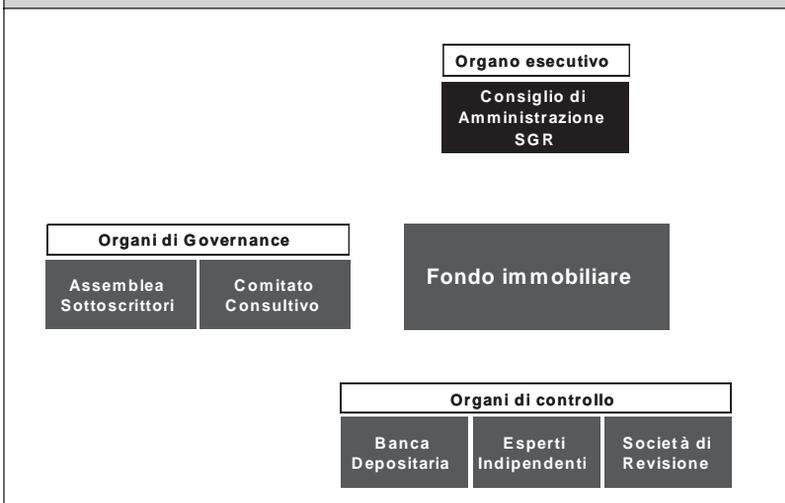
tiche di gestione) nonché, in genere, rispetto all'individuazione dei membri del comitato consultivo di cui sotto;

- un Comitato consultivo (o *advisory committee*), che può essere chiamato a esprimere pareri su buona parte delle decisioni riguardanti la gestione del fondo, in alcuni casi anche con potere di veto (es. operazioni in cui la SGR possa trovarsi in conflitto di interessi).

Rispetto all'utilizzo del Fondo immobiliare, nel settore dell'housing sociale la previsione di un comitato consultivo consente di integrare la *governance* delle iniziative ad esempio con:

- presidi che vigilino rispetto al corretto perseguimento degli obiettivi di natura pubblica o sociale espressi dal Regolamento di gestione del Fondo (c.d. "Principi etici");
- il controllo assicurato dal coinvolgimento dei partecipanti alla discussione delle opportunità di investimento e delle principali decisioni gestionali. È questo uno dei requisiti tipicamente richiesti dagli investitori istituzionali;
- la consultazione con *stakeholders* che rivestano un ruolo strategico per l'avvio e per la realizzazione degli interventi del Fondo, nonché per il loro coordinamento con le politiche abitative pubbliche.

Fig. 11 - Esempio di struttura esecutiva, di *governance* e di controllo di un fondo immobiliare



Si possono ipotizzare varie politiche di gestione di un Fondo immobiliare caratterizzate da diversi livelli di rischio e di redditività attesa. La strategia di investimento del Fondo può in particolare prevedere vincoli di selezione degli investimenti sulla base di criteri etici o di finanza sostenibile¹⁵, cioè criteri di investimento non finalizzati alla massimizzazione del valore del Fondo ma ad altre finalità di natura non finanziaria, esplicitando quali oneri connessi con le finalità etiche o di finanza sostenibile possano essere imputati al fondo. Qualsiasi fondo immobiliare che dedichi la propria strategia di investimento alla realizzazione di alloggi per finalità sociali, a prescindere dal rendimento finanziario che fissa come obiettivo, si fa carico di finalità etiche e di finanza sostenibile a cui la SGR si deve attenere secondo le previsioni del Regolamento di gestione.

Il fondo ha autonomia patrimoniale rispetto alla SGR e agli eventuali altri fondi gestiti dalla stessa ma non ha personalità giuridica autonoma, per cui le relative decisioni sono sempre assunte dalla SGR (in nome e per conto del Fondo).

I fondi immobiliari possono essere sottoscritti attraverso il conferimento di denaro (fondi sottoscritti per cassa) o di immobili (fondi ad apporto). A fronte dell'apporto il sottoscrittore riceve quote del fondo per un valore pari a quello degli immobili conferiti. I fondi per l'housing sociale possono essere di entrambe le tipologie.

La procedura di apporto prevede, in modo analogo all'aumento di capitale di una società, numerose verifiche relative alle caratteristiche degli immobili conferiti e alla congruità del loro valore (condotte da un Esperto indipendente che stima il valore massimo attribuibile agli immobili tenendo conto anche dell'eventuale loro trasferimento 'in blocco' al fondo, che comporta tipicamente uno 'sconto di portafoglio' rispetto alla somma dei valori di ciascun immobile¹⁶). Essendo il fondo un prodotto finanziario una seconda verifica, condotta da un Intermediario finanziario, riguarda la coerenza tra le caratteristiche degli immobili apportati e quelle dell'istituendo fondo (es. coerenza con la strategia di investimento, con il suo rendimento atteso e con la capacità di distribuire frutti per la durata del fondo).

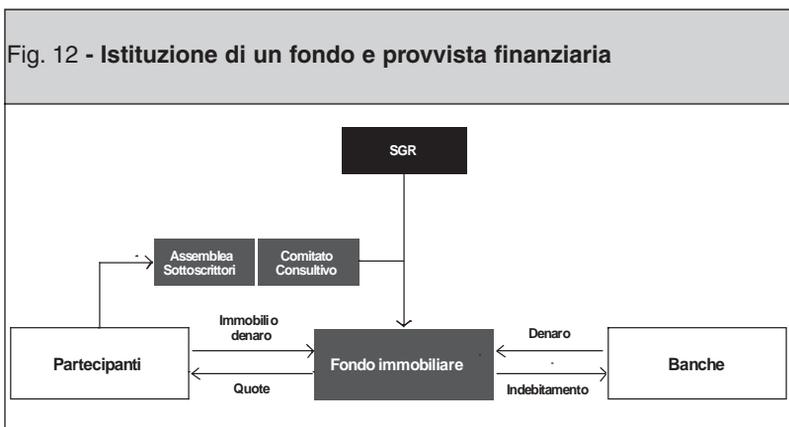
Il fondo può dotarsi dei mezzi necessari per attuare la propria strategia di investimento utilizzando i proventi della sottoscrizione iniziale delle quote oltre che - se previsto dal Regolamento e soprattutto se sostenibile da

¹⁵ Provvedimento della Banca d'Italia del 14 aprile 2005.

¹⁶ Ciò anche perché la vendita frazionata richiederebbe molto tempo, con attività complesse e rischi non sempre facilmente valutabili.

un punto di vista finanziario - con indebitamento in misura non superiore al 60%¹⁷ del complesso degli investimenti immobiliari.

Il Regolamento può prevedere che i partecipanti versino immediatamente gli ammontari sottoscritti o che, in alternativa, tali ammontari vengano versati progressivamente e in funzione degli investimenti, evitando che si formi della liquidità in eccesso. In questo secondo caso il fondo viene definito 'a richiamo degli impegni' e consente, soprattutto nei fondi che prevedono una strategia di sviluppo immobiliare, di graduare nel tempo l'impegno dei sottoscrittori.



Fonte: FHS

I fondi immobiliari possono poi essere riservati a investitori qualificati (fondi riservati), che hanno capacità professionali che consentono loro di valutare in modo efficace i rischi dell'investimento, o aperti alla partecipazione di piccoli risparmiatori (fondi *retail*), per i quali sono previste misure speciali di tutela. I fondi per l'housing sociale allo studio o attivati sino ad ora sono tutti 'riservati', sia perché non dovendo ottemperare alle misure di tutela previste per i piccoli risparmiatori risultano più snelli e flessibili (nella fase di strutturazione e nella successiva gestione), sia perché essendo un prodotto relativamente nuovo le SGR hanno privilegiato investitori professionali in grado di partecipare alla *governance* del fondo e di confrontarsi sui rischi e sulle potenzialità dei singoli investimenti.

¹⁷ I fondi immobiliari 'speculativi' possono superare la soglia del 60%.

I fondi immobiliari di diritto italiano sono tipicamente “chiusi” ovvero i partecipanti non possono entrarvi e uscirne liberamente e il diritto al rimborso delle quote viene riconosciuto solo a scadenze predeterminate (i partecipanti che desiderino uscire prima della scadenza possono solo cedere le proprie quote ad un nuovo investitore, ma il prezzo ottenuto generalmente presenta sconti piuttosto forti¹⁸ rispetto al valore contabile delle quote).

Per tentare di facilitare lo smobilizzo dell’investimento in un fondo immobiliare sono stati introdotti anche i fondi immobiliari “a finestre” o semi-aperti, il cui patrimonio può essere raccolto anche mediante emissioni di quote successive alla prima; in occasione delle finestre di riapertura del fondo possono essere effettuati, qualora il Regolamento lo preveda, rimborsi anticipati che consentono ai partecipanti di uscire senza penalizzazioni.

La contabilità del fondo segue il principio del valore di mercato (c.d. ‘*marking to market*’) ovvero il valore di bilancio di un fondo immobiliare riportato nella relazione semestrale e nel rendiconto annuale considera le attività al loro valore di mercato stimato sulla base di perizie effettuate dagli Esperti immobiliari indipendenti; il valore della quota è quindi calcolato ogni sei mesi come differenza tra l’attivo e il passivo di bilancio (*Net Asset Value - NAV*) diviso per il numero di quote emesse dal fondo (*NAV pro-quota*).

La durata massima di un fondo immobiliare è di 30 anni. Generalmente i Fondi hanno però una durata molto più breve, di circa 7 anni; i fondi di ‘valorizzazione’ o ‘frazionamento’, la cui strategia consiste nella vendita di un patrimonio ricevuto in apporto, possono avere durate anche inferiori ai 3 anni. I fondi di housing sociale tendono invece ad avere scadenze più lunghe, da un lato per far coincidere, quanto più possibile, la durata del fondo con quella del vincolo di locazione calmierata a cui sono tipicamente soggetti gli immobili di edilizia sociale, dall’altro, per consentire agli inquilini di completare dei piani di risparmio che facilitino l’acquisto a termine delle abitazioni dal fondo. L’allungamento della durata del fondo dipende, tuttavia, dalla disponibilità degli investitori a impegnarsi su orizzonti superiori ai 10 anni.

Un Fondo può prevedere diversi comparti, ciascuno dotato di autonomia patrimoniale, di caratteristiche proprie e di propri organi consultivi.

¹⁸ Lo sconto può variare indicativamente dal 15 al 45% a seconda della congiuntura di mercato, della durata residua del fondo e delle caratteristiche del patrimonio. In occasione di operazioni straordinarie (possibili per i fondi in modo analogo alle società) lo sconto si può ridurre o addirittura azzerare.

La presenza di diversi comparti equivale a raggruppare vari fondi, che abbiano per altro degli elementi che li mettano in relazione, in una struttura unitaria; questo può comportare risparmi di costo, che devono tuttavia essere valutati caso per caso, in quanto ciascun comparto richiede lo svolgimento di molte attività amministrative e gestionali, come se si trattasse di un fondo autonomo.

L'ammontare del fondo può essere suddiviso in diverse categorie di quote, prevedendo che le quote di ciascuna categoria abbiano lo stesso valore e gli stessi diritti e che categorie diverse abbiano diritti patrimoniali e amministrativi differenziati. Questa opzione aggiunge ulteriore flessibilità, per la strutturazione dei rapporti economici e di *governance* all'interno di un fondo immobiliare, in aggiunta a quella conseguibile mediante politiche di gestione etiche e l'istituzione di un Comitato consultivo, come visto in precedenza.

La fiscalità di un fondo immobiliare viene in genere considerata mite. Il Decreto Legge 112/2008 (convertito con legge 133/2008) ha portato la ritenuta sui proventi distribuiti (o realizzati in fase di liquidazione) al 20% rispetto al precedente 12,5%, che allineava il regime fiscale dei fondi immobiliari a quello del risparmio gestito. Lo stesso livello di imposizione si registra per le Società di Investimento Immobiliari Quotate, per le quali tuttavia esistono numerosi vincoli che difficilmente le rendono compatibili con le operazioni di sviluppo immobiliare o con la proprietà di patrimoni in locazione che presentino una modesta capacità di reddito corrente.

Alla sottoscrizione di un fondo immobiliare possono partecipare soggetti sia pubblici che privati; nel caso i sottoscrittori siano pubblici e la loro partecipazione comporti che l'apporto al fondo sia composto per oltre il 51% da beni dello Stato, di enti previdenziali, regioni, enti locali e loro consorzi, nonché di società interamente possedute dagli stessi soggetti, il fondo immobiliare può assumere la natura di fondo immobiliare con apporto di beni pubblici, di cui all'art. 14bis, L. 86/1994, acquisendo alcuni benefici fiscali. La normativa che disciplina i fondi ad apporto pubblico è la medesima prevista per i fondi ad apporto privato, con alcune differenze principalmente riconducibili all'obbligo di collocamento presso soggetti diversi dagli apportanti pubblici, entro 18 mesi dall'avvio, di un numero di quote superiore al 60% di quelle emesse a fronte dell'apporto, pena la liquidazione del fondo e la retrocessione degli immobili agli enti apportanti.

5.6.1 Avvio e gestione di un fondo immobiliare

Il processo di strutturazione e di lancio di un fondo immobiliare coinvolge diversi soggetti, fra cui: Banca d'Italia per l'approvazione del Regolamento, la SGR per la gestione del processo e la definizione del Regolamento, la banca depositaria per la custodia di titoli/quote, i partecipanti per la sottoscrizione delle quote e l'apporto degli immobili, le banche finanziatrici per il finanziamento del debito e gli esperti indipendenti per la valutazione degli immobili eventualmente da apportare al fondo. Tale complessità e i relativi costi di strutturazione, nonché i successivi costi di funzionamento della SGR (la cui attività deve ottemperare a obblighi organizzativi imposti dalla vigilanza della Banca d'Italia) in genere giustificano l'avvio di un fondo immobiliare solo se l'operazione ha un valore complessivo almeno pari a 100 milioni di euro.

Normalmente la promozione di un fondo immobiliare viene condotta da una SGR che individua un'opportunità, sviluppa un progetto, lo propone a degli investitori (partecipanti) e quindi avvia il fondo. Si è tuttavia diffusa una prassi che vede gli stessi partecipanti - che individuano o possiedono delle opportunità come ad esempio aree, immobili o risorse finanziarie - sviluppare un progetto con l'aiuto di un *advisor* finanziario, diventarne essi stessi *sponsor* e poi selezionare una SGR che istituisca e promuova un fondo immobiliare loro dedicato.

In questo secondo caso la selezione della SGR, che può avvenire mediante l'attivazione di un'apposita procedura a evidenza pubblica, è una scelta molto delicata e fondamentale per raggiungere gli obiettivi e le finalità del fondo in quanto alla SGR viene demandata l'attuazione del progetto che gli *sponsor* intendono sviluppare. Per maggiore efficacia, gli *sponsor* possono selezionare la SGR dopo aver predisposto degli schemi di *governance* (che fungano da traccia per la predisposizione del Regolamento da parte della SGR) e, soprattutto, un *business plan* che illustri lo sviluppo e i contenuti attesi per il Progetto, anticipando la gestione che si chiede alla SGR di mettere in atto.

In ogni caso, un fondo immobiliare viene avviato sulla base di almeno due documenti predisposti dalla SGR: a) il Regolamento di gestione e b) dei contratti di sottoscrizione attraverso i quali i partecipanti si impegnano nei confronti della SGR a conferire le risorse necessarie a costituire l'ammontare del fondo.

Per offrire la sottoscrizione del fondo a eventuali partecipanti che non siano anche *sponsor* dell'iniziativa, la SGR predispone in genere dei documenti di *marketing* che includono tipicamente c) un proprio *business plan* che illustra lo sviluppo atteso dell'attività e d) un *information memoran-*

dum accompagnato da presentazioni di approfondimento dei principali aspetti del progetto di lancio del fondo (es. profilo della SGR¹⁹, analisi del mercato di riferimento, esempi di investimento²⁰, strategia di uscita dagli investimenti ecc.). Nonostante il Regolamento sia il principale documento che regola la vita del fondo, la documentazione di *marketing* fissa comunque dei riferimenti importanti in quanto fa parte della base di informazioni valutate dagli investitori per assumere la loro decisione di partecipare al fondo.

L'avvio di un fondo normalmente prevede le seguenti attività:

- concezione e strutturazione; analisi delle caratteristiche dell'eventuale portafoglio di apporto (valutazione di massima, raccolta di informazioni, elaborazione delle strategie di sviluppo e di valorizzazione), definizione di un *business plan* preliminare, delle ipotesi di *governance*;
- *pre-marketing*; incontri con potenziali sottoscrittori per valutare il loro interesse, in questa fase in linea di principio, per l'investimento proposto e ottenere i loro commenti alla struttura di fondo ipotizzata;
- *selezione della SGR*; in genere un Fondo viene concepito, strutturato e promosso da una SGR; nel caso venga concepito e strutturato da altri soggetti (*sponsor*), è opportuno procedere alla selezione della SGR tramite apposite procedure competitive, prima di procedere con le fasi successive di strutturazione del fondo;
- finalizzazione del Regolamento; estensione finale del regolamento di gestione e presentazione alla Banca d'Italia per l'autorizzazione²¹;
- *Due Diligence* e pre-valutazione; analisi approfondita degli aspetti legali, tecnici, urbanistici e valutazione degli immobili facenti parte del portafoglio di apporto (queste attività possono anche precedere o andare in parallelo con la finalizzazione del Regolamento);
- finalizzazione documentazione di *marketing* e *Data Room*; predisposizione del *business plan* di collocamento, dell'*information memorandum* e di eventuale altra documentazione di *marketing* oltre che di una

¹⁹ Base azionaria della SGR, sui dati finanziari di sintesi, esponenti, informazioni sul *team* di gestione del fondo (molto importante per gli investitori che, spesso, chiedono che uno specifico *retention plan* riduca i rischi di *turn-over* del *team*), operazioni concluse dalla SGR e dal *team* ecc..)

²⁰ Molto spesso anche in un fondo sottoscritto per cassa si presentano ai sottoscrittori delle potenziali iniziative di investimento (c.d. *seeding portfolio*) per mostrare la capacità della SGR ed una concreta esplicitazione della strategia di investimento. In questo caso può essere necessario allestire una *Data Room* nella quale i sottoscrittori possano effettuare verifiche puntuali di accordi preliminari, informazioni amministrative e urbanistiche ecc..

²¹ L'autorizzazione del regolamento di gestione da parte della Banca d'Italia richiede tipicamente 90 giorni (tempo massimo previsto dalla normativa).

Data Room nel caso queste informazioni e documenti siano utili ai potenziali sottoscrittori;

- sottoscrizione (o *marketing*) del fondo; a partire dall'autorizzazione del Regolamento, la SGR propone ai potenziali investitori la sottoscrizione del fondo per il periodo previsto dal regolamento e comunque non superiore a 18 mesi;
- avvio del Fondo²²; al raggiungimento dell'ammontare previsto di sottoscrizioni o comunque alla scadenza del periodo di sottoscrizione la SGR delibera l'avvio dell'attività del fondo; nel caso di un fondo ad apporto il momento dell'avvio tende a coincidere con quello della sottoscrizione degli atti d'apporto²³.

L'investimento del fondo può avvenire tramite l'acquisto di immobili a reddito (nel caso dell'housing sociale, trattandosi di immobili a uso residenziale, è da valutare con attenzione l'impatto fiscale) o anche di immobili da ristrutturare o aree da edificare, impegnando in questo caso il fondo in attività di sviluppo e riqualificazione immobiliare. Quest'ultima fattispecie deve essere disciplinata nel dettaglio dal Regolamento, sia nella descrizione della strategia di investimento che dei potenziali rischi, in quanto presenta particolari complessità operative nonché periodi iniziali durante i quali, a fronte degli esborsi finanziari necessari a supportare gli investimenti, non possono essere distribuiti frutti ai partecipanti.

Per tutta la sua durata il fondo possiede, loca e gestisce (direttamente o tramite terzi) gli immobili; alla scadenza procede alla dismissione degli immobili nell'ambito delle attività di liquidazione²⁴, ritornando ai partecipanti gli ammontari inizialmente conferiti nonché i frutti della gestione eventualmente ancora non distribuiti.

²² L'avvio del fondo può avvenire anche in un momento precedente alla scadenza del periodo di sottoscrizione, se previsto dal Regolamento, rendendolo immediatamente operativo e continuando in parallelo a raccogliere le sottoscrizioni (c.d. Pre-closing) fino alla scadenza del periodo di collocamento.

²³ Un fondo ad apporto può prevedere che le risorse iniziali siano conferite anche per cassa. La stipula degli atti d'apporto può inoltre avvenire anche in un momento successivo a quello dell'avvio del Fondo, liberando le quote sottoscritte dall'apportante solo al trasferimento del relativo immobile.

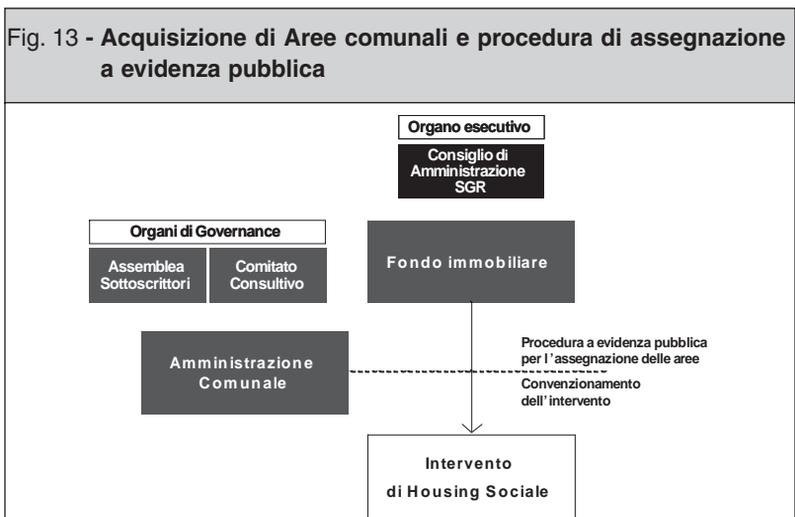
²⁴ In caso di cessione di alcuni immobili prima della scadenza, il fondo può procedere oltre che alla distribuzione delle plusvalenze realizzate anche a restituire una parte dell'investimento iniziale effettuato dai sottoscrittori attraverso dei rimborsi parziali pro-quota.

5.6.2 L'investimento di un fondo immobiliare in un'iniziativa di Housing Sociale, l'esperienza del Fondo "Abitare Sociale 1"

L'investimento per la realizzazione di un intervento di housing sociale richiede di affrontare e coordinare aspetti molto diversi tra loro. Oltre alle dimensioni finanziarie ed edilizie tipiche per un fondo immobiliare (nelle quali viene generalmente considerato come ricompreso anche il tema della sostenibilità ambientale), è necessario sviluppare la dimensione dell'interesse pubblico e sociale dell'iniziativa curando la sostenibilità sociale e la progettazione di servizi dedicati a particolari categorie di utenza.

Per proporre un'offerta abitativa a condizioni calmierate, sia in affitto che in vendita, un'iniziativa di housing sociale parte dalla ricerca di terreni o immobili a basso costo che consentano di contenere l'investimento iniziale preferendo per questo motivo, generalmente, opportunità di intervento su aree pubbliche quasi sempre comunali.

Questo aspetto comporta per la fase di progettazione degli interventi un elemento aggiuntivo di complessità: l'acquisizione di aree pubbliche (quasi sempre in diritto di superficie a lungo termine, 90 o 99 anni), considerata la natura privata del fondo, deve avvenire attraverso una procedura a evidenza pubblica che assicuri che il fondo sia il soggetto attuatore in grado di massimizzare l'interesse dell'Amministrazione (ad esempio offrendo i canoni di locazione minori possibile o proponendo, a parità di condizioni economiche, un intervento di maggiore qualità sociale o urbanistica).



Fonte: FHS

Il progetto di housing sociale incappa a questo punto in una sorta di dilemma: la tutela dell'interesse pubblico, uno degli elementi qualificanti dell'attività di un fondo immobiliare dedicato all'housing sociale, si scontra con la tutela dei contenuti sociali del progetto, che difficilmente possono essere messi 'a gara' e trovare una base comparativa che consenta di valutare le diverse proposte. Il montaggio di un'operazione sociale richiede infatti un rilevante investimento di tempo e risorse nella costruzione di relazioni con gli ambiti locali di riferimento, nell'analisi dei loro bisogni e nella progettazione delle iniziative da attivare.

La 'pratica' sperimentale messa a punto dal Fondo Abitare Sociale 1 prevede che la Fondazione Housing Sociale stipuli un protocollo di intesa istituendo un Gruppo di lavoro integrato con l'Amministrazione comunale e con gli altri *sponsor* dell'iniziativa, attribuendo al Gruppo di lavoro integrato la funzione di promotore dell'intervento di housing sociale.

Con modalità analoghe a quelle previste dalla normativa per il *Project financing*, il progetto messo a punto dal Gruppo di lavoro integrato viene poi approvato dall'Amministrazione comunale e messo a gara attraverso una procedura a evidenza pubblica alla quale, tra gli altri, può aderire il Fondo. In caso di vittoria, il Fondo si aggiudica il diritto di stipulare una convenzione con l'Amministrazione comunale che costituisce il diritto di superficie sulle aree comunali a favore del Fondo e stabilisce gli obblighi e i vincoli che disciplinano l'interesse pubblico dell'intervento di housing sociale.

Il Gruppo di lavoro integrato sviluppa gli *input* di interesse pubblico e sociale forniti sia dall'Amministrazione comunale sia da altri *stakeholders*, come nel caso la Fondazione Cariplo, avendo tuttavia cura di preservare la sostenibilità economica e la fattibilità dell'iniziativa di housing sociale, assicurando l'effettiva attuabilità dell'iniziativa prima che essa venga messa a gara per spuntare sul mercato le condizioni migliori.

Fatta questa premessa, lo sviluppo di un intervento di housing sociale, dalla sua ideazione fino alla dismissione da parte del Fondo, può essere sintetizzato come segue:

- *scouting* di iniziative; incontri con varie amministrazioni (o con soggetti di altra natura che possiedano delle aree idonee) per analizzare la fattibilità preliminare e l'interesse a sviluppare un intervento di housing sociale;
- accordi preliminari; stipula di intese che illustrino gli obiettivi, l'oggetto e il possibile percorso dell'intervento di housing sociale (es. protocollo di intesa) istituendo un Gruppo di lavoro integrato che ne promuova i contenuti;
- promozione dell'iniziativa; attività congiunta, nell'ambito del Gruppo di lavoro integrato, per la promozione dell'iniziativa (progettazione preliminare degli aspetti immobiliari, economici e sociali);

- assegnazione delle aree; procedura a evidenza pubblica alla quale partecipa il Fondo come soggetto che si candida all'attuazione degli interventi studiati dal Gruppo di lavoro integrato;
- convenzione; stipula di un accordo tra Amministrazione comunale e Fondo (nel caso risulti aggiudicatario) che conferisce a quest'ultimo un diritto di superficie²⁵ a lungo termine (ad esempio, 99 anni rinnovabili a Crema, 90 anni a Milano) e fissa la durata e i termini della locazione sociale nonché le opere di interesse pubblico che devono essere realizzate;
- progettazione definitiva; completamento della progettazione, tramite professionisti selezionati dal Fondo (anche attraverso concorsi di progettazione);
- attuazione urbanistica; piani di lottizzazione, programmi integrati di intervento o altre procedure necessarie per completare il processo autorizzativo urbanistico;
- sviluppo/ristrutturazione immobiliare; con modalità che assicurino un'adeguata competizione tra i potenziali fornitori delle opere;
- locazione e gestione²⁶; messa a reddito degli immobili per la durata del fondo;
- vendita degli immobili; dismissione degli immobili sulla base dei criteri fissati nella convenzione stipulata con il Comune.

Fig. 14 - Dall'ideazione di un intervento di housing sociale alla sua dismissione da parte del Fondo



Fonte: FHS

²⁵ La stipula della convenzione può avvenire anche in un momento successivo a quello indicato. Il diritto di superficie è oneroso: in genere il prezzo del diritto di superficie viene fissato pari al valore di monetizzazione delle aree a standard.

²⁶ Uno degli elementi innovativi del Progetto Housing Sociale prevede che la gestione venga affidata agli stessi inquilini riuniti in cooperativa.

In un intervento di housing sociale gli aspetti edilizi e finanziari sono strettamente correlati al montaggio sociale dell'iniziativa e alla dimensione di *partnership* con l'amministrazione pubblica di riferimento.

Per la strutturazione delle iniziative di investimento del Fondo Abitare Sociale 1 oltre alle attività prevalentemente edilizie illustrate più sopra, sono state svolte in parallelo anche le attività di progettazione della comunità e dei suoi servizi definendo un Progetto sociale per concorrere all'attuazione del quale è stata riservata una parte della capacità di investimento del fondo.

Per la predisposizione del Progetto sociale, il Fondo Abitare Sociale 1 e la Fondazione Housing Sociale hanno in particolare proceduto a:

- definire un profilo di riferimento delle comunità da insediare con l'assistenza del Politecnico di Milano;
- elaborare delle modalità di formazione delle nuove comunità, che valorizzassero la *partnership* con operatori locali in grado di accompagnare questo processo;
- presentare agli operatori *non-profit* e *limited profit* attivi sul territorio e agli altri *stakeholders* locali le iniziative di housing sociale ipotizzate per raccogliere segnalazioni e proposte rispetto ai possibili servizi da insediare;
- sistematizzare le segnalazioni in proposte progettuali, coordinate anche con l'attività erogativa della Fondazione Cariplo (sia sul fronte dei servizi alla persona che dell'efficienza ambientale), valutandone la sostenibilità complessiva;
- raccogliere le ipotesi progettuali all'interno di tre proposte che sono state presentate al Comune di Milano per aderire all'Avviso pubblico bandito per l'aggiudicazione delle aree.

Dopo l'aggiudicazione, avvenuta nel mese di dicembre del 2008, la previsione è che l'attività proceda con una stretta collaborazione tra Polaris SGR e FHS, dove la prima si focalizzerà maggiormente sulla componente immobiliare e finanziaria dei progetti, mentre la seconda sovrintenderà al montaggio sociale e ai contenuti sperimentali delle iniziative.

5.6.3 Piano Casa e Sistema integrato di fondi immobiliari

L'art. 11 del D.L. 112/2008 (convertito con legge 133/2008) ha introdotto²⁷ i contenuti essenziali di un nuovo piano nazionale per l'edilizia abi-

²⁷ Perché si possa dare attuazione ai contenuti del Piano Casa è necessario un DPCM, previa delibera del CIPE e su proposta dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

tativa (Piano Casa) fra i quali il comma 3, lettera a)²⁸ prevede l'attivazione di un Sistema Integrato di Fondi immobiliari dedicato alla realizzazione di edilizia sociale (SIF).

Lo schema ipotizzato, del quale sono apparse sulla stampa varie anticipazioni, è molto innovativo e prevede l'attivazione di un fondo di investimento nazionale che faciliti l'avvio di serie di fondi locali, nei quali il fondo nazionale intende assumere delle partecipazioni di minoranza non superiori al 40%, a condizione che i fondi locali rispondano ai requisiti di interesse pubblico e sociale previsti dal Piano Casa e che verranno qualificati nel dettaglio anche dal Regolamento di gestione del Fondo nazionale.

Per il Fondo nazionale sarebbe fissata una dotazione iniziale pari a 1 miliardo di euro (che a termine dovrebbe incrementarsi fino a 3), con l'obiettivo di realizzare circa 20.000 alloggi. Naturale candidata a lanciare e gestire il fondo nazionale è la Cassa Depositi e Prestiti SpA, istituzione finanziaria pubblica che, oltre a disporre di una consistente dotazione finanziaria, ha recentemente deciso di focalizzare le proprie linee di sviluppo su due dei principali deficit del paese: infrastrutture e casa.

Oltre alla sostanziale discontinuità rispetto agli strumenti tradizionali del settore dell'edilizia sociale, in quanto il SIF propone risorse che hanno la natura di investimento (sia da parte del fondo nazionale che dei fondi locali) e non di sussidio, con problematiche attuative del tutto diverse, una delle principali innovazioni che si preannunciano riguarda le modalità di interazione tra la dimensione nazionale e quella locale.

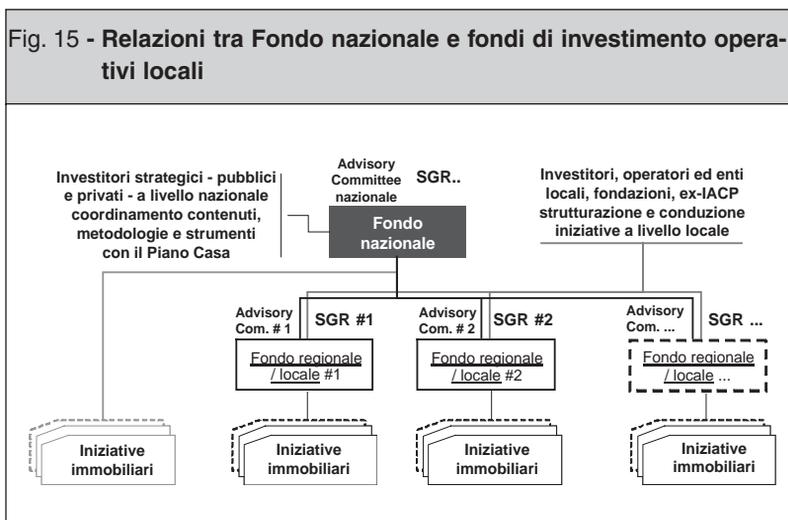
La struttura del SIF consente infatti di sfruttare delle sinergie nazionali, si pensi alle risorse dello stesso fondo nazionale, ma anche alla possibilità di trasferire buone pratiche o di avvalersi di strumenti condivisi che supportino lo sviluppo del settore (es. fondi di garanzia, risparmio casa), mantenendo allo stesso tempo la massima flessibilità nel montaggio delle iniziative e nel loro governo a livello locale.

Lo schema prevede infatti che la *governance* dei fondi di investimento 'operativi' sia retta dal ruolo di SGR, Comitati Consultivi e investitori locali, che rappresenteranno la maggioranza del capitale di rischio impiegato dai fondi e che, sempre a livello locale, si dovranno confrontare con le Amministrazioni comunali, con le Autorità regionali e con gli operatori per

²⁸ DL 112/2008, Art. 11, comma 3, let a): "costituzione di fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta abitativa, ovvero alla promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi e con la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, articolati anche in un sistema integrato nazionale e locale, per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale".

il montaggio e la gestione delle iniziative. Raggiunta la massa critica di iniziative che renda possibile l'attivazione di un fondo i promotori, che potranno essere i più vari - ivi incluse le fondazioni di origine bancaria -, si candideranno a ricevere l'investimento 'finanziario' del fondo di fondi nazionale.

Quest'ultimo come detto non potrà superare la soglia del 40% e rimarrà quindi un partecipante rilevante ma di minoranza rispetto alla *governance* locale, potendo esercitare il proprio ruolo soprattutto rispetto alla verifica della rispondenza dei contenuti delle iniziative rispetto a quelli del Piano Casa e ovviamente ai parametri che lo stesso fondo nazionale riterrà di fissare a tutela del proprio investimento.



Fonte: FHS - Sinloc S.p.A.

Per le iniziative locali, l'esistenza di un fondo nazionale disponibile in linea di principio a partecipare all'avvio di fondi e iniziative locali, dovrebbe quindi comportare migliori condizioni per:

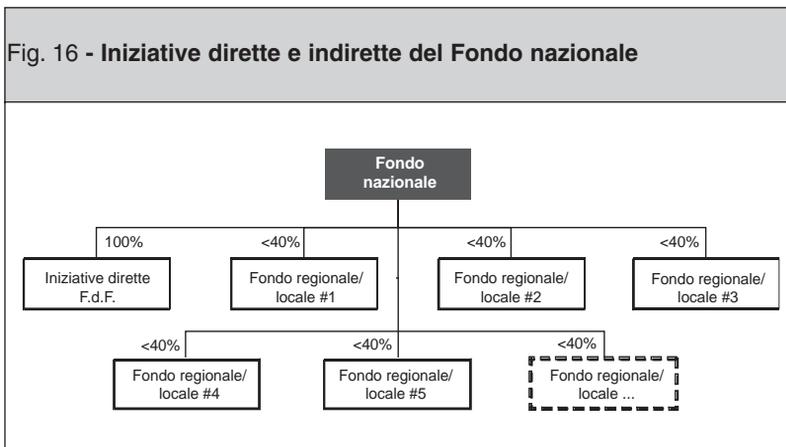
- l'avvio delle iniziative, fornendo la propria assistenza sia alle amministrazioni sia agli operatori per facilitare la negoziazione e l'incontro dei rispettivi interessi pubblici e privati;
- il finanziamento, sottoponendo le iniziative al proprio scrutinio di investitore e fornendo implicitamente dei segnali rispetto alla validità dei progetti una volta deciso il co-investimento fino al 40%;

- il miglioramento dei contenuti, attraverso il trasferimento di buone pratiche, modalità attuative e la promozione di strumenti che sostengano lo sviluppo del settore.

Per quanto riguarda le aree geografiche dove non fosse possibile identificare dei promotori locali, è stato infine previsto che il Fondo nazionale possa intervenire anche direttamente, in misura nel complesso non superiore al 10% dei propri investimenti, istituendo uno o più Fondi 'operativi' sia in specifiche aree geografiche che aggregando iniziative locali anche non contigue tra loro.

Il Fondo nazionale, in estrema sintesi, non si presenta tanto come uno strumento che riporta al livello nazionale la gestione delle iniziative di edilizia sociale, quanto invece come uno strumento che ha la finalità di facilitare e aumentare la diffusione di iniziative locali coordinandole con le politiche abitative pubbliche (Piano Casa nazionale, ma anche piani regionali e comunali), fissando degli standard minimi per l'attività e offrendo in cambio delle risorse finanziarie che facilitano l'attività di promozione da parte di una pluralità di operatori locali: Fondazioni di origine bancaria, SGR ma anche enti pubblici, cooperative e sviluppatori privati.

Fig. 16 - Iniziative dirette e indirette del Fondo nazionale



Fonte: FHS - Sinloc S.p.A.

Bibliografia

- Fondazione di Venezia, "Fondazioni, politiche immobiliari e investimenti nello sviluppo locale", autori vari, Marsilio novembre 2007
- La Biennale di Venezia, "L'Italia cerca casa", autori vari, Electa novembre 2008
- G. D'Alessio e R. Gambacorta, "L'accesso all'abitazione di residenza in Italia", Questioni di economica e finanza (Occasional papers), Banca d'Italia, n.9, Luglio 2007
- "Accreditation and evaluation of Social Housing providers, Experiences from Belgium, The Netherlands and England", Gerard van Bortel, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, presentazione al Comitato Tecnico Scientifico per la Casa della Regione Lombardia, febbraio 2009
- R. Chart, "Cercasi casa disperatamente - dai mutui a vita agli affitti alle stelle, dagli sfratti esecutivi ai signori del mattone", Il Saggiatore 2008
- Ancab-Legacoop-Anci, "Politiche abitative e governo del territorio - esperienze a confronto nelle città", Firenze 16-17 aprile 2007
- Fondazione IFEL - Fondazione Cittalia, "Introduzione ai Fondi Immobiliari per il Social Housing" - Progetto Piano di Ricerche IFEL 2008, autori vari, ottobre 2008
- J. Allen, J. Barlow, J. Leal, T. Maloutas, L. Padovani, "Housing & Welfare in Southern Europe", Blackwell Publishing 2004
- M. Stephens, N. Burns, L. Mackay, "Social Market or safety net? - British social rented housing in a European context", The Policy Press 2002
- Federazione italiana organismi per le persone senza dimora (Fio.PSD), "Severe housing exclusion and homelessness in Italy" - Report, 2008
- Agenzia del Territorio - Osservatorio Mercato Immobiliare, "Rapporto Immobiliare 2008"
- Banca d'Italia, "I bilanci delle famiglie italiane nel 2006", supplemento al bollettino statistico, indagini campionarie, vol. XVIII n. 7 Gennaio 2008.
- Cecodhas, "Housing Europe 2007 - Review of Social, Co-operative and Public Housing in the 27 EU Member States", 2007
- Cecodhas, "Current developments in housing policies and housing markets in Europe: implications for the social housing sector", 2006
- Censis-Sunia-Cgil, "Vivere in affitto - più case in affitto, più mobilità sociale e territoriale", aprile 2007
- I. Cipolletta, M. Busso, G. De Caprariis, S. Gambuto e A. Guelfi, "Mercato degli affitti, regole e mobilità", Progetto Concorrenza di Confindustria, presentato al Convegno Biennale - Concorrenza bene pubblico, Roma 17 marzo 2006
- Cresme Ricerche spa, ANCAB Legacoop "La questione abitativa in Italia 2008 - Tra emergenza e inversione di ciclo", Terzo Rapporto annuale, 2008