

URBANPROMO 2011
preview Social Housing - Torino, 13 - 14 ottobre 2011

Federcasa – Federcasa Piemonte – Regione Piemonte
ALLOGGIO SOCIALE: IL RUOLO DEL SOCIAL HOUSING PUBBLICO

Analisi della normativa in materia di
edilizia abitativa pubblica e sociale

13 ottobre 2011

Rosario Manzo

Gruppo di lavoro integrato per l'assistenza e il supporto a CDPI – SGR nell'attività di studio e analisi della normativa in materia di edilizia abitativa

Agenzia del demanio - UO Strategie immobiliari
CDPI – Area Investimenti

Convenzione CDPI Sgr – AdD

Assi di collaborazione

- Supporto a CDPI SGR nell'analisi normativa e urbanistica dei progetti di investimento analizzati dalla SGR.
- Supporto alla presentazione degli aspetti normativi e urbanistici delle attività del fondo comune di investimento immobiliare promosso da CDPI SGR presso le Amministrazioni locali.
- **Creazione di un “database” della normativa regionale e comunale vigente in materia di edilizia abitativa sociale con riferimento all'applicazione del D.L. 112/08 (Piano casa 2008).**

Creazione di “data base” della normativa regionale e comunale

Il “Repository” delle politiche in materia ERP e ERS è composto da:

- normative, delibere, atti più significativi della P.A. Regionale e locale;
- informazioni di sintesi sulle politiche di edilizia residenziale pubblica e sociale;
- programmi e sperimentazioni ERP/ERS avviati e notizie sui “comportamenti” delle amministrazioni;
- struttura della locazione privata ex lege 431/98.

3

Repository delle politiche regionali e comunali in materia di edilizia abitativa

Dossier delle Regioni e dei comuni esaminati

luglio 2010

aprile 2011

REGIONE	COMUNE
BASILICATA	POTENZA
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA
	CESENA
	PARMA
LAZIO	ROMA
LOMBARDIA	MILANO
PIEMONTE	TORINO
PUGLIA	BARI
TOSCANA	FIRENZE
	PRATO
VENETO	PADOVA
	VENEZIA

REGIONE	COMUNE
ABRUZZO	PESCARA
CALABRIA	REGGIO CALABRIA
	CATANZARO
	COSENZA
CAMPANIA	NAPOLI
	SALERNO
FRIULI VENEZIA GIULIA	TRIESTE
LIGURIA	GENOVA
	SAVONA
	IMPERIA
MARCHE	ANCONA
MOLISE	CAMPOTASSO
SARDEGNA	CAGLIARI
SICILIA	PALERMO
	CATANIA
TRENTINO ALTO ADIGE	BOLZANO
	TRENTO
	ROVERETO
UMBRIA	PERUGIA
VALLE D'AOSTA	AOSTA

4

Repository: Struttura delle informazioni

Il Repository è stato organizzato in base a:

1. principali modalità di intervento dell'**Edilizia Residenziale Pubblica** costituiti da:
 - *sovvenzionata*
 - *agevolata*
 - *Convenzionata*
2. Prime iniziative relative di **Edilizia Residenziale Sociale** (Finanziaria 2007, DM 22.4.08, LL.RR., ecc.).
3. Mercato della **locazione privata** *ex lege* 431/98, in particolare sul cosiddetto canale "concordato."

5

Repository: Struttura delle informazioni

Principali fonti delle informazioni sono state:

1. siti istituzionali degli enti territoriali e locali coinvolti
2. banca dati DeAgostini (leggi nazionali e regionali) per la parte normativa
3. siti delle Aziende che gestiscono l'edilizia residenziale pubblica (ATER; IACP,...)
4. siti delle associazioni di categoria relative ai proprietari / conduttori (UPPI, SUNIA...)
5. contatti diretti con i responsabili dei settori in materia di politiche per la casa

6

Repository: Struttura delle informazioni

I dossier, sia per le Regioni che per i Comuni, divisi per tipologia ERP, ERS e LOCAZIONE PRIVATA, contengono:

- **Norme di riferimento:** elenco della legislazione regionale e locale che regola la materia
- **Note:** elementi aggiunti relativi alle politiche regionali e locali relative alla casa
- **Costo convenzionale di produzione:** individuazione dei costi relativi alla costruzione degli appartamenti determinati in €/mq
- **Categorie assegnatari/beneficiari:** indicazione degli assegnatari /beneficiari degli alloggi attraverso le graduatorie
- **Requisiti minimi:** individuazione dei requisiti minimi per accedere alle graduatorie
- **Determinazione canone:** elencazione dei criteri per la determinazione del canone su base reddituale per l'edilizia pubblica e sociale e in base alle tabelle degli accordi territoriali e alle simulazioni per la locazione privata
- **Aree da destinare ad edilizia residenziale pubblica:** indicazione delle aree o delle quantità di superfici destinate dagli strumenti urbanistici per l'edilizia pubblica

7

Repository: Struttura delle informazioni

Ogni dossier contiene allegati relativi a:

- norme che regolano la materia;
- delibere approvate dagli enti territoriali e locali;
- bandi e convenzioni per la costruzione e l'assegnazione degli alloggi;
- progetti in corso;
- accordi territoriali;
- documenti di politica abitativa.

8

Repository: Struttura delle informazioni

Nella LOCAZIONE PRIVATA sono state elaborate simulazioni per la determinazione dei canoni concordati per poter fare valutazioni comparative rispetto ai progetti di *social housing* presentanti al SIF-FIA.

Le simulazioni prevedono l'applicazione dei valori determinati dagli accordi territoriali in base alle diverse zone identificate dagli accordi stessi, per l'ipotesi teorica di locazione di due appartamenti, rispettivamente di circa 50 mq e 95 mq. L'analisi non considera eventuali incrementi di canone determinati da specifiche pattuizioni contrattuali.

Si è ipotizzato che si tratti di nuove costruzioni e che i requisiti degli alloggi li pongano sempre nella fascia massima di applicazione dei canoni, condizioni equivalenti a quelle predisposte nei progetti di SH.

Applicando il canone, così come definito negli accordi territoriali, è stata elaborata una tabella, per ogni Comune analizzato, che determina il valore minimo e massimo applicabile, espresso in €/mq/mese agli appartamenti da locare.

Per una comparazione tra i canoni di locazione concordati e quelli di mercato alle simulazioni sono allegati i relativi valori rilevati nelle medesime aree da Scenari immobiliari e riportati nel sistema "Real Value".

9

Repository: Struttura delle informazioni

Simulazione L. 431/98

ROMA

	APPARTAMENTO 50 MQ				APPARTAMENTO 95 MQ			
	valore minimo €/mq	canone di locazione minimo €/mese	valore massimo €/mq	canone di locazione massimo €/mese	valore minimo €/mq	canone di locazione minimo €/mese	valore massimo €/mq	canone di locazione massimo €/mese
Periferia								
Dalmata (v.Laurentina-v.di Vigna Murata-v.della Cecchignola- G.R.A.)	8,09	404,50	9,50	475,00	8,09	768,55	9,50	902,50
Suburbana								
Acilia sud	5,96	298,00	7,20	360,00	5,96	566,20	7,20	684,00
Città d'Europa- Torrino (v. Città d'Europa)	7,75	387,50	9,00	450,00	7,75	736,25	9,00	855,00
Torrenova (v. Eugenio Forlani)	5,20	260,00	6,30	315,00	5,20	494,00	6,30	598,50
Trigoria	6,05	302,50	7,20	360,00	6,05	574,75	7,20	684,00

10

Come utilizzare il Repository

I documenti elaborati consentono più chiavi di lettura:

- **informativa**, dati e regole riguardanti alcuni elementi sostanziali dei progetti di ERS, quali i requisiti minimi, i costi convenzionali, i valori dei canoni ex lege 431/98 anche in relazione ai canoni di mercato, ecc.;
- **analitica** sulla realtà territoriale osservata (regionale e locale) restituita, con la lettura delle normative e delle regole dell'ERP-ERS nonché delle iniziative (Agenzie per la locazione, Società per l'HS, ecc.) e dei programmi più significativi avviati;
- **comparativa** per mettere in relazione, rispetto ad un medesimo argomento (requisiti minimi, costi, ecc.) i comportamenti di più realtà regionali o locali ed eventualmente approfondire le soluzioni di migliore efficacia.

11

Due nodi ...

Insufficienza dei finanziamenti rispetto alla domanda ...



...inefficienza allocativa dell'offerta



12

La chiave “comparativa”

L’analisi comparativa è contenuta nel documento “Congiuntura immobiliare ERP – ERS temi a confronto.”

In particolare sono analizzati alcuni aspetti rilevanti:

- il “comportamento” delle Regioni;
- la situazione di contesto e alcune dinamiche di sviluppo;
- le modalità di risposta al fabbisogno abitativo;
- i costi di costruzione;
- i requisiti soggettivi e reddituali;
- il partenariato pubblico-privato.

13

I comportamenti

La sintesi delle politiche delle Regioni esaminate, può portare a considerare almeno tre macro categorie di “comportamento”:

- **innovativo pragmatico**
- **innovativo strutturale**
- **conservativo-emulativo**

14

Il contesto delle politiche abitative

1. differenziazione regionale sia normativa che operativa e sostanziale “ritiro” tecnico e politico dello Stato dalle proprie funzioni di indirizzo e programmazione in materia.

Effetto sul fenomeno osservato:

frammentazione normativa, regolamentare e nominalistica che comporta la necessità di analizzare i contesti con un ambito territoriale non superiore a quello regionale, spesso differenziato anche a livello comunale. Difficoltà di reperimento delle informazioni.

Creazione di un “luogo” di confronto e sintesi.

Il contesto delle politiche abitative

2. Dal 2000 in poi:
 - drastica e costante riduzione dei finanziamenti pubblici
 - diffusione, ampliamento e frammentazione del “disagio” abitativo ed esigenza, da parte delle Regioni e degli EE.LL., di promuovere esperienze innovative e “atipiche” rispetto ai tradizionali canali ERP.

Effetto sul fenomeno osservato:

incremento delle prassi, di programmi e di iniziative non previste da leggi nazionali che non possono essere ricondotte a logiche unitarie, ma che contribuiscono alla innovazione.

Implementazione della normativa, internalizzando le innovazioni ma conservando la flessibilità di adattamento degli strumenti all’evoluzione del fabbisogno.

Il contesto

3. Varia applicazione a livello regionale e locale delle politiche sull'edilizia residenziale avviate dal Governo nei "Piani Casa"

Effetto sul fenomeno osservato:

variazioni anche sostanziali, a livello territoriale, della programmazione di settore con ambizioni "unitarie" e di conseguenza scarsa leggibilità dell'attuazione delle politiche sulla Casa, anche di segno positivo, a livello nazionale.

Necessità di monitoraggio sugli effetti delle politiche sulla Casa, non solo quantitativo ma anche sulla qualità, sull'efficacia delle risposte e sulla assunzione di "buone pratiche" a livello nazionale.

17

Il contesto delle politiche abitative

4. Sostanziale inefficienza "allocativa" del mercato della locazione privata, determinata da vari fattori:
- incremento dei canoni di locazione come effetto della crescita dei valori immobiliari e della rendita fondiaria;
 - concentrazione della domanda in alcune aree metropolitane e difficile rientro in possesso degli appartamenti locati;
 - proprietà immobiliare in locazione frazionata e non di operatori "convenzionati" con la PA.

Effetto sul fenomeno osservato:

variabilità, a livello comunale, dei livelli di canone e condizioni contrattuali derivanti dalla legge 431/98 e contrazione del mercato della locazione a canone concordato, con ampie fasce di evasione/elusione e una progressiva riduzione dell'offerta.

Rivedere complessivamente le norme sulla locazione privata.

18

Sintesi dei temi rilevanti

1. Risposte al disagio abitativo diffuso:

- *aiuto alla famiglia*
- *aiuto all'impresa*

Effetto sul fenomeno osservato:

Queste tipologie di risposte da una parte risultano in linea con la consuetudine dell'ERP mentre dall'altra, anche grazie al maggiore decentramento amministrativo, hanno avuto sviluppi alternativi a quelli tradizionali.

Superare la dicotomia tra sostegni economici alla famiglia e supporto all'impresa per la realizzazione di interventi edilizi anticiclici.

19

Sintesi dei temi rilevanti

2. ***Requisiti soggettivi:*** tre o quattro livelli di requisiti che distinguono il nucleo familiare:

- fascia di protezione con diritto ad un canone "sociale";
- fascia compresa tra i limiti minimi e massimi di assegnazione/decadenza;
- fascia di permanenza (ovvero di rivalutazione del canone)
- Fascia di decadenza con la perdita del diritto al sostegno pubblico.

Effetto sul fenomeno osservato:

Queste fasce comportano una "negoiazione" a livello di singolo Comune di un elemento significativo dei programmi di intervento, specie se visto nella realtà delle dinamiche dei redditi familiari rispetto al tempo di vita dei progetti SIF.

Si dovrebbe porre la questione della omogeneità di comportamento delle Regioni almeno sul tema del requisito dell'accesso all'alloggio pubblico.

20

Sintesi dei temi rilevanti

3. *Costo di produzione e costo di convenzione:*

- i massimali di costo di produzione, in base ai quali sono calcolati i contributi per l'ERP fanno ancora riferimento al DM lavori pubblici del 1994.
- solo le Regioni Liguria e Friuli Venezia Giulia e le Provincie di Trento e Bolzano hanno sostituito tali modalità.

Effetto sul fenomeno osservato:

Il costo di produzione ERP, come limite di costo ammissibile, si aggira per la NC tra 500,00 e 1.300,00 €.

Il costo di convenzione viene individuato, di norma, con riferimento ai costi di produzione ERP e a quelli di mercato ed è fissato tra le parti (AC – promotore privato) in una convenzione di attuazione dell'intervento, ai sensi del D.P.R. 380/01 e LL.RR.

Un tema su cui riaprire la discussione è la qualificazione del costo di produzione, con la considerazione del “costo globale di intervento”, che tenga conto dei costi di manutenzione (e dei vari livelli possibili di manutenibilità) e dei costi gestionali (energetici, in particolare) alla luce della introduzione dei temi della sostenibilità ambientale nella normativa nazionale e regionale.

21

Sintesi dei temi rilevanti

4. *Partenariato pubblico-privato:* caratteristica costante a partire dal 1977 nel sistema dell'ERP – ERS è la presenza di interventi cd. “Convenzionati”

Effetto sul fenomeno osservato:

il tema del PP è un elemento unificante delle varie possibili iniziative di Housing Sociale, che fanno riferimento a progetti di edilizia residenziale, regolati da forme di convenzionamento “avanzato” e che devono tenere conto della sostenibilità economica, finanziaria e sociale a tempi medio-lunghi dell'intervento. Sotto questo aspetto, assumono particolare valore per la confrontabilità dei diversi interventi gli aspetti qualitativi fisici (edilizi, architettonici, urbani, ecc.) oltre a quelli economico-finanziari nonché quelli immateriali per il radicamento del senso di appartenenza degli utenti all'insediamento.

Su tutto pesa il valore della “moneta urbanistica” ...

22



Punti per una eventuale discussione tra Stato e Regioni sul “servizio abitativo sociale”:

–**omogeneizzare il metodo di calcolo della base imponibile** per il calcolo del reddito familiare di accesso e di decadenza, considerando le differenze economico-sociali del territorio

–**l’introduzione di sistemi di monitoraggio e di diffusione** delle informazioni sulla condizione sociale ed economica della famiglia

–**l’eventuale supporto sussidiario, da parte dello Stato**, per le forme di emergenza e povertà, con strumenti riferiti all’art. 119 Cost.

–**la valutazione, d’intesa tra le Regioni, di intervenire in via normativa sulle definizioni** che si sono costituite nella prassi sperimentale di attuazione dell’edilizia residenziale sociale, mantenendo gli elementi di flessibilità che hanno consentito di predisporre strumenti finanziari e realizzativi innovativi

–**la valutazione delle modalità di intervento “energico” sulla questione degli sfratti** per morosità

–**l’eventuale revisione delle politiche fiscali a favore della famiglia** per introdurre misure di “riequilibrio” e di ponderazione sulla effettiva capacità di spesa della medesima



Come implementare il Repository

Il Repository rappresenta una prima base conoscitiva attuale sulle politiche residenziali di alcune Regioni ed EE.LL. aggiornata, in parte al luglio 2010 e in parte all’aprile 2011.

La materia, sia pure a tempi medio-lunghi, è in evoluzione e quindi occorre un monitoraggio e una “manutenzione”.

La stessa attuazione del SIF contribuirà alla evoluzione delle prassi, dei programmi e delle modalità di risposta diversificate sul territorio nazionale, in una cornice economico-finanziaria unitaria e andrebbe “osservata” in correlazione alle politiche più generali (nazionali, regionali e locali) in materia.

In assenza di un “luogo” di osservazione istituzionale nazionale l’implementazione potrebbe essere gestita dalle Regioni stesse in collaborazione con altri soggetti istituzionali e/o istituti di ricerca e con gli stessi Osservatori della condizione abitativa esistenti a livello regionale e locale. [WikiERS?](#)

Pubblicazione del Repository

Il Repository, completo di tutti gli allegati, è pubblicato nel sito di CDP Investimenti SGR all'indirizzo:

<http://www.cdpsigr.it/>

Inoltre, sono stati stampati i dossier regionali, in una pubblicazione a cura di CDPI SGR.

Infine, è stato realizzato un commento dalla UO – Strategie immobiliari, in un numero speciale di **"Congiuntura immobiliare"** pubblicato nel sito di Federcasa, all'indirizzo:

<http://www.federcasa.it/>

25

The screenshot shows a web browser window displaying the website of CDP Investimenti Sgr. The page title is "Data base delle normative regionali sulla casa - CDP Investimenti Sgr". The URL in the address bar is "http://www.cdpsigr.it/database_normativa_locale/index.html". The page features a navigation menu with links like "Chi Siamo", "FIA - Fondo Investimenti per l'Abitare", "Edilizia privata sociale", and "Contatti". Below the navigation is a large banner image showing a modern residential building. The main content area is titled "Data base delle normative regionali sulla casa" and contains several paragraphs of text. A "Dossier" section is visible on the right side, featuring a thumbnail image of a building and the text "La raccolta dei dossier regionali può essere scaricata cliccando su scarica". The footer of the page contains copyright information: "Copyright © 2011 - CDPI sgr - Via Goltso 4, Roma - Codice fiscale, P.IVA e numero d'iscrizione nel Registro delle Imprese di Roma 10372531003 R.E.A. n. RM-1227812, capitale sociale di Euro 2.000.000 - Credits".

26