

QEI

Quaderni

di ECONOMIA IMMOBILIARE

2011

PERIODICO
SEMESTRALE DI
TECNOBORSA

Indagine conoscitiva
Camera Deputati

Governo del Territorio
Riflessioni e proposte

Indagine Tecnoborsa 2011
Transazioni effettuate e previste

Indagine Tecnoborsa 2011
Mutui

15

QEI

**Conoscere
la storia di un luogo
significa
possederlo veramente,
ciò che non si conosce
non si possiede
anche se vi si vive**

George Orwell



Gennaio/Giugno 2011
n. 15 - Anno VIII

QEI - Quaderni di Economia Immobiliare Periodico semestrale di Tecnoborsa

DIRETTORE RESPONSABILE

Maria Annunziata Scelba

COMITATO EDITORIALE

Giampiero Bambagioni

Ettore Troiani

Direzione, redazione e amministrazione
Tecnoborsa S.C.p.A.

Sede legale: Via de' Burrò 147 - 00186 Roma

Sede operativa: Via Capitan Bavastro 116 - 00154 Roma

Telefono (+39) 0657300710

Fax (+39) 0657301832

info@tecnoborsa.com

www.tecnoborsa.it

*Pubblicazione depositata per la protezione
della proprietà scientifica e letteraria.*

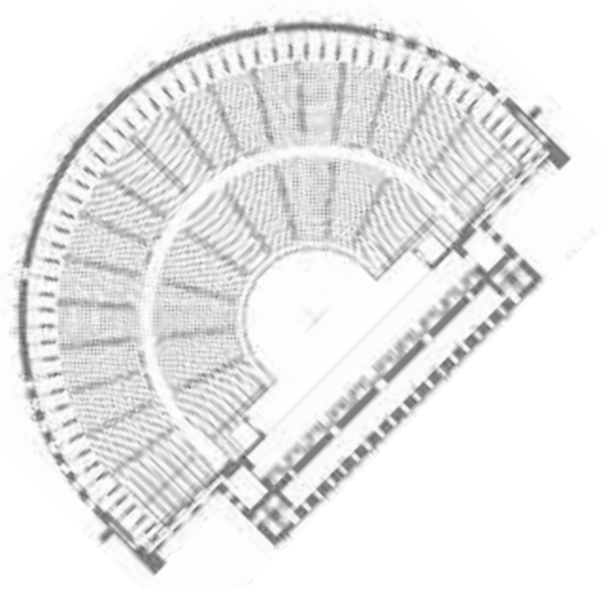
*Ogni diritto è riservato. La riproduzione degli articoli,
anche parziale, è permessa solamente citando la fonte.*

*L'Editore e gli autori della presente pubblicazione
non possono assumere alcuna responsabilità
conseguente a perdite subite da terzi in quanto
derivate dall'uso o dal mancato uso dei testi
o del materiale ivi contenuto.*

L'Editore è a disposizione per eventuali diritti di terzi.

Registrazione

Registrazione Tribunale di Roma
del 29 maggio 2003 n° 254/2003



IMPAGINAZIONE
Digitalialab - Roma

STAMPA
Grafica Giorgetti - Roma

Tecnoborsa è una società consortile per azioni istituita dal sistema delle Camere di Commercio per contribuire allo sviluppo, alla regolazione, alla trasparenza e alla ricerca nel campo dell'economia immobiliare italiana e internazionale.

Pertanto, **Tecnoborsa** è un ente istituzionale senza fini di lucro e vuole essere un mezzo per regolare il mercato immobiliare nazionale attraverso lo sviluppo di sistemi, strumenti e linee guida atti a favorire l'interazione di tutti i soggetti che raffigurano l'intero panorama della domanda e dell'offerta in Italia.

La stessa compagine societaria di **Tecnoborsa** dimostra la sua forte vocazione di rappresentanza e, ad oggi, annovera 31 soci, di cui 25 espressione del sistema delle Camere di Commercio, unitamente ad altri organismi:

- Borsa Immobiliare di Napoli S.r.l.
- Camere di Commercio di:
Ancona, Ascoli Piceno, Bari, Brescia, Brindisi, Como, Cosenza, Macerata, Matera, Milano, Novara, Parma, Perugia, Pescara, Pisa, Ravenna, Reggio Calabria, Rieti, Rimini, Roma, Terni
- Confedilizia
- European Real Estate Institute - EREI
- FIAIP - Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali
- Geo.Val. - Geometri Valutatori Esperti
- Progetto Europa Associates Srl
- Regione Lazio
- Unioncamere Regionale Lazio
- Unioncamere Molise
- Unione Nazionale delle Camere di Commercio

In linea con la propria *mission* e per consolidare le funzioni di analisi e approfondimento, **Tecnoborsa** ha istituito il proprio Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI, un nucleo di studio che cura la rilevazione, l'elaborazione e la diffusione di dati di importanza strategica per la pianificazione e l'attuazione di scelte nella sfera della politica economica, urbanistico-edilizia, creditizia e fiscale. Annualmente viene realizzata l'Indagine sul mercato immobiliare e le famiglie italiane.

L'attività di **Tecnoborsa** è supportata da un Comitato Tecnico-Scientifico rappresentativo di tutti i maggiori soggetti esperti in materia che, in particolare, contribuisce alla realizzazione del “Codice delle Valutazioni Immobiliari - *Italian Property Valuation Standard*”, un vero e proprio strumento di lavoro per gli operatori del settore. Attraverso i QEI - Quaderni di Economia Immobiliare, **Tecnoborsa** si propone, dunque, di affrontare da vicino temi, indagini, normative e processi, per ampliarne la circolazione e la conoscenza ma sempre in chiave di trasparenza e regolazione, per creare e accrescere una nuova cultura in ambito immobiliare, anche a livello internazionale.

COMITATO TECNICO-SCIENTIFICO TECNOBORSA

- ▶ ABI - Associazione Bancaria Italiana
- ▶ Agenzia del Territorio
- ▶ AIAV - Associazione Italiana per la Gestione e l'analisi del valore
- ▶ ANAMA - Associazione Nazionale Agenti e Mediatori d'affari
- ▶ ANIA - Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici
- ▶ ASPESI - Associazione Nazionale Società Promozione e Sviluppo Immobiliare
- ▶ ASSOVIAB - Associazione Società di Valutazioni Immobiliari Banche
- ▶ CENSIS - Centro Studi Investimenti Sociali
- ▶ Collegio Nazionale Agrotecnici e Agrotecnici Laureati
- ▶ Collegio Nazionale Periti Agrari e Periti Agrari Laureati
- ▶ Confedilizia - Confederazione Italiana Proprietà Edilizia
- ▶ Consiglio dell'Ordine Nazionale Dottori Agronomi e Dottori Forestali
- ▶ Consiglio Nazionale Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori
- ▶ Consiglio Nazionale Geometri e Geometri Laureati
- ▶ Consiglio Nazionale Ingegneri
- ▶ Consiglio Nazionale Periti Industriali e Periti Industriali Laureati
- ▶ Consiglio Nazionale delle Borse Immobiliari Italiane
- ▶ E-Valuations Istituto di Estimo e Valutazioni
- ▶ FIAIP - Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali
- ▶ FIMAA - Federazione Italiana Mediatori Agenti d'Affari
- ▶ GEO.VAL - Associazione Geometri Valutatori Esperti
- ▶ INU - Istituto Nazionale di Urbanistica
- ▶ ISMEA - Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare
- ▶ Ministero dello Sviluppo Economico
- ▶ Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento del Tesoro
- ▶ Terotec
- ▶ UNI - Ente Nazionale Italiano di Unificazione
- ▶ Unioncamere - Unione Italiana delle Camere di Commercio
- ▶ Università Bocconi - Newfin
- ▶ Università Luiss Guido Carli

SOMMARIO

PRESENTAZIONE	8
I - INDAGINE CONOSCITIVA SUL MERCATO IMMOBILIARE CAMERA DEI DEPUTATI COMMISSIONE VIII	
1. Introduzione	11
2. Presentazione	11
3. Indagine conoscitiva sul mercato immobiliare – Documento conclusivo.	13
II - GOVERNO DEL TERRITORIO RIFLESSIONI E PROPOSTE	
1. Introduzione	59
2. La riforma della disciplina pubblicistica del territorio	60
2.1. Proposta di nuove norme in materia di contenuto della proprietà fondiaria, di determinazione dell'indennità di esproprio e di perequazione urbanistica.	61
3. Note su perequazione e regime dei suoli	64
3.1. Il rapporto pubblico-privato nella pianificazione	64
3.2. Il documento CeNSU - Luglio 2004	66
3.2.1. I casi concreti di applicazione	66
3.2.2. Gli strumenti operativi	67
3.3. Lineamenti per una riforma del regime dei suoli	70
3.3.1. La perequazione semplice	70
3.3.2. La perequazione allargata	70
3.3.3. Crediti edilizi e borsa immobiliare	70
3.3.4. Tassazioni	71
3.4. Pubblico e privato nei progetti di trasformazione urbana	71
3.4.1. I contributi aggiuntivi per gli oneri di interconnessione urbana	71
3.4.2. Criteri e regole per la programmazione negoziata	72
3.4.3. L'acquisizione delle aree ad uso pubblico	73
3.4.4. L'ICI perequativa	74
4. Per un quadro normativo unitario nel settore del Real Estate coerente con gli assetti europei e internazionali	75
4.1. Premessa	75
4.2. Territorio, ambiente, urbanistica	75
4.3. Regime dei suoli e perequazione.	76
4.4. La riqualificazione urbana	79
4.5. Il <i>Social housing</i>	81
4.6. <i>Play over</i> contro la burocrazia	82

III - L'INDAGINE TECNOBORSA 2011:	
LE FAMIGLIE ITALIANE E IL MERCATO IMMOBILIARE NELLE SEI GRANDI CITTÀ'	
TRANSAZIONI EFFETTUATE E PREVISTE 84	
1. Introduzione	85
2. Le transazioni immobiliari effettuate negli ultimi due anni	86
2.1. Le compravendite effettuate	86
2.2. Le locazioni effettuate	92
3. Le transazioni immobiliari previste per i prossimi due anni	93
3.1. Le compravendite previste	93
3.2. Le locazioni previste	95
4. Conclusioni	95
IV - L'INDAGINE TECNOBORSA 2011:	
LE FAMIGLIE ITALIANE E IL MERCATO IMMOBILIARE NELLE SEI GRANDI CITTÀ'	
MUTUI 98	
1. Introduzione	99
2. Il ricorso al mutuo	100
3. Le garanzie richieste	104
4. Conclusioni	105
I NUMERI PUBBLICATI 106	

Presentazione

a cura di Valter Giammaria

Presidente **Tecnoborsa**



Valter Giammaria
Presidente **Tecnoborsa**

Questo Quaderno si apre con la pubblicazione del Documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva sul mercato immobiliare della Camera dei Deputati. In funzione della definizione del documento, **Tecnoborsa** ha partecipato a due Audizioni presso l'VIII Commissione Permanente (Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici), apportando quale attore istituzionale – insieme ai principali soggetti della filiera edilizia-immobiliare-professionale del Real Estate nazionale – il proprio contributo di idee. La pubblicazione è significativa del lungo cammino sin qui percorso dalla nostra Società con l'obiettivo di contribuire allo sviluppo del sistema Paese, unitamente alle maggiori forze in campo. Dunque, lavoro e riconoscimento al tempo stesso per l'opera svolta e per l'impegno futuro della nostra Organizzazione.

Infatti, a ulteriore conferma dell'impegno che **Tecnoborsa** profonde continuamente, il capitolo successivo offre spunti di riflessione e una concreta proposta normativa in materia di contenuto della proprietà fondiaria, di determinazione dell'indennità di esproprio e di perequazione urbanistica. Il tema del governo del territorio è stato affrontato da **Tecnoborsa** fin dai primi anni Duemila – persino a livello internazionale con le Nazioni Unite di Ginevra – prima con il *Land for Development Program (LFD)* e, nel 2010 e 2011, con il supporto funzionale alla elaborazione (e pubblicazione), dell'UNECE REM *Policy Framework for Sustainable Real Estate Market*, ovvero le Linee Guida strutturali per i mercati immobiliari sostenibili divenute documento ufficiale ONU e punto di riferimento al fine di contribuire allo sviluppo socio-economico per i 56 Paesi della Regione. Ebbene, il Cap. II del presente *QEI* presenta importanti contributi per lo sviluppo del quadro normativo su aspetti urbanistici nel nostro Paese e per questo il mio ringraziamento personale va al Professor Paolo Stella Richter CdE, Lisa Borinato e Ferruccio Fa-

varon (CNAPPC), Giovanni Montresor e Dionisio Vianello (CNI), e Giampiero Bambagioni (Coordinatore Comitato Tecnico Scientifico e CdE), per aver avviato un Tavolo di confronto istituzionale – aperto all’apporto di coloro che vorranno fornire specifici contributi funzionali al miglioramento di una prima proposta applicativa di riforma del settore.

Appuntamento immancabile su queste pagine è l’Indagine annuale a cura del Centro Studi sull’Economia Immobiliare – CSEI di **Tecnoborsa** sulle famiglie italiane e il mercato immobiliare. L’Indagine viene realizzata, con cadenza biennale, mediante interviste a un campione di circa 2.000 famiglie selezionate tra coloro che vivono nelle sei maggiori città italiane, su transazioni effettuate e previste e mutui: caratteristiche e motivazioni delle scelte, orientamenti presenti e futuri, scenari di mercato raffrontati e interpretati con il supporto dei dati raccolti nell’ultimo decennio, attraverso le precedenti Indagini di **Tecnoborsa**.

Questo numero segna anche il mio ritorno alla Presidenza di **Tecnoborsa**, di cui sono particolarmente orgoglioso, nella consapevolezza di accingermi a svolgere un compito assai proficuo per la Società e per il sistema delle Camere di Commercio Italiane, in una fase che richiede ancor maggiore dinamicità al fine di poter contribuire all’evoluzione del settore del Real Estate e, più in generale, del Sistema Paese.

La pubblicazione è significativa del lungo cammino sin qui percorso dalla nostra Società con l’obiettivo di contribuire allo sviluppo del sistema Paese, unitamente alle maggiori forze in campo

I - INDAGINE CONOSCITIVA SUL MERCATO IMMOBILIARE CAMERA DEI DEPUTATI COMMISSIONE VIII

a cura della VIII Commissione della Camera dei Deputati
Ambiente, territorio e lavori pubblici

**Il Documento conclusivo approvato dalla VIII Commissione
della Camera dei Deputati:
ricostruzione normativa, principali questioni ed elementi emersi,
le proposte e le possibili soluzioni individuate**



*Ponte della Musica,
Studio Buro Happold,
Roma, 2011*

1. Introduzione

Nella seduta del 29 luglio 2010 la Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei Deputati ha portato a termine, con l'approvazione del documento conclusivo, l'Indagine conoscitiva sul mercato immobiliare.

La ricerca, che ha potuto giovare anche del prezioso contributo offerto da **Tecnoborsa**¹, ha consentito di mettere a fuoco la delicata congiuntura in cui si trova il mercato immobiliare e, soprattutto, di individuare una serie di proposte concrete e capaci, a giudizio della Commissione, di rispondere alla necessità di un rapido superamento delle difficoltà in atto e di rilancio di un settore fondamentale qual è quello delle costruzioni e del mercato immobiliare.

Per illustrare gli atti e il documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva, la Commissione ha organizzato un convegno il 25 gennaio 2011 nella Sala del Refettorio, presso Palazzo San Macuto, aperto alla partecipazione di rappresentanti delle istituzioni statali, delle autonomie territoriali, degli operatori del mercato e del mondo dell'associazionismo sociale e imprenditoriale.

Un documento che ha coinvolto i rappresentanti delle istituzioni di governo centrali e territoriali e dei maggiori istituti di ricerca del settore

⁽¹⁾ Per il testo dell'audizione svolta presso la Camera dei Deputati dal Prof. Giampiero Bambagioni, Vicepresidente di **Tecnoborsa**, cfr. www.tecnoborsa.it.

2. Presentazione

di **Angelo Alessandri**

Presidente della VIII Commissione

(Ambiente, territorio e lavori pubblici)

La VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici) ha svolto una indagine conoscitiva finalizzata a fare il punto sull'impatto negativo che la crisi economica, innescata nel 2008 dal collasso del mercato americano dei mutui *sub-prime*, ha avuto sul mercato immobiliare italiano e, più in generale, sul comparto industriale delle costruzioni.

Al termine dell'ampio ciclo di audizioni svolte, la Commissione è giunta alla definizione di un documento conclusivo che rappresenta la sintesi di un lavoro conoscitivo articolato e approfondito, che ha coinvolto i rappresentanti delle istituzioni di governo centrali e territoriali e dei maggiori istituti di ricerca del settore e che ha consentito di mettere in risalto fatti ed esperienze concrete di amministratori locali, operatori del mercato, rappresentanti del mondo dell'associazionismo sociale e imprenditoriale.

Il risultato di questa intensa attività si è tradotto, da un lato, nella puntuale raffigurazione della delicata congiuntura in cui si trova il mercato immobiliare; dall'altro, nella individuazione di una serie di proposte concrete, capaci, a giudizio della Commissione, di contribuire in modo fattivo alla costruzione di politiche in grado di gestire i mutamenti intervenuti e le nuove esigenze e di rispondere alla necessità di un rapido

superamento delle difficoltà in atto e di rilancio di un settore economico fondamentale qual è quello delle costruzioni e del mercato immobiliare.

In tal senso, l'indagine conoscitiva ha consentito di consegnare al Parlamento una documentazione autorevole, che mette a disposizione delle istituzioni di governo – a tutti i livelli – e delle forze politiche e sociali una serie di proposte importanti, capaci di dare risposte positive alla crescente domanda di nuova qualità dell'abitare, di riqualificazione urbana e di sostenibilità ambientale del patrimonio edilizio, di tutela del diritto fondamentale di accesso all'abitazione e di definizione di nuove professionalità nella gestione della proprietà e dell'intermediazione immobiliare.

**Un utile deposito di
conoscenza e di riflessione,
uno strumento di lavoro
al quale le istituzioni
potranno attingere**

Basta citare solo alcune delle “*proposte prioritarie e strategiche*” contenute nel Documento conclusivo per dare l'idea del buon lavoro svolto dalla Commissione e della necessità che il sistema istituzionale nel suo complesso dia una rinnovata prova della propria capacità di mettere a frutto, a vantaggio di tutti i cittadini, i risultati dell'attività conoscitiva e di proposta condotta nella sede parlamentare. Si pensi, anzitutto, all'introduzione di una tassazione sostitutiva (la cosiddetta

‘cedolare secca’) sul reddito da locazioni, inserita dal Governo, pochi giorni dopo la conclusione dell'Indagine conoscitiva, nello schema di decreto legislativo sul cosiddetto federalismo municipale ed oggi fra i temi di maggiore interesse del dibattito politico-parlamentare; all'acquisto di parte del patrimonio edilizio invenduto da destinare all'aumento dell'offerta di edilizia residenziale pubblica, alla stabilizzazione delle agevolazioni fiscali per gli interventi di ristrutturazione e di efficientamento energetico degli edifici e – da ultimo ma non meno importante – alla necessità di procedere rapidamente all'approvazione delle leggi sulla qualità nell'edilizia (legge sul “sistema casa-qualità”) e sull'accesso alle professioni edili, alla cui definizione la Commissione ha lavorato con grande impegno e convinzione.

Sono certo, per questo, che gli atti che vengono oggi pubblicati sapranno costituire, oltre che un utile deposito di conoscenza e di riflessione, uno strumento di lavoro al quale le istituzioni potranno attingere proficuamente per porre in essere soluzioni capaci, nell'immediato, di favorire la ripresa economica e, in prospettiva, di mettere a fuoco quei nuovi scenari di compatibilità ambientale e di risparmio energetico, di qualità dell'edilizia e di riqualificazione del mondo professionale e delle imprese edili, dai quali dipende, in modo non irrilevante, la crescita e il futuro stesso del nostro Paese.

3. Indagine conoscitiva sul mercato immobiliare - Documento conclusivo

3.1. La ricostruzione normativa

3.1.1. Il quadro normativo dell'edilizia residenziale pubblica

La materia dell'edilizia residenziale pubblica comprende il complesso delle attività delle amministrazioni e degli enti pubblici dirette a soddisfare il fabbisogno abitativo di soggetti a basso reddito o appartenenti a particolari categorie sociali.

Si ricorda che la legislazione sull'edilizia residenziale pubblica ha avuto in Italia una lunga tradizione iniziata nel XIX secolo e sviluppatasi successivamente in tre fasi ben distinte tra loro:

- alla prima fase appartengono il piano INA-CASA - nato con la legge n. 43 del 1949 (cosiddetta 'legge Fanfani') - e il piano GESCAL (1963-1973) che ha operato avvalendosi della legge n. 167 del 1962 - volti entrambi al rilancio dell'attività edilizia e alla costruzione di alloggi per le famiglie a basso reddito;
- la seconda fase (1971-1995), caratterizzata dalla legge n. 865 del 1971 (cosiddetta legge sulla casa), istitutiva degli Istituti autonomi case popolari (IACP), come referenti in materia di edilizia residenziale pubblica, nonché dalla

legge n. 457 del 1978 (cosiddetto 'Piano decennale per l'edilizia');

- la terza fase, nella quale le funzioni degli IACP sono state trasferite alle Regioni, cui sono ora attribuite, a seguito della riforma costituzionale del 2001, le competenze in materia di edilizia e di governo del territorio, che include anche le politiche per la casa.

Il quadro normativo nazionale di riferimento dell'edilizia residenziale pubblica è prevalentemente costituito dalle norme con cui si definisce la materia, si disciplina il trasferimento e l'esercizio delle funzioni alle Regioni e si definiscono e finanziano piani e programmi di edilizia residenziale pubblica.

Il primo decentramento con il trasferimento di deleghe alla Regione risale ai primi anni '70 con la citata legge n. 865 del 1971 e ai decreti del Presidente della Repubblica nn. 1035 e 1036 del 1972, recanti la disciplina per le assegnazioni e l'organizzazione degli enti pubblici operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica.

Successivamente, il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 ha riconosciuto alle Regioni competenza propria e non delegata: in particolare, con l'articolo 93, comma 2, sono state trasferite alle Regioni "le funzioni statali relative agli IACP", per cui tali istituti sono divenuti enti regionali.

Ai sensi del medesimo articolo 93 è stato altresì attribuito alle Regioni anche il potere di organizzare il "servizio della casa" in conformità ai principi

stabiliti dalla legge di riforma delle autonomie locali (riforma attuata successivamente, con l'approvazione della legge n. 142 del 1990).

Ciò ha indotto alcune Regioni ad adottare per gli IACP il modulo organizzativo dell'ente pubblico economico in sostanziale conformità con quello dell'azienda speciale previsto, per la gestione dei servizi pubblici locali, dalla citata legge n. 142 del 1990: in tali regioni gli IACP sono stati quindi trasformati in Aziende territoriali per l'edilizia residenziale (ATER). Altre Regioni hanno, invece, preferito scegliere il modulo organizzativo dell'ente pubblico non economico o quello, del tutto opposto, della società di capitali. Vi sono, infine, anche Regioni che non si sono avvalse della facoltà conferita dall'articolo 93 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, per cui in esse continuano ad operare gli IACP nella loro struttura originaria.

La citata legge n. 457 del 1978 ha quindi attribuito alle Regioni nuovi compiti, come la gestione del fabbisogno di cassa e l'esercizio del controllo sul rispetto delle procedure e dei vincoli economici e tecnici da parte dei soggetti fruitori di contributi pubblici.

Il piano decennale per l'edilizia residenziale pubblica, programmato per quadrienni e articolato in cinque bienni, prevedeva, per la prima volta, attraverso interventi di edilizia sovvenzionata ed agevolata, nonché l'acquisizione e l'urbanizzazione di aree, una specifica attività di recupero del patrimonio edilizio degradato, disciplinan-

do, per i relativi interventi, nuovi tipi di strumentazione urbanistica, ad iniziativa pubblica o privata, consistenti in piani di recupero, formati sulla base della preliminare individuazione delle zone di recupero e della cosiddetta 'perimetrazione', e subordinati al rilascio dei permessi di costruire.

Per il completamento del piano decennale, veniva successivamente approvato un secondo programma, concernente il quadriennio 88-91 e finanziato ai sensi della legge n. 67 del 1988, che si caratterizzava per l'attribuzione alla Regione, accanto all'attività di programmazione, della gestione della parte finanziaria dei programmi e dei compiti di indirizzo e controllo.

Va rilevato che con le leggi nn. 865 del 1971 e 457 del 1978 la nozione di "edilizia popolare" o di "edilizia economica e popolare" è sostituita da quella di "edilizia residenziale pubblica" caratterizzata per l'articolazione in tre diverse tipologie d'intervento cui corrispondono forme differenziate di finanziamento pubblico:

- l'edilizia sovvenzionata ovvero realizzata in via diretta dallo Stato, dalle Regioni e da altri enti pubblici (IACP e Comuni) con mezzi finanziari esclusivamente pubblici e finalizzata essenzialmente alla locazione a canone contenuto (leggi nn. 457 del 1978 e 179 del 1992);
- l'edilizia agevolata ovvero realizzata da privati (promotori immobiliari o cooperative edilizie) con

il concorso di finanziamenti pubblici sotto forma di mutui a tasso minimo, agevolati o anche indicizzati (leggi nn. 457 del 1978 e 179 del 1992);

- l'edilizia convenzionata che nasce da un complesso di norme (verte essenzialmente sul diritto di superficie) ed è realizzata direttamente dai privati con copertura dei costi a carico degli stessi. Essa è sorretta da apposita convenzione tra soggetto beneficiario dell'area ed il Comune relativamente alle modalità di utilizzazione della medesima e prevede la concessione ai privati delle aree a costo contenuto (legge n. 865 del 1971 e decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001).

Di più ampio spettro, perché finalizzata a fare fronte ad esigenze di finanza pubblica, è la nozione contenuta nell'articolo 1 della legge n. 560 del 1993, recante norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, secondo la quale sono alloggi di edilizia residenziale pubblica quelli acquisiti, realizzati o recuperati, ivi compresi quelli di cui alla legge n. 52 del 1976, a totale carico o con il concorso o contributo dello Stato, della Regione o di enti pubblici territoriali, nonché con i fondi derivanti da contributi dei lavoratori ai sensi della legge n. 60 del 1963, dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali, nonché dagli IACP e dai loro consorzi co-

Allo Stato sono rimasti i compiti di semplice determinazione di principi e finalità di carattere generale, di raccolta di informazioni, di impulso, di garanzia e di sostegno delle fasce economicamente più deboli

munque denominati e disciplinati con legge regionale.

Tale legge ha consentito agli enti proprietari di alloggi di ERP di porre in vendita parte del patrimonio immobiliare amministrato. La disciplina introdotta con tale legge, come modificata dalla legge n. 136 del 1999, ha definito i requisiti richiesti agli acquirenti, i criteri per la determinazione del prezzo di vendita, la destinazione delle risorse così acquisite, fissando altresì una percentuale massima, pari al 75 per cento, del patrimonio alienabile nel territorio di ciascuna Provincia.

Precedentemente la legge n. 513 del 1977 aveva costituito una delle prime leggi che aveva consentito agli assegnatari di acquistare l'alloggio, avviando il finanziamento di un programma straordinario di intervento nel settore dell'ERP, fissando le condizioni generali sia per l'edilizia residenziale agevolata sia per l'edilizia sovvenzionata. Il trasferimento dell'intera materia alla competenza regionale è avvenuto, quindi, con il decreto legislativo n. 112 del 1998, con la soppressione del

Comitato per l'edilizia residenziale (avente il compito di provvedere al riparto dei fondi previsti per i piani di ERP, alla redazione di essi e alla verifica della loro attuazione), e con l'attribuzione alle Regioni dei fondi volti al finanziamento degli interventi, accanto alla competenza in ordine alla fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi e per la definizione dei canoni. Allo Stato sono rimasti i compiti di semplice determinazione di principi e finalità di carattere generale, di raccolta di informazioni, di impulso, di garanzia e di sostegno delle fasce economicamente più deboli. La ripartizione di competenze operata dal citato decreto legislativo presenta carattere di marcata novità rispetto alla precedente disciplina che aveva mantenuto allo Stato le funzioni di programmazione nazionale dei finanziamenti dell'edilizia residenziale pubblica. Nel ristretto e definito nucleo di competenze mantenute allo Stato dall'articolo 59 del decreto legislativo n. 112 del 1998, non compare più, infatti, tale funzione, mentre al successivo articolo 60, tra le funzioni conferite alle Regioni viene indicata la "programmazione delle risorse finanziarie destina-

te al settore" (programmazione/localizzazione).

Tali norme vengono integrate dal successivo articolo 61 che reca l'insieme delle disposizioni di dettaglio necessarie a rendere effettivo l'accreditamento alle singole Regioni delle risorse finanziarie previste dalle numerose leggi vigenti che hanno previsto finanziamenti di interventi di edilizia residenziale pubblica.

Inoltre, con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, la materia dell'edilizia residenziale pubblica non è stata inclusa né tra le materie su cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva (articolo 117, secondo comma), né tra quelle in cui la competenza è concorrente (articolo 117, terzo comma). Pertanto, ai sensi del comma quarto del nuovo articolo 117 della Costituzione, tale materia appartiene alla competenza esclusiva di carattere residuale delle Regioni.

Quanto alla normativa comunitaria, si ricorda che, conformemente al principio di sussidiarietà, l'Unione europea non è competente a legiferare in materia di edilizia abitativa; ciononostante, i programmi comunitari sostengono alcune politiche strategiche in questo settore, come i programmi di recupero urbano.

L'applicazione del predetto principio ha comportato l'attribuzione alle Regioni della programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, lasciando allo Stato la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti.

Conformemente al principio di sussidiarietà, l'Unione europea non è competente a legiferare in materia di edilizia abitativa



*Ponte Duca d'Aosta,
collega il quartiere Flaminio con il Foro Italico,
Roma, 1942*

Al riguardo, si segnala che la decisione 2005/842/CE, della Commissione europea, del 28 novembre 2005, ha stabilito le condizioni alle quali gli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale, sono considerati compatibili con il mercato comune ed esentati dall'obbligo di notificazione di cui all'articolo 88, paragrafo 3, del trattato, purché siano rispettate le seguenti condizioni cumulative: in primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro; in se-

condo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente; in terzo luogo, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole. Infine, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico, nel caso specifico, non venga effettuata mediante una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della

L'alloggio sociale è un'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo

necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che dovrebbe sostenere un'impresa media, gestita in modo efficiente e dotata di adeguati mezzi di trasporto.

Il decreto ministeriale 22 aprile 2008, ai sensi della legge n. 9 del 2007, ha definito l'alloggio sociale un'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie.

Successivamente, il decreto-legge n. 112 del 2008, ha definito tale alloggio come parte essenziale e integrante della più complessiva offerta di edilizia residenziale sociale, che costituisce nel suo insieme servizio abitativo finalizzato al soddisfacimento di esigenze primarie.

3.1.2. Gli interventi in materia di edilizia residenziale pubblica degli anni '90

Negli anni '90 si è cercato di coniugare gli obiettivi tipici dell'edilizia pubblica residenziale con quelli del recupero del tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale. Sono stati, quindi, introdotti nuovi strumenti di pianificazione (cosiddetti 'programmi complessi'), per loro natura intersettoriali, i quali accanto al problema dell'emergenza abitativa, hanno affrontato le questioni connesse alla manutenzione del patrimonio residenziale, al miglioramento qualitativo degli insediamenti e alla progressiva contrazione delle risorse pubbliche disponibili. E' stata, inoltre, disciplinata la procedura di alienazione degli alloggi e sono state create forme di sostegno alle locazioni per i non abbienti.

Tra i principali si ricordano:

- la legge n. 179 del 1992 che ha previsto i Programmi di riqualificazione urbana ed ha istituito il fondo speciale di rotazione per la concessione di mutui decennali, senza interessi, finalizzati all'acquisizione e all'urbanizzazione di aree edificabili ad uso residenziale, ovvero all'acquisto di aree edificate da recuperare;
- la legge n. 493 del 1993 che, per ovviare alla illegittimità dei programmi integrati, ha previsto i Programmi di recupero urbano (PRU) e di riqualificazione urbana;

- la legge n. 560 del 1993 che ha regolamentato l'alienazione degli alloggi di ERP;
- la legge n. 662 del 1996 che ha disposto interventi finanziari per i programmi di riqualificazione urbana rivolti alla realizzazione di interventi complementari di integrazione degli insediamenti di ERP;
- il DM 22 ottobre 1997 che ha introdotto i cosiddetti 'contratti di quartiere'; si trattava di programmi complessi per il recupero delle periferie urbane, costituiti da interventi edilizi su edifici residenziali, urbanizzazione primaria, piazze e verde, centri anziani, centri sanitari, spazi sportivi, servizi pubblici e spazi per i giovani;
- il DM 8 ottobre 1998 che ha previsto i Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST);
- la legge n. 431 del 1998 che ha istituito il Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni del quale beneficiano i conduttori aventi i requisiti minimi di reddito previsti dal DM 7 giugno 1999;
- la legge n. 136 del 1999 che ha previsto norme per il sostegno e il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica con la finalità di semplificazione e razionalizzazione delle procedure per i programmi di edilizia agevolata e sovvenzionata o in materia di erogazione dei finanziamenti, e di criteri di erogazione dei contributi e di assegnazione degli alloggi.



*Ponte Garibaldi,
Arch. Angelo Vescovali,
Roma, 1888*

3.1.3. I provvedimenti legislativi adottati nell'ultimo decennio

I provvedimenti legislativi adottati nell'ultimo decennio - sia aventi carattere d'urgenza sia ordinari - predisposti prevalentemente con la finalità di dare nuovo impulso alle politiche abitative, si sono mossi lungo alcuni filoni principali strettamente correlati tra di loro: le misure volte a fronteggiare l'emergenza abitativa soprattutto nelle grandi aree metropolitane;

i programmi nazionali per l'edilizia abitativa nuova, di recupero manutentivo e rifinanziamento di alcuni programmi innovativi in ambito urbano; la prosecuzione di una politica volta alla dismissione del patrimonio abitativo pubblico, comprensiva della vendita degli IACP;

gli interventi volti a dare impulso al mercato delle locazioni;

l'adozione di strumenti fiscali, finanziari e creditizi per l'accesso all'abitazione in proprietà o in affitto.

3.1.3.1. Le misure volte a fronteggiare l'emergenza abitativa soprattutto nelle grandi aree metropolitane

L'emergenza abitativa nelle grandi aree metropolitane è stata prevalentemente affrontata attraverso l'adozione di provvedimenti d'urgenza. Mentre, però, nei primi provvedimenti d'urgenza (decreti-legge n. 247 del 2001, 450 del 2001, 122 del 2002 e 147 del 2003) il Governo si era limitato alla mera proroga degli sfratti, a partire dai settembre 2004 ne ha, invece, gradual-

mente ridotto la portata applicativa e ha introdotto, nel contempo, anche specifiche misure a sostegno dei conduttori, al fine di evitare una nuova proroga generalizzata esposta al rischio di declaratoria di illegittimità costituzionale, a seguito della

sentenza della Corte costituzionale n. 155 del 2004. Con tale sentenza la Corte aveva infatti affermato che la sospensione dell'esecuzione degli sfratti "può trovare giustificazione soltanto se incide sul diritto alla riconsegna dell'immobile per un periodo transitorio ed essenzialmente limitato".

Su tale ultimo profilo, si ricorda che anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, pronunciandosi su taluni ricorsi aventi ad oggetto i procedimenti avviati dai proprietari per ottenere il rilascio degli immobili da parte dei conduttori, ha condannato lo Stato italiano per violazione dell'articolo 1, Protocollo n. 1 (protezione della proprietà) e dell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) (diritto ad un equo processo sotto il profilo della ragionevole durata).

Il decreto-legge n. 240 del 2004, oltre alla proroga degli sfratti, ha previsto quindi misure in materia di locazioni introducendo cinque nuove tipologie contrattuali (oltre a quelle previste dalla legge n. 431 del 1998) per le quali erano riservate sia agevolazioni fiscali che contributi diretti.

La nuova disciplina dei contratti riservati ha trovato però un'applicazione limitatissima e il Governo è tornato ad affrontare la situazione di grave emer-

genza con un nuovo decreto legge (decreto-legge n. 86 del 2005) con il quale è stata ridotta la portata applicativa circoscrivendo le procedure di sfratto ad un numero più ristretto di Comuni rispetto alle precedenti proroghe e ridisciplinando alcune misure a sostegno dei conduttori disagiati, soprattutto attraverso l'assegnazione di risorse direttamente ai conduttori.

Con il decreto-legge n. 261 del 2006 la sospensione delle procedure esecutive di sfratto è stata condizionata all'avvio, da parte dei Comuni, di alcuni programmi finalizzati all'aumento degli alloggi in locazione

Dopo il decreto-legge n. 23 del 2006 che ha ridotto ulteriormente la portata applicativa della sospensione della procedura esecutiva di sfratto, con il decreto-legge n. 261 del 2006 la sospensione delle procedure esecutive di sfratto è stata condizionata all'avvio, da parte dei Comuni, di alcuni programmi finalizzati all'aumento degli alloggi in locazione. Il decreto è decaduto ma il contenuto è sostanzialmente confluito nella legge n. 9 del 2007 recante "Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali". Con tale legge sono stati, pertanto, introdotti anche provvedimenti di natura strutturale diretti ad affrontare il problema dell'emergenza attraverso l'avvio di un pro-

gramma nazionale di edilizia residenziale pubblica e un programma pluriennale di edilizia agevolata e sovvenzionata.

Inoltre, è stata ampliata la platea dei conduttori disagiati e sono state introdotte anche alcune disposizioni a favore del locatore e delle agevolazioni fiscali per i proprietari di immobili locati ai soggetti in situazione di disagio abitativo (il reddito dei fabbricati relativo agli immobili locati ai soggetti disagiati non concorre alla formazione del reddito imponibile e la facoltà per i Comuni di disporre riduzioni o esenzioni dell'ICI).

Nel decreto-legge n. 158 del 2008 - emanato all'inizio della XVI legislatura - si è precisato che la finalità del provvedimento era quella di venire incontro ad alcune categorie disagiate in attesa della realizzazione degli interventi del piano casa introdotto con l'articolo 11 del decreto-legge n. 112 del 2008 (*vedi infra*).

Nel corso dell'esame parlamentare sono state introdotte anche norme volte a favorire:

- la registrazione dei contratti di locazione e la cessione in proprietà agli IACP degli immobili occupati a titolo di abitazione principale da un mutuatario insolvente e sottoposti a procedura esecutiva immobiliare o concorsuale;
- la sospensione delle procedure esecutive di sfratto è stata prorogata, da ultimo, al 31 dicembre 2010, dall'articolo 7-bis del decreto legge n. 194 del 2009.

3.1.3.2. I programmi nazionali per l'edilizia abitativa nuova, di recupero manutentivo e rifinanziamento di alcuni programmi innovativi in ambito urbano

L'avvio di alcuni programmi nazionali per l'edilizia abitativa nell'ultimo decennio è stato disposto in attuazione della legge n. 21 del 2001. Con tale legge sono state introdotte misure volte a finanziare alcuni programmi nazionali per la riduzione del disagio abitativo mediante interventi di edilizia residenziale ed è stato previsto che i fondi di edilizia sovvenzionata e agevolata, già ripartiti tra le Regioni, possono essere da queste riprogrammati per rispondere alle specifiche esigenze delle singole realtà territoriali. Tra gli altri interventi, si ricorda il rifinanziamento dei cosiddetti 'contratti di quartiere II'. A differenza della prima edizione dei contratti di quartiere, questo secondo finanziamento è gestito dalle singole Regioni che, attraverso propri bandi, invitano le amministrazioni comunali a proporre progetti e a competere per la destinazione dei fondi.

Successivamente, nella citata legge n. 9 del 2007 sono state previste e adottate misure per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali.

La legge ha, infatti, individuato nuove forme di concertazione istituzionale per la programmazione in materia di ERP, attraverso le quali viene predisposto, da parte dei Ministeri interessati, un programma nazionale avente ad oggetto, tra l'altro, gli obiettivi e gli

indirizzi di carattere generale per la programmazione regionale in materia di ERP, proposte normative in materia fiscale, possibili misure dirette a favorire la cooperazione tra Stato, Regioni ed enti locali prioritariamente per la riduzione del disagio abitativo.

La stessa legge, inoltre, ha previsto l'obbligo per il Ministero delle infrastrutture di definire caratteristiche e requisiti dell'alloggio sociale esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea. In attuazione è stato emanato il DM 22 aprile 2008, che ha definito 'alloggio sociale' l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, costituisce standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi, sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali. L'alloggio sociale deve essere costruito secondo principi di sostenibilità ambientale e di risparmio energetico, utilizzando, ove possibile, fonti energetiche alternative.

Successivamente è stato previsto anche l'avvio di un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, introdotto con l'articolo 21 del decre-

to-legge n. 159 del 2007, cui destinare una spesa massima di 550 milioni di euro per l'anno 2007. Il programma riguarda i Comuni di cui alla citata legge n. 9 del 2007 ed è finalizzato al recupero e all'adattamento funzionale di alloggi non assegnati di proprietà degli ex IACP o dei comuni, all'acquisto e la locazione di alloggi e all'eventuale costruzione di nuovi alloggi.

Alle disposizioni del decreto legge si è data attuazione con il DM 28 dicembre 2007 recante il *“Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, di cui all'articolo 21 del decreto-legge n. 159 del 2007”*. Il decreto ha provveduto a ripartire tra le Regioni e le Province autonome una cifra complessiva di 543,9 milioni di euro da destinare agli interventi prioritari e immediatamente realizzabili individuati sulla base degli elenchi trasmessi dalle Regioni e Province autonome. Dall'analisi del provvedimento ministeriale emerge che gli interventi riguarderanno: 818 alloggi da acquistare (quasi 7 per cento del totale), 2.229 alloggi (circa il 19 per cento del totale) da destinare all'affitto, 7.282 (61,5 per cento circa) alloggi da ristrutturare e 1.532 (12,5 per cento circa) alloggi per nuove unità abitative. Con il cambio di legislatura, tali finanziamenti sono confluiti nel Piano Casa 1, di cui all'articolo 11 del decreto legge n. 112 del 2008.

Nel contempo sono state approvate anche alcune disposizioni che hanno rifinanziato il programma innovativo in ambito urbano denominato *“Contratti di quartiere II”* con le risorse ori-

ginariamente previste da alcuni programmi straordinari di edilizia residenziale a favore dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato impegnati nella lotta alla criminalità organizzata. Tale rifinanziamento è stato disposto con l'articolo 21-bis del decreto-legge n. 159 del 2007.

Tra gli interventi volti a dare nuovo impulso alle politiche abitative si rammentano, infine, anche alcune disposizioni contenute in alcune leggi finanziarie:

- nella legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296 del 2006), è stato previsto, all'articolo 1, comma 1154, il finanziamento di piano straordinario di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata, con un'autorizzazione di spesa di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009. La disposizione ha demandato a un successivo decreto del Ministro delle infrastrutture, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, la definizione delle modalità di applicazione e di erogazione dei finanziamenti;
- nella legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244 del 2007), all'articolo 1, commi 258 e 259, viene consentita la definizione di zone da destinare alla trasformazione in cui sia possibile la cessione gratuita da parte dei proprietari di aree o immobili destinati ad edilizia re-

sidenziale sociale e la possibilità di fornire alloggi a canone calmierato, concordato e sociale. Il Comune potrà poi, nell'ambito degli strumenti urbanistici, consentire aumenti di volumetrie premiali ai fini della realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio e di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale.

3.1.3.3. Le misure finalizzate alla prosecuzione della politica di dismissione del patrimonio abitativo pubblico

Altre misure volte a dare nuovo impulso alle politiche abitative hanno perseguito l'obiettivo di favorire lo sblocco degli interventi costruttivi con finalità pubbliche e di garantire ad essi maggiore efficienza e produttività, attraverso la razionalizzazione di procedure spesso non coordinate tra di loro.

L'intervento principale è rappresentato dalle norme di semplificazione in materia di alienazioni di immobili di proprietà degli IACP e di realizzazione dei programmi di dismissione previste dalla legge finanziaria per il 2006 (legge n. 266 del 2005) dichiarate costituzionalmente illegittime con sentenza della Corte Costituzionale n. 94 del 2007.

Disposizioni pressoché analoghe a quelle della legge finanziaria per il 2006 sono state successivamente introdotte con l'articolo 13 del decreto-legge n. 112 del 2008. Esse prevedono che il Ministro delle infrastrutture e il Ministro per i rapporti con le Regioni promuovano,

in sede di Conferenza unificata, la conclusione di accordi con Regioni ed Enti locali per semplificare le procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli IACP.

A differenza delle norme previste dalla legge finanziaria per il 2006 e dichiarate costituzionalmente illegittime, l'individuazione delle modalità di semplificazione non è più demandata a un DPCM, ma alla conclusione di accordi con Regioni ed Enti locali, per i quali vengono indicati i relativi criteri.

Inoltre, gli accordi possono prevedere la facoltà, per le amministrazioni regionali e locali, di stipulare convenzioni con società di settore per lo svolgimento delle attività strumentali alla vendita dei singoli beni immobili. Si ricorda che le norme vigenti per l'alienazione degli alloggi ex IACP sono quelle relative all'alienazione di alloggi di ERP della legge n. 560 del 1993. Infatti, il comma 1 dell'articolo 1 della legge n. 560 del 1993 dispone che sono alloggi ERP quelli acquisiti, realizzati o recuperati, ivi compresi quelli di cui alla legge n. 52 del 1976, a totale carico o con concorso o con contributo dello Stato, della Regione o di Enti pubblici territoriali, nonché con i fondi derivanti da contributi dei lavoratori ai sensi della legge n. 60 del 1963 dallo Stato, da enti pubblici territoriali, nonché dagli IACP e dai loro consorzi comunque denominati e disciplinati con legge regionale.

La legge prevede, inoltre, che le Regioni formulano, su proposta degli enti proprietari, sentiti i Comuni ove non proprietari, piani di vendita al fine di rendere

alienabili determinati immobili nella misura massima del 75 per cento del patrimonio abitativo vendibile nel territorio di ciascuna Provincia, fermo restando che alcuni alloggi possono essere venduti nella loro globalità. Gli enti proprietari, nel rispetto dei predetti limiti, procedono alle alienazioni in favore degli assegnatari o dei loro familiari conviventi, i quali conducano un alloggio a titolo di locazione da oltre un quinquennio e non siano in mora con il pagamento dei canoni e delle spese all'atto della presentazione della domanda di acquisto. In caso di acquisto da parte dei familiari conviventi, è fatto inoltre salvo il diritto di abitazione in favore dell'assegnatario.

Si rammentano, infine, anche alcune disposizioni recate dalla legge finanziaria per il 2005 (legge n. 311 del 2004) che hanno previsto il trasferimento in proprietà a titolo gratuito ai Comuni, degli alloggi e delle pertinenze di proprietà dello Stato costruiti in base a disposizioni speciali di finanziamento per sopperire ad esigenze abitative pubbliche, anche quando gli alloggi stessi siano stati affidati ad appositi enti gestori, nell'ambito dei ben più ampio programma di dismissione del patrimonio abitativo pubblico.

Norme di analogo tenore volte alla ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Comuni ed altri Enti locali, sono state introdotte recentemente anche con l'articolo 58 del decreto-legge n. 112 del 2008.

La finalità della disposizione è di procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Re-

gioni ed Enti locali e di redigere un "Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari" da allegare al bilancio di previsione dell'ente.

3.1.3.4. Gli interventi volti a dare impulso al mercato delle locazioni

Le politiche abitative dell'ultimo decennio hanno anche tenuto conto dell'esperienza del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, che rivaluta le politiche di locazione (piuttosto che quelle di proprietà dell'alloggio) quale più efficace strumento per favorire l'accesso all'alloggio da parte di soggetti in difficoltà rispetto alle condizioni del mercato immobiliare.

Sono stati approvati, pertanto, alcuni interventi di manutenzione normativa dei quali il principale è rappresentato dalla modifica delle modalità di ripartizione del Fondo ad opera dell'articolo 7, commi 2 e 2-bis, del decreto-legge n. 240 del 2004, la cui dotazione viene quantificata ogni anno dalla legge finanziaria, mentre le singole Regioni e i Comuni possono mettere a disposizione ulteriori risorse. L'ultima ripartizione è avvenuta con il DM 13 novembre 2009, con il quale si è provveduto a ripartire, per l'anno 2009, tra le varie Regioni uno stanziamento complessivo pari a circa 181 milioni di euro.

Nella tabella seguente sono riportati gli stanziamenti disposti nell'ultimo decennio con le annuali leggi finanziarie (*Tab. 1*).

TABELLA 1
FONDO NAZIONALE PER IL SOSTEGNO ALL'ACCESSO ALLE ABITAZIONI IN LOCAZIONE

Anno	Leggi finanziarie	Stanzamenti (in milioni di euro)
2001	L. 23 dicembre 2000, n. 388	335,70
2002	L. 28 dicembre 2001, n. 448	249,18
2003	L. 27 dicembre 2002, n. 289	246,50
2004	L. 24 dicembre 2003, n. 350	246,01
2005	L. 30 dicembre 2004, n. 311	230,14
2006	L. 23 dicembre 2005, n. 266	310,66
2007	L. 27 dicembre 2006 n. 296	210,99
2008	L. 24 dicembre 2007, n. 244	205,59
2009	L. 22 dicembre 2008, n. 203	181,10
2010	L. 23 dicembre 2009, n. 191	143,83

Fonte: Camera dei Deputati

Sono state approvate anche alcune modifiche alla normativa in materia di locazioni, in particolar modo alle norme di carattere processuale ad opera del citato decreto legge n. 230 del 2004 garantendo una maggiore tutela degli interessi delle parti relativamente alle modalità di rilascio dell'alloggio locato (obbligo di motivazione e possibilità di opposizione).

Le ulteriori misure volte a dare un nuovo impulso al mercato delle locazioni sono state dirette a incrementare il patrimonio immobiliare destinato alla locazione di edilizia abitativa a canone sostenibile.

Tra esse si ricordano:

- l'istituzione di un apposito Fondo per l'edilizia a canone speciale, per l'attuazione di programmi finalizzati alla costruzione e al recu-

pero di unità immobiliari nei Comuni ad alta tensione abitativa, destinate ad essere locate a titolo di abitazione principale a canone speciale a determinati soggetti (articolo 3, commi 108-115, della legge n. 350 del 2003). Dopo che con D.P.C.M. 21 novembre 2007, si è provveduto alla ripartizione delle disponibilità del Fondo per l'anno 2007 - pari a circa 10 milioni di euro - tra le Regioni e le Province autonome, i finanziamenti sono confluiti nel fondo per l'attuazione del Piano Casa 1 previsto dal decreto-legge n. 112 del 2008;

- la costituzione di un'apposita società di scopo, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, ai fini dell'incremento del patrimonio immobiliare destinato al-

la locazione - e soprattutto di quella a canone sostenibile nei Comuni soggetti a fenomeni di disagio abitativo e ad alta tensione abitativa - con il compito di promuovere la formazione di nuovi strumenti finanziari immobiliari finalizzati all'acquisizione, il recupero o la realizzazione di immobili ad uso abitativo (articolo 41 del decreto legge n. 159 del 2007). Con il cambio di legislatura, le risorse che erano state autorizzate, pari a una spesa massima di 100 milioni di euro, sono confluite nel citato fondo per l'attuazione del citato Piano Casa 1;

- l'istituzione di un fondo - dotato di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2008 al 2010 - per lo sviluppo di una nuova tipologia di alloggio, le residenze di interesse generale destinate alle locazioni.

Si tratta in particolare di edifici non di lusso situati nei Comuni ad alta tensione abitativa e vincolati alla locazione a canone sostenibile per almeno 25 anni (articolo 2, commi 285-287, della legge n. 244 del 2007);

- l'avvio di un programma innovativo in ambito urbano denominato "Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile" finalizzato a incrementare la disponibilità di alloggi da offrire in locazione a canone sostenibile (DM 26 marzo 2008). In ottemperanza alla sentenza del Tar Lazio del 5 novembre 2007, sono state riassegnate risorse complessive pari a 364 milioni di euro, dei quali 280 milioni di euro di finanziamento statale e 84 di cofinanziamenti regionali.



*Ponte Sisto,
costruito sotto papa Sisto IV,
Roma, 1479*

3.1.3.5. L'adozione di strumenti fiscali, finanziari e creditizi per l'accesso all'abitazione in proprietà o in affitto

Si segnala che per l'acquisto della prima casa di abitazione esiste oggi un regime fiscale agevolato (riduzione dell'imposta di registro al 3 per cento, riduzione dell'Iva al 4 per cento, detrazione sulla dichiarazione dei redditi del 19 per cento degli interessi passivi sui mutui e degli oneri accessori per l'acquisto dell'abitazione principale, con un tetto massimo fissato in 2.000 euro, imposte ipotecarie e catastali che si pagano in misura fissa in luogo della proporzionale, vale a dire 168 euro ciascuna indipendentemente dal valore dell'immobile), e che l'articolo 1, commi 5-8, della legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244 del 2007), ha introdotto alcuni benefici sull'imposta dovuta sulla prima casa. In tale legge, inoltre, sono state inserite anche una serie di disposizioni di carattere fiscale volte a favorire la locazione. La prima di esse, recata dal comma 9 dell'articolo 1, modifica le norme in materia di detrazioni fiscali per canoni di locazioni di cui all'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986 (Testo unico delle imposte sui redditi), ampliando l'ambito di applicazione del beneficio. In linea generale le norme, che entrano in vigore dal periodo d'imposta 2007, introducono:

- una detrazione per i contratti stipulati o rinnovati ai sensi della legge n. 431 del 1998, che si aggiunge a quella vigente prevista

per i soli contratti stipulati o rinnovati in base ad appositi accordi definiti in sede locale;

- una detrazione fiscale per i contratti di locazione stipulati ai sensi della legge n. 431 del 1998 da giovani di età compresa fra i 20 e i 30 anni; l'attribuzione di una somma corrispondente all'importo della detrazione non fruita dai soggetti cosiddetti 'incapienti'.

E' stata, inoltre, concessa una detrazione d'imposta agli studenti fuori sede, una detrazione d'imposta sui canoni di locazione relativi ai contratti di ospitalità, nonché la facoltà per i Comuni di deliberare una riduzione delle aliquote ICI, che può arrivare fino all'esenzione dall'imposta, per favorire la realizzazione degli accordi tra le organizzazioni della proprietà edilizia e quelle dei conduttori (articolo 2, comma 288 della legge n. 244 del 2007). Successivamente - con l'avvio della XVI legislatura - il Governo ha disposto la totale esenzione dall'ICI per l'abitazione principale (decreto-legge n. 93 del 2008) e, al fine di consentire alle giovani coppie di accedere a fi-

Con l'avvio della XVI legislatura il Governo ha disposto la totale esenzione dall'ICI per l'abitazione principale (decreto-legge n. 93 del 2008)

nanziamenti agevolati per la prima casa, è stato istituito un Fondo di garanzia per le coppie o i nuclei familiari monogenitoriali con figli minori (decreto-legge n. 112 del 2008).

Sono state, inoltre, previste agevolazioni per i tassi di interesse sui contratti di mutuo bancario per l'acquisto, la costruzione o la ristrutturazione dell'abitazione principale (decreto-legge n. 185 del 2008).

Da ultimo, l'articolo 2, comma 10, della legge finanziaria per il 2010 (legge n. 191 del 2009) ha prorogato per l'anno 2012, le agevolazioni IRPEF sulle spese sostenute per ristrutturazioni immobiliari, mentre il successivo comma 11 ha prorogato agli anni 2012 e successivi l'applicazione dell'aliquota IVA agevolata al 10 per cento nel medesimo settore.

3.1.4. La dismissione di immobili pubblici residenziali

Un capitolo a sé è, infine, rappresentato dalla dismissione di immobili pubblici residenziali, ovvero le cosiddette 'cartolarizzazioni di immobili pubblici' (materia riconducibile all'ordinamento tributario e contabile dello Stato), le cui disposizioni principali sono contenute nel decreto-legge n. 351 del 2001 (articoli 1, 2, 3, 3-bis e 4).

Operazioni di cessione di attivi pubblici

Dal 1999 ad oggi sono state realizzate operazioni di cessione di attivi pubblici mediante la tecnica della cartolarizzazione o l'utilizzo dei fondi immobi-

liari chiusi. Le operazioni sono state organizzate in programmi distinti a seconda della natura delle attività sottostanti cedute:

- SCIP cessioni di immobili di proprietà degli enti previdenziali e dello Stato (articolo 3 del decreto-legge n. 351 del 2001);
- SCIC cessione di crediti erogati a favore dei dipendenti pubblici, di imprese private, enti (articolo 15 della legge n. 448 del 1998);
- SCCI cessione dei crediti contributivi vantati dall'INPS (articolo 13 della legge n. 448 del 1998);
- Fondi immobiliari chiusi (articolo 4 del decreto-legge n. 351 del 2001) apporto e trasferimento di immobili ad uso strumentale di proprietà degli enti previdenziali e dello Stato.

Operazioni concluse

- 1) SCIP. A partire dalla fine del 2001, tramite le operazioni SCIP 1 e SCIP 2 sono state cedute, dagli enti previdenziali e dallo Stato, oltre 90.000 unità immobiliari, di cui circa l'85 per cento ad uso residenziale e circa il 15 per cento ad uso commerciale.

L'operazione SCIP 1 si è conclusa nel 2003, a seguito del rimborso alla scadenza attesa, del debito, pari a 2,3 miliardi di euro.

L'operazione SCIP 2 si è sviluppata in due *tranches*: la prima a partire dal 2002, con emissione di titoli per un importo nominale pari a 6.7 miliardi di euro, tutti rimborsati nell'aprile 2005. In tale anno l'ope-

razione ha subito una ristrutturazione, quale conseguenza delle modifiche normative intervenute in relazione alla determinazione dei prezzi di vendita dei beni, per i quali il diritto di opzione era stato esercitato prima del 2001. La ristrutturazione è consistita sia nella elaborazione di un nuovo *business plan*, che nell'emissione di ulteriori titoli per un valore nominale pari a 4,370 miliardi di euro.

L'operazione SCIP 2 si è conclusa il 27 aprile 2009, a seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 43-bis del decreto-legge n. 207 del 2008, che ne ha disposto - in considerazione dell'eccezionale crisi economica internazionale e delle condizioni del mercato immobiliare e dei mercati finanziari - la chiusura e la messa in liquidazione della società di cartolarizzazione. I beni immobili invenduti di proprietà della SCIP sono stati quindi trasferiti ai soggetti originariamente proprietari a fronte di un corrispettivo, pari al valore degli immobili stessi, stimato in circa 1,7 miliardi di euro.

- 2) SCCI - Inps - Programma di cartolarizzazione SCCI - Valorizzazione del portafoglio dei crediti previdenziali INPS. Tra il 1999 ed il 2005 l'INPS ha realizzato sei operazioni di cartolarizzazione, cedendo alla SCCI un totale di euro 76,45 miliardi di crediti contributivi non pagati (di cui euro 41,7 miliardi tramite la prima operazione). La SCCI ha ac-

quisito tali crediti emettendo titoli con rating tripla A per un importo totale di euro 20,91 miliardi. I titoli emessi nell'ambito delle operazioni denominate INPS 1, 2, 3, 4, 5 sono stati integralmente rimborsati alle rispettive scadenze attese, di cui l'ultima nel mese di luglio 2009.

- 3) SCIC - INPDAP. Nel 2003 è stata realizzata un'operazione avente ad oggetto la cessione dei prestiti personali erogati dall'INPDAP ai propri iscritti (nota come INPDAP *Personal Loans*) con un'emissione di titoli con *rating* tripla A per un importo totale di 4,23 miliardi di euro. L'operazione si è conclusa lo scorso 21 dicembre a seguito del rimborso totale del debito alla scadenza attesa.

Operazioni in essere

- 1) SCCI - Inps - Programma di cartolarizzazione SCCI - Valorizzazione del portafoglio dei crediti previdenziali INPS. L'ultima operazione delle sei realizzate dall'INPS (INPS6) prevede come termine per il rimborso dei restanti 3,075 miliardi di euro ancora in essere, le date di luglio 2010 (1,575 mld.) e luglio 2011 (1,500 mld.).
- 2) SCIC - Ricerca scientifica (MIUR - MSE). Nel 2004 è stata realizzata un'operazione di cartolarizzazione avente per oggetto i finanziamenti erogati dal MIUR (Ministero Uni-

versità e Ricerca) e dal MSE (Ministero Sviluppo economico) ad aziende e centri di ricerca, per programmi di ricerca e sviluppo, con un'emissione di titoli con rating tripla A, per un importo totale di circa 1,28 miliardi di euro (dei quali circa 371,5 milioni sono ancora in essere e scadranno nel settembre 2010).

- 3) SCIC-Local Authorities (INPDAP). Nel dicembre 2003 è stato ceduto dall'INPDAP un portafoglio di mutui concessi ad enti pubblici, fra i quali Comuni ed altre amministrazioni locali. L'importo dei titoli emessi, sotto forma di *private placement*, pari a 539 milioni di euro, ed attualmente in circolazione è pari a 95,8 milioni la cui scadenza attesa è prevista per il mese di agosto 2010.
- 4) Fondi immobiliari (FIP e PATRIMONIO UNO). Negli anni 2004 e 2005 sono stati costituiti due fondi comuni d'investimento immobiliare di tipo chiuso promossi dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), cui sono stati trasferiti due portafogli immobiliari composti da complessivi 428 immobili ad uso governativo (Agenzie fiscali, sedi del MEF, sedi del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sedi del Ministero del Lavoro, Caserme della Guardia di Finanza e della Polizia, ecc.) e da immobili strumentali degli enti

Le Regioni hanno emanato proprie leggi per il rilancio del settore edilizio, con premi di cubatura e incentivi legati al miglioramento della qualità architettonica e/o energetica degli edifici

previdenziali (INPS, INAIL, INPDAP). Contestualmente al trasferimento degli immobili, l'Agenzia del Demanio ha sottoscritto con i Fondi due contratti di locazione relativi ai beni dismessi, che sono stati riassegnati in uso agli organari utilizzatori.

3.1.5. Le recenti politiche per il rilancio del settore edilizio

L'attività parlamentare nel settore delle politiche abitative si è sviluppata, nella XVI legislatura, oltre che per fronteggiare l'emergenza abitativa spendendo (come anzidetto), le procedure esecutive di sfratto, adottando misure rivolte all'incremento dell'offerta di alloggi di edilizia residenziale destinati alle categorie sociali svantaggiate con il Piano Casa 1. Inoltre, a seguito di un'intesa del Governo con le Regioni, queste ultime hanno emanato proprie leggi per il rilancio del settore edilizio, con premi di cubatura e incentivi legati al miglioramento della qualità architettonica e/o energetica degli edifici diversi a seconda della peculiarità abitativa e territoriale della Regione.

3.1.5.1. Le proposte di iniziativa parlamentare e la risoluzione n. 8-00024 per una politica organica della casa

La VIII Commissione della Camera dei Deputati ha avviato l'esame di una serie di iniziative volte a coniugare la qualità con la sostenibilità ambientale, nell'ambito di una politica che mira a legare la riqualificazione delle imprese e lo sviluppo economico alla valorizzazione del territorio: si ricordano, in particolare, la proposta di legge sul sistema casa qualità (A.C. 1952), con l'obiettivo di migliorare la qualità dell'edilizia residenziale attraverso l'introduzione di *"un vero e proprio marchio di qualità"* che certifichi la riduzione dei consumi energetici e il miglioramento del comfort abitativo; alcune proposte di legge (C. 60, C. 496, C. 1394, C. 1926, C. 2306, C. 2313 e C. 2398), volte a definire i principi fondamentali dell'attività professionale di costruttore edile; la proposta A.C. 2441 recante interventi straordinari e strategici per il rilancio dell'economia e la riqualificazione energetico-ambientale del patrimonio edilizio, volta a riqualificare il patrimonio esistente, con case e quartieri di qualità, che risparmino energia, non inquinino e garantiscano una moderna ed elevata vivibilità.

Inoltre, la VIII Commissione ambiente, nel dicembre 2008, ha approvato all'unanimità la risoluzione n. 8-00024 per una politica organica della casa contenente con cui ha impegnato il Governo, tra l'altro, a:

- realizzare politiche abitative a favore delle fasce più deboli;
- incrementare, di conseguenza, il *"Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione"* e il *"Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa"*, come strumenti di base per il riequilibrio delle distorsioni esistenti nel settore abitativo;
- incentivare, in tale ambito, le iniziative di recupero e ristrutturazione urbanistica ed edilizia, anche con benefici economici in grado di abbattere i costi legati alla bonifica delle aree dismesse da trasformare e ristrutturare, con l'obiettivo, tra l'altro, di alleggerire la mobilità nei centri urbani, evitando di ampliare ulteriormente l'estensione delle periferie;
- promuovere la qualità architettonica e i livelli di innovazione tecnologica del prodotto edilizio rivolto alle famiglie, con incentivi per le iniziative volte a favorire il risparmio energetico e la sostenibilità ambientale.

La VIII Commissione della Camera dei Deputati ha avviato l'esame di una serie di iniziative volte a coniugare la qualità con la sostenibilità ambientale



*Ponte Milvio,
conosciuto nel Medioevo come Ponte Mollo,
Roma, 110 a.C.*

3.1.5.2. Le azioni del Governo: il “Piano Casa 1”

Il “Piano Casa 1” previsto dall’articolo 11 del decreto-legge n. 112 del 2008 prevede l’incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l’offerta di alloggi di edilizia residenziale, da realizzare con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinati alle categorie sociali svantaggiate nell’accesso al libero mercato degli alloggi in locazione.

Esso prevede la costruzione di nuove abitazioni e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente ed è articolato sulla base di criteri oggettivi che tengano conto dell’effettivo bisogno abitativo presente nelle diverse realtà territoriali.

Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, nel corso di alcune audizioni svoltesi presso la VIII Commissione

nella seduta dei 24 giugno 2008 e nella seduta del 12 febbraio 2009, ha sottolineato come il piano è “*strettamente integrato con lo sviluppo funzionale delle città*” e ha dato conto del raggiungimento di un’intesa preliminare sui fondi da trasferire alle competenze delle Regioni e sui criteri di ripartizione dei fondi medesimi.

Le risorse finanziarie necessarie per la realizzazione del piano sono individuate dal comma 12 dell’articolo 11 del citato decreto-legge, che ha previsto la costituzione di un Fondo alimentato con le risorse derivanti da provvedimenti adottati nella precedente legislatura. Successivamente, il comma 4-bis dell’articolo 18 del decreto-legge 185/2008, ha destinato al piano casa ulteriori risorse finanziarie provenienti dal Fondo aree sottoutilizzate (FAS).

Per il tempestivo avvio di interventi prioritari e immediatamente realizzabili di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata di competenza regionale, si prevede inoltre la destinazione di 200 milioni di euro a valere sulle risorse dell'articolo 21 del decreto-legge 159/2007, da ripartire tra le Regioni con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previo accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Con la delibera dell'8 maggio 2009 il CIPE ha approvato il piano casa predisposto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e ha indicato i seguenti utilizzi delle risorse:

- 150 milioni di euro per la costituzione di un sistema di fondi immobiliari per alloggi sociali;
- 200 milioni per interventi di competenza degli ex IACP o dei Comuni compresi nel Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica approvato con decreto ministeriale del 28 dicembre 2007.

Con il DPCM 16 luglio 2009, il Consiglio dei ministri ha quindi approvato il Piano nazionale di edilizia abitativa. Ai sensi del DPCM, Il piano è articolato in sei linee di intervento: a) costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale; b) incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica; c) promozione finanziaria anche a iniziativa di privati

(project financing); d) agevolazioni a cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi; e) programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale; f) interventi di competenza degli ex IACP (cui sono state destinate le risorse del DM citato). In fase di prima attuazione la dotazione finanziaria del Fondo è utilizzata:

- a) 150 milioni di euro per il Sistema integrato di fondi immobiliari;
- b) 200 milioni di euro per gli interventi di competenza degli ex IACP, ripartiti tra le Regioni con il decreto ministeriale del 18 novembre 2009;
- c) 377,9 milioni di euro - ripartiti con decreto ministeriale 8 marzo 2010 - per il finanziamento delle altre linee di intervento: incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica; *project financing*; agevolazioni a cooperative edilizie; programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale.

3.1.5.3. Le azioni del Governo: il "Piano Casa 2"

Il Governo ha, inoltre, predisposto un intervento volto a favorire la ripresa del mercato delle costruzioni anche attraverso lavori di modifica del patrimonio edilizio esistente, nonché a prevedere la semplificazione dei titoli abilitativi all'attività edilizia ("Piano Casa 2").

Per quanto riguarda il primo punto, con l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni del 31 marzo 2009, le Regioni si sono impegnate a regolamentare, con proprie leggi, interventi che migliorino la qualità architettonica e/o energetica degli edifici con diversi premi di cubatura (dal 20 al 30 per cento). Le leggi regionali, inoltre, disciplinano la demolizione e ricostruzione con ampliamenti fino al 50 per cento che possono, in alcune Regioni, riguardare anche gli edifici a destinazione produttiva e quelli con finalità turistico-ricreative. Le leggi regionali provvedono anche a semplificare i titoli abilitativi allo svolgimento delle attività edilizie.

Anche al fine di sostenere lo sviluppo di una edilizia sostenibile, il decreto-legge n. 40 del 2010, nell'ambito del Fondo per il sostegno della domanda in particolari settori finalizzata a obiettivi di efficienza energetica, ecocompatibilità e miglioramento della sicurezza sui lavoro, attribuisce un contributo per l'acquisto di immobili di nuova costruzione ad alta efficienza energetica da adibire a prima abitazione, nel limite massimo di 7.000 euro.

Inoltre, sotto il profilo della semplificazione edilizia, l'articolo 5 amplia le tipologie di interventi edilizi rientranti nell'attività edilizia libera, ossia realizzabili senza necessità di alcun titolo abilitativo (quale la denuncia di inizio attività).

In tale ambito, lo schema di regolamento sul procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli

interventi di lieve entità assoggetta al procedimento semplificato numerosi interventi di lieve entità da realizzarsi su aree o immobili dichiarati di interesse paesaggistico, qualora essi comportino un'alterazione dei luoghi o dell'aspetto esteriore degli edifici: si tratta di quarantadue tipologie di lavori che vanno dagli interventi su edifici esistenti, a quelli di manutenzione idraulica, silvicoltura e difesa costiera, a quelli in zone cimiteriali, a quelli relativi alla realizzazione di impianti energetici, di telecomunicazione e altri interventi similari, nonché alla realizzazione di strutture mobili temporanee.

3.2. Il programma e gli atti dell'Indagine conoscitiva sul mercato immobiliare

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della VIII Commissione della Camera, nella riunione del 10 aprile 2009, ha concordato sull'opportunità di svolgere un'indagine conoscitiva sul mercato immobiliare.

Acquisita, ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento, l'intesa con il Presidente della Camera, l'indagine conoscitiva è stata, quindi, deliberata dalla Commissione nella seduta del 23 aprile 2009, con adozione di un programma, di cui si riportano, di seguito, le parti peculiari.

“L'esigenza di un approfondimento delle politiche inerenti il mercato immobiliare - così si legge nel programma dell'indagine conoscitiva - nasce in relazione ad alcuni cambiamenti,

prevalentemente di natura economica, che hanno interessato il settore e che richiedono una pronta e sollecita risposta da parte del Parlamento, soprattutto attraverso l'introduzione di una normativa capace di rispondere a tali mutamenti e alle nuove esigenze emergenti.

In particolare, il rallentamento dell'economia che investe il Paese, aggravato dalla crisi del settore finanziario mondiale, innescata a sua volta dal collasso del mercato dei mutui sub-prime, sta avendo un impatto negativo anche sul mercato immobiliare, con una diminuzione del 14 per cento delle transazioni. Secondo le ultime stime delle associazioni dei consumatori, una famiglia su quattro si trova in una situazione di crescente difficoltà nel pagare le rate dei mutui a tasso variabile, e il credito per la casa è in diminuzione. Tale situazione sembra determinata, tra l'altro, dal fatto che il tasso di interesse in Italia è mediamente più alto che negli altri Paesi europei.

L'ultimo Rapporto immobiliare (anno 2008) dell'Agenzia del Territorio mette in evidenza come le compravendite nel 2008 sono state il 15 per cento in meno dell'anno precedente sia nelle grandi città che nei centri minori e si allungano i tempi medi di transazione; la contrazione dei mutui ha toccato il 26,8 per cento. Inoltre, è diminuita la quota mutuabile, che difficilmente supera il 60-70 per cento del valore della casa da comprare.

La maggiore difficoltà di accesso al

credito e al mercato dell'acquisto determina un aumento della domanda di affitto, soprattutto da parte di nuove fasce (single, giovani coppie, stranieri, studenti), ma nel settore delle locazioni le famiglie incontrano ulteriori difficoltà dovute, in parte, alla mancanza di offerta ed, in parte, ai costi estremamente elevati degli affitti, la cui incidenza sul reddito complessivo risulta eccessivamente alta. Com'è noto, infatti, il mercato immobiliare italiano è caratterizzato dalla scarsità di alloggi in affitto e l'edilizia sociale è particolarmente danneggiata e scoraggiata da una fiscalità non adeguata alle reali necessità.

A fronte di tale scenario socio-economico, il mercato immobiliare richiede un'attenzione dal punto di vista normativo al fine di meglio disciplinarne i diversi profili. Risulta, infatti, importante approfondire le problematiche legate al mercato degli affitti nonché gli aspetti legati all'introduzione di incentivi per la costruzione e la ristrutturazione di edifici secondo i principi di riqualificazione urbana e di risparmio energetico, nonché di recupero del patrimonio esistente anche ai fini della riduzione del consumo del suolo non urbanizzato, in un'ottica complessiva che intende la politica abitativa come fattore determinante per affrontare l'attuale crisi economica e rilanciare lo sviluppo economico e territoriale. Un'adeguata politica abitativa richiede nuove soluzioni per affrontare le sfide odierne, connesse a una nuova qualità dell'abitare, alla

definizione delle nuove professionalità nella gestione della proprietà e dell'intermediazione, all'inquadramento normativo del real estate nel settore del turismo, anche attraverso la promozione all'estero fatta di concerto con l'Istituto del Commercio Estero.

La VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici ha già iniziato ad affrontare talune di queste questioni, sia attraverso la predisposizione di appositi atti di indirizzo sulle politiche abitative e sullo sviluppo sostenibile, sia attraverso l'inizio dell'esame di alcuni provvedimenti concernenti la qualità delle abitazioni, la razionalizzazione delle diverse figure professionali legate al mercato immobiliare e dell'edilizia e delle norme urbanistiche, nonché la proroga dei contratti di affitto per le categorie disagiate.

Tali interventi richiedono un approfondimento a largo spettro della situazione attuale e delle nuove politiche che occorre attivare. La crisi economica deve servire per indirizzare gli interventi verso nuove soluzioni che siano in grado, da un lato, di essere un volano per l'economia e, dall'altro, di volgersi verso nuovi scenari di compatibilità ambientale e di risparmio energetico.

Per questi motivi - è questa la conclusione del programma - la Commissione ritiene importante svolgere un'indagine conoscitiva che permetta di fare il punto sullo stato della situazione attuale e di confrontarsi con i nuovi strumenti, finanziari, tecnolo-

gici ed economici che siano in grado di sviluppare una nuova politica della casa".

Il termine per la conclusione dell'indagine conoscitiva, originariamente fissato al 31 dicembre 2009, è stato successivamente prorogato al 30 giugno 2010.

L'esigenza di un approfondimento delle politiche inerenti il mercato immobiliare, con la conseguente decisione di procedere allo svolgimento dell'indagine conoscitiva, è nata dalla necessità - come è detto nel programma dell'indagine conoscitiva - di tenere conto degli effetti della crisi economica che hanno interessato pesantemente il settore delle costruzioni e che richiedono una pronta e sollecita risposta da parte del Parlamento, soprattutto attraverso l'introduzione di una normativa capace di rispondere a tali mutamenti e alle nuove esigenze emergenti.

Tenuto conto di questo, l'indagine si è concretamente avviata il 29 settembre 2009 con l'audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (Ance) e dei rappresentanti della Federazione italiana agenti immobiliari professionali (Fiaip), della Federazione italiana mediatori agenti d'affari (Fimaa), della Associazione Nazionale Agenti e Mediatori d'Affari (Anama), della Consulta nazionale interassociativa per l'intermediazione immobiliare, della Confederazione italiana proprietà edilizia (Confedilizia) e della Associazione dell'Industria Immobiliare (Assoimmobiliare). Il ciclo di audizioni è, quindi, proseguito con le audizioni dei rappresentanti: del

Cresme, di Nomisma, di **Tecnoborsa**, dell'Agazia del Territorio e del Censis, nella seduta del 27 ottobre 2009; della Associazione italiana dei gestori del risparmio (Assogestioni), nella seduta del 29 ottobre 2009; di Genworth Financial, nella seduta del 12 novembre 2009; in una seconda audizione dei rappresentanti di Nomisma, di **Tecnoborsa** e dell'Agazia del Territorio, nella seduta del 4 febbraio 2010; di rappresentanti dell'Associazione bancaria Italiana (ABI), nella seduta del 9 febbraio 2010; della Federazione industrie prodotti impianti e servizi per le costruzioni (FINCO), nella seduta del 15 aprile 2010; in una seconda audizione di rappresentanti della FIAIP e della FIMAA, nella seduta del 12 maggio 2010; di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e della Associazione Proprietari Immobiliari (Confabitare), nella seduta del 27 maggio 2010; della Federazione italiana per la casa (Federcasa) e della Confederazione nazionale inquilini associati (CONIA), nella seduta del 9 giugno 2010. Memorie scritte sono, inoltre, pervenute dalla Conferenza delle Regioni e Province Autonome e dall'Unione Nazionale Costruttori Serramenti Alluminio Acciaio Leghe (UNCSAAL).

Il ciclo di audizioni previste nel programma dell'indagine conoscitiva si è, infine, concluso con l'audizione del Sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti, Senatore Mario Mantovani, nella seduta del 16 giugno 2010.

3.3. Principali elementi emersi

Le audizioni hanno confermato, purtroppo, i dati negativi evidenziati fin dalla stesura del programma dell'indagine conoscitiva.

Esse hanno consentito, inoltre, di mettere in risalto fatti ed esperienze concrete di amministratori locali, operatori del mercato, rappresentanti del mondo dell'associazionismo, che hanno fornito elementi utili a raffigurare un quadro d'insieme della situazione, sicuramente utile all'individuazione di adeguate soluzioni.

Nel rinviare, quindi, per il dettaglio, ai resoconti delle audizioni effettuate, si riportano di seguito i principali dati di conoscenza raccolti e le principali questioni analizzate.

Peraltro, con riferimento ai dati raccolti nel corso delle audizioni, la Commissione, pienamente consapevole della provvisorietà connaturata alla periodicità della loro pubblicazione, ha ritenuto di non dover operare un pedissequo aggiornamento e correzione dei dati medesimi.

Tale valutazione è risultata, anzitutto, rispondere ad un'esigenza di correttezza metodologica diretta a salvaguardare lo stretto collegamento fra dati forniti e valutazioni espresse dagli auditi.

Essa, inoltre, è risultata pienamente confortata dall'analisi delle più recenti pubblicazioni, che confermano ampiamente la validità degli elementi di conoscenza tratti dalle audizioni.

Nondimeno, per rendere più completo e pienamente fruibile il presente

documento, si è ritenuto opportuno inserire uno specifico paragrafo per dare conto degli ultimi dati resi noti dagli istituti di ricerca e dagli operatori del mercato.

3.3.1. I dati e gli elementi di conoscenza raccolti nel corso dell'Indagine

Come si è detto, le audizioni hanno confermato i dati negativi evidenziati fin dalla stesura del programma dell'indagine conoscitiva in ordine al negativo impatto che la crisi economica internazionale, innescata dal collasso del mercato dei mutui *sub-prime*, ha avuto sul settore delle costruzioni e sul mercato immobiliare.

Ad esempio, con riferimento a quanto detto dai rappresentanti dei maggiori organismi e istituti di ricerca del settore nell'audizione del 27 ottobre 2009, sono stati acquisiti dati precisi sull'andamento del mercato immobiliare, che ha presentato un continuo peggioramento a partire dal primo trimestre del 2008, con una progressiva accentuazione dell'andamento negativo all'inizio del 2009 e un lieve decremento della decrescita solo a partire dal secondo trimestre del 2009. Tale andamento negativo ha riguardato tutte le tipologie immobiliari, con un dato medio di -18,7 per cento nel primo trimestre 2009, ed una accentuazione di tale dato negativo per gli immobili del settore produttivo (capannoni, stabilimenti industriali, ecc.).

Con particolare riferimento al mercato immobiliare delle abitazioni, i dati dell'Agenzia del Territorio hanno consentito

di mettere a fuoco una situazione di particolare difficoltà. Infatti, dopo un lungo periodo di crescita, iniziato nel 1997 e terminato nel 2006, anno in cui si è registrato il numero massimo di compravendite, pari a circa 845 mila, a partire dal 2007 è iniziata un'inversione di tendenza, con un primo calo di oltre il 4 per cento (40 mila compravendite in meno) ed un calo ben più accentuato nel 2008, anno in cui sono state registrate 687 mila compravendite, con una riduzione del 15 per cento rispetto all'anno precedente e del 23 per cento rispetto al 2006.

Peraltro, la flessione delle compravendite è iniziata soprattutto nei capoluoghi di provincia, ancor prima che esplodesse la fase di maggiore intensità della crisi economica e finanziaria mondiale. Nell'ultimo trimestre 2008 e nel primo semestre 2009, in particolare, le compravendite sono diminuite, in relazione ai corrispondenti periodi dell'anno precedente, rispettivamente del 17 per cento e del 18 per cento.

Dai dati illustrati dai rappresentanti del Cresme si è avuta conferma di un deciso calo del volume d'affari complessivo nel mercato delle compravendite. Tale dato, stimato per il 2009 a 109 miliardi di euro, con un decremento rispetto all'anno precedente del 23 per cento, testimonia una crisi piuttosto forte dell'intero comparto delle costruzioni, con evidenti ripercussioni sul versante complessivo dell'economia e della tenuta sociale del Paese.

Sotto questo profilo, altrettanto preoccupante è apparso il dato relativo alla

erogazione di mutui immobiliari, diminuiti di oltre il 10 per cento nel 2008 rispetto al 2007 (tra il gennaio e il giugno 2009, si è rilevato un calo ancora maggiore - meno 13 per cento - in termini di erogazione di mutui). Inoltre, come riferito dall'Associazione bancaria italiana, la stessa qualità del credito erogato dagli istituti bancari è apparsa deteriorata per effetto della crisi (anche se in misura minore che in altri Paesi europei): a novembre del 2009, il valore delle sofferenze bancarie delle famiglie mutuatricie ha raggiunto, infatti, in Italia, la quota di 12,3 miliardi di euro, con un incremento di ben 3,5 miliardi di euro rispetto al dato del 2008 (+39,7 per cento). Accanto a tale crisi del mercato, è stata riscontrata, inoltre, la presenza di un'ampia area di soggetti che non riescono ad accedere alla casa con proprie risorse. Tra questi, oltre alle famiglie a basso reddito, gli anziani soli, le giovani coppie, le famiglie monoparentali o con un solo reddito, gli studenti e i lavoratori 'fuori sede', nonché gli immigrati regolari.

Le audizioni hanno consentito di focalizzare l'attenzione quantomeno su alcuni dei fenomeni che sono alla base del riacutizzarsi di questo preoccupante fenomeno di mancato accesso all'abitazione, i cui riflessi negativi rischiano di farsi sentire, oltre che in termini di mancata crescita del mercato immobiliare, anche in termini di disagio sociale e civile di ampie fasce di popolazione.

Sotto questo profilo, è stato in primo luogo evidenziato l'elemento del progressivo depauperamento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, do-

vuto oltre che al dato negativo del brusco arresto, a partire dalla metà degli anni '90, degli investimenti pubblici per la costruzione di nuovi alloggi, anche ai positivi esiti delle operazioni di alienazione degli stessi, che hanno prodotto il passaggio in proprietà di circa 200 mila abitazioni.

In secondo luogo o, per meglio dire, soprattutto, è emerso che l'incapacità di accedere all'abitazione delle cosiddette 'fasce deboli' della popolazione è conseguenza di un più che decennale ciclo di aumento del prezzo degli immobili e dei canoni di locazione, accompagnato - negli ultimi anni - da una crescita della domanda di abitazioni manifestatasi in parallelo alla riduzione delle nuove costruzioni (scese a circa 270 mila l'anno dalle 450 mila degli anni '70) e alla nuova dinamica demografica (l'aumento dell'immigrazione ha contribuito anch'essa a generare una domanda aggiuntiva di alloggi in alcune aree) (Braga e istituti di ricerca).

Tali problemi si sono concentrati prevalentemente nelle città metropolitane, dove maggiore è risultato il livello raggiunto dai prezzi delle costruzioni e dei canoni di locazione e dove la dinamica del mercato rischia, ormai, di produrre contraccolpi negativi anche sul piano economico-sociale.

In tale ambito, appare sicuramente emblematico il dato, frutto di una recente ricerca scientifica, secondo cui, mentre nel 1965, per l'acquisto di un'abitazione in una zona semicentrale di una grande area urbana servivano 3,4 annualità di reddito di una fa-

miglia a reddito medio, nel 2008 tali annualità di reddito sono diventate 9. Altrettanto significativi sono risultati, peraltro, i dati relativi all'esperienza sul campo riferiti dagli auditi nel corso dell'indagine conoscitiva. I rappresentanti dell'ANCI, ad esempio, hanno rappresentato una situazione caratterizzata negativamente da un sempre crescente numero di domande di accesso al Fondo per il sostegno alla locazione o all'edilizia residenziale pubblica (a Genova, ad esempio, queste ultime domande si sono triplicate in dieci anni, da 1.200 a 3.600), alle quali, purtroppo, i Comuni non riescono assolutamente a dare risposta.

Molti dei soggetti auditi hanno, inoltre, espresso una comune preoccupazione per l'aggravarsi del fenomeno degli sfratti (che coinvolge pesantemente gli inquilini, che restano privi dell'abitazione, ma anche i piccoli proprietari che dall'affitto ricavano un piccolo incremento di reddito che consente loro di vivere in modo decoroso) e, segnatamente, per l'aumento degli sfratti per morosità (in larga parte dovuti a 'morosità involontarie' derivanti, cioè, unicamente dal peggioramento, anno su anno, delle condizioni economiche delle famiglie). Del resto, un recente studio di Nomisma conferma pienamente le preoccupazioni riferite da chi vive 'sul campo' la questione del disagio abitativo: nel 2009 sono stati emessi, infatti, 51.576 sfratti per morosità (+25,8 per cento rispetto al 2008), che rappresentano l'83,7 per cento della totalità degli sfratti emessi (erano il 78,8 per cento nel 2008).

3.3.2. I dati più recenti resi noti da istituti di ricerca e operatori del mercato

Come già detto, le più recenti pubblicazioni confermano i dati negativi raccolti nel corso delle audizioni.

Esse sembrano, semmai, accentuare gli elementi di preoccupazione per il permanere di una tendenza negativa nel settore delle costruzioni che, a differenza di altri settori industriali, non sembra avere ancora toccato il punto di minimo della caduta ciclica e ha continuato a mostrare, anche nei primi mesi del 2010, segnali che restano sfavorevoli.

Secondo l'Istat, ad esempio, la contrazione degli investimenti in costruzioni è stata molto forte: al calo del 3,4 per cento nel 2008, ha fatto seguito una netta caduta, pari al 7,9 per cento, nel 2009.

Per l'Ance, che stima un'ulteriore flessione degli investimenti per il 2010, pari al 7,1 per cento, gli effetti della crisi sono tali che, in tre anni, il settore delle costruzioni avrà perduto circa il 17 per cento in termini di investimenti (con una punta negativa di meno 31 per cento per il comparto delle nuove abitazioni) e che, dopo nove anni di crescita, i volumi di produzione del settore torneranno ai livelli osservati alla fine degli anni '90.

Tale preoccupante situazione trova conferma anche sul versante occupazionale, con una forte riduzione del numero degli operai e delle imprese iscritti alle Casse edili (rispettivamente, meno 9,8 per cento e meno 7,6 per cento nel 2009 rispetto al 2008). Anco-

ra più grave è risultata la flessione delle ore effettivamente lavorate dagli operai iscritti (meno 11 per cento).

Va, peraltro, segnalato che la contrazione delle ore lavorate non si è automaticamente tradotta in perdita di posti di lavoro, grazie al massiccio ricorso alla Cassa integrazione guadagni, aumentata per i lavoratori del settore dei 91,5 per cento nell'intero 2009 e di un ulteriore 35,1 per cento nei primi cinque mesi del 2010.

Gli effetti della crisi sono stati, poi, altrettanto pesanti nei comparti industriali delle aziende fornitrici di materiali e manufatti per l'edilizia: nel 2009, la produzione, già in riduzione nel 2008, è diminuita del 24 per cento per la fabbricazione di prodotti in calcestruzzo, del 21 per cento per i prodotti di carpenteria in legno e falegnameria, del 33 per cento per le piastrelle in ceramica per pavimenti e rivestimenti e di oltre il 19 per cento per la fabbricazione di porte e finestre in metallo.

Quanto all'andamento del credito alle costruzioni, i dati più recenti della Banca d'Italia evidenziano per il 2009 una flessione consistente sia dei mutui erogati alle imprese per investimenti in edilizia abitativa (meno 15 per cento rispetto al 2008), sia di quelli erogati alle famiglie per l'acquisto dell'abitazione (meno 10 per cento). Il 40 per cento delle aziende associate Ance riferisce, inoltre, di avere avuto problemi di accesso al credito e poco meno (30 per cento) continua a denunciare il cambiamento delle condizioni contrattuali, soprattutto sulle aperture di credito e sugli scoperti di conto corrente.

I nodi su cui riflettere rispetto al futuro possono essere sinteticamente elencati, a partire dalla crisi del sistema delle imprese di costruzioni e dei promotori immobiliari

Infine, sembra opportuno concludere questa breve ricostruzione dei dati più recenti, con un accenno alle previsioni per il 2010 che sembrano mostrare un allentamento della fase recessiva, ovvero, almeno per alcuni indicatori, l'interruzione della caduta del mercato e un timido ritorno alla crescita.

Secondo i dati dell'Agenzia del Territorio, ad esempio, nel primo trimestre del 2010 le compravendite di abitazioni sono tornate ad aumentare (più 4,2 per cento rispetto al primo trimestre 2009) e si registrano aspettative di una modesta crescita per il comparto della riqualificazione del patrimonio abitativo che nel 2010, anche grazie alle agevolazioni fiscali, mostrerà un saldo di attività positivo (più 1 per cento) rispetto al 2009.

Infine, appare giusto riferire il giudizio contenuto nell'ultimo Bollettino economico della Banca d'Italia (giugno 2010) nel quale si segnala l'emergere, nei primi mesi del 2010, di sintomi di un miglioramento delle aspettative anche nel settore delle costruzioni, e si sottolinea il fatto che: *“nel complesso, le attese degli operatori sulle tendenze del mercato immobiliare sono improntate a un minore pessimismo rispetto alla fine dello scorso anno, soprattutto con riferimento a orizzonti temporali più lunghi”*.

3.4. Le questioni emerse e le problematiche analizzate

Le questioni emerse nel corso delle audizioni svolte, i nodi su cui riflettere rispetto al futuro, possono essere sinteticamente elencati, a partire dalla crisi del sistema delle imprese di costruzioni e dei promotori immobiliari.

Tre anni di mercato in flessione hanno prodotto il dato allarmante di uno *stock* di 'giacenze' che ha ampiamente superato i 100 mila alloggi e oggi si assesta intorno ai 120 mila appartamenti invenduti.

L'annosa questione dei ritardi dei pagamenti della Pubblica amministrazione ha, inoltre, assunto in questa fase di crisi economica una ormai inaccettabile caratteristica di sistematicità, che sottrae liquidità alle imprese, che è causa di un complessivo deterioramento dei rapporti contrattuali, anche fra soggetti privati, che in alcuni casi mette a repentaglio la stessa sopravvivenza delle aziende.

La crisi ha, inoltre, posto con rinnovata evidenza la questione della qualificazione degli operatori del mercato nel settore delle costruzioni. In particolare, per le imprese operanti nell'edilizia la questione si pone in termini di introduzione sul piano legislativo di specifici requisiti di accesso di natura tecnico-professionale e organizzativa, tali da garantire la qualità dei prodotti e dei servizi resi, la sicurezza e la salute dei lavoratori, il puntuale assolvimento degli obblighi fiscali e contributivi, la compatibilità ambientale degli inter-

venti, la tutela dei diritti del cittadino consumatore e utente del bene-casa. Analogamente, da parte dalle associazioni di categoria degli agenti immobiliari e dei mediatori d'affari è stata sottolineata l'urgenza, anche ai fini del rilancio delle attività contrattualistiche strutturalmente connesse al mercato immobiliare, di fissare sul piano legislativo *standard* minimi professionali, a tutela della qualità e della trasparenza dei servizi resi ai clienti.

In secondo luogo, è emersa l'esigenza, nell'ambito di politiche abitative organiche e coerenti, di un approccio differenziato che tenga conto della segmentazione dei mercati, sia della locazione che della proprietà.

Sotto questo profilo, la questione di fondo sembra essere quella di una struttura rigida dei mercati immobiliari, sbilanciati verso la proprietà (le case in proprietà rappresentano in Italia il 72 per cento delle abitazioni), che determina serie difficoltà a dare risposta ai diversi fabbisogni della domanda abitativa in locazione, da quelli delle giovani coppie a quelli di chi deve spostarsi per lavoro, da quelli degli studenti fuori sede, delle persone anziane e dei *single* a quelli degli immigrati regolari.

Così, ad esempio, per quanto riguarda il mercato della proprietà, accanto alla questione relativa alla difficoltà di pagamento delle rate dei mutui, accentuata dalla crisi economica internazionale in atto (secondo le ultime stime delle associazioni dei consumatori, una famiglia su quattro si trova in una situazione di

crescente difficoltà nel pagare le rate dei mutui a tasso variabile), è emerso che esiste anche una domanda inevasa che si concentra in quella fascia sociale - certamente minoritaria, ma di una certa consistenza in termini numerici - rappresentata da famiglie che vivono in coabitazione (circa 230 mila) o che vivono in condizioni alloggiative precarie (circa 70 mila).

Si è, inoltre, da più parti segnalato che proprio la particolare struttura del mercato immobiliare italiano, che corrisponde a elementi di fondo del carattere e delle aspirazioni degli italiani, deve indurre a tenere in debito conto le esigenze sociali - e dunque le questioni - da un lato, degli strumenti per dare stabilità ed equilibrio al percorso di alienazione di una quota del patrimonio di ERP, sia pure nella consapevolezza che le condizioni, in primo luogo, di capacità di reddito e di risparmio delle famiglie degli inquilini di alloggi di ERP non sono oggi quelle della prima metà degli anni '90; dall'altro, degli strumenti per favorire un plausibile incremento delle volumetrie degli immobili esistenti, tenendo realisticamente presente che più del 50 per cento del patrimonio abitativo italiano è costituito da immobili mono e bifamiliari.

Quanto al mercato delle locazioni, la situazione appare particolarmente difficile, se è vero che la quota di case in affitto in Italia (attualmente sono 4 milioni e 400 mila, pari al 18,8 per cento delle abitazioni totali) è nettamente inferiore rispetto agli altri Paesi europei (Germania 57,3 per cento, Olanda 47,3 per cen-

to, Francia 40,7 per cento) e, soprattutto, che l'offerta di edilizia sociale in Italia è nettamente inferiore a quella degli altri Paesi europei (l'Italia, con una quota di edilizia sociale italiana pari al 4,5 per cento sul totale delle abitazioni occupate è undicesima in Europa).

Dalle audizioni svolte è emersa altresì una questione concernente il rapporto fra sistema creditizio e mercato immobiliare e la necessità di una chiara inversione di rotta rispetto ad una fase negativa caratterizzata da una sensibile diminuzione sia dei finanziamenti delle banche alle imprese per gli investimenti sia delle erogazioni di mutui alle famiglie per l'acquisto delle abitazioni: dati Ance, riferiti al primo trimestre 2009, parlano di un meno 20 per cento di finanziamenti concessi alle imprese e di un meno 23 per cento di mutui erogati alle famiglie.

Sotto quest'ultimo aspetto, in particolare, pur nei quadri di un'attenta valutazione delle misure messe in campo dal sistema bancario, si è convenuto sul fatto che esistono ampi margini per rafforzare l'impegno a sostegno delle famiglie, se è vero che permane a svantaggio delle famiglie italiane rispetto a quelle europee un differenziale fra il costo dei mutui a tasso fisso per l'acquisto di abitazioni.

Al riguardo, è utile ricordare che gli stessi dati forniti alla Commissione dall'Abi mostrano che i tassi applicati in Italia ai mutui di durata superiore ai 10 anni (in pratica alla quasi totalità dei mutui immobiliari) si collocano a livello percettibilmente superiore rispetto alla media



*Ponte dell'Industria,
noto anche come Ponte di ferro,
Roma, 1863*

europea (con riferimento al 2009, il valore del dato medio italiano è stato del 5,59 per cento, contro un valore percentuale del 4,32 della media europea). Da un recente studio condotto dall'Ance, prendendo a base i dati della Banca centrale europea, emerge, inoltre, che - ipotizzando un mutuo per l'acquisto della casa in Italia e nell'Area euro pari a 150 mila euro, per una durata di 25 anni - *“le famiglie italiane sono costrette a pagare 15.024 euro in più rispetto all'Europa: è come se in Italia si pagasse il mutuo per 18 mesi in più rispetto all'Europa”!*

Infine, le audizioni hanno consentito di focalizzare un'ulteriore questione, vale a dire quella - in termini generali - della qualità dell'edilizia e - in termini particolari - dell'efficientamento energetico degli edifici e della loro messa in sicurezza (a partire dal rischio sismico), che

sicuramente ha una valenza anticiclica e di sostegno soprattutto per le imprese artigiane e le piccole imprese, ma che - inserita in un percorso realistico e organico - può sicuramente porsi come fattore positivo di sviluppo dei mercati immobiliari in generale e di settore industriale (quello di 'casa qualità') nel quale l'Italia ha posizioni di eccellenza in ambito internazionale.

Sotto questo profilo, il primo dato da segnalare è certamente quello relativo agli immobili inutilizzati, in gran parte situati nei centri storici, che in Italia ammonterebbero a circa 800 mila (si tratta in massima parte di immobili da ristrutturare o rimettere in pristino).

Dati di **Tecnoborsa** mostrano inoltre che, su un totale di investimenti nel settore delle costruzioni di circa 190 miliardi di euro, 5,7 miliardi riguardano gli aspetti relativi all'efficientamen-

to energetico nelle nuove costruzioni, mentre 6,1 miliardi di euro sono legati alla manutenzione straordinaria, alla ristrutturazione e alla riqualificazione energetica del patrimonio abitativo esistente. Sempre secondo **Tecnoborsa**, si tratta di dati che rappresentano solamente una piccola quota rispetto a un potenziale stimato in 24 miliardi di euro, se è vero che l'ammontare di tali investimenti dipende in modo non trascurabile per quanto riguarda le nuove costruzioni - dalla revisione e ammodernamento del quadro normativo esistente (soprattutto a livello di regolamenti edilizi comunali) e per il patrimonio abitativo esistente dagli incentivi per la ristrutturazione (cosiddetto '36 per cento') e l'efficientamento energetico (cosiddetto '55 per cento') degli edifici.

Nel corso delle audizioni, infine, è a più riprese emersa la questione dell'attuazione e degli effetti del complesso delle misure adottate dal Governo, da un lato, allo scopo di affrontare la questione del degrado urbano derivante da fenomeni di alta tensione abitativa ("Piano Casa 1"), dall'altro, per consentire la semplificazione delle procedure di modifica ed ampliamento del patrimonio edilizio esistente, nel rispetto dei requisiti di sostenibilità ambientale, efficienza energetica e prevenzione del rischio sismico ("Piano Casa 2").

Su tale questione, tuttavia, oltre a un'accentuazione dei diversi giudizi e posizioni politiche espresse dai deputati di maggioranza e di opposizione,

l'indagine ha consentito di verificare anzitutto che le necessarie iniziative e misure, più che nella disponibilità di intervento del Parlamento, rientrano nella competenza del Governo e delle Regioni. Inoltre, è emerso che proprio nelle ultime settimane si stanno determinando fatti nuovi e positivi, che vanno nella direzione di una piena attuazione e applicazione delle misure in questione.

Nel corso dell'audizione del Sottosegretario Mario Mantovani del 16 giugno 2010, ad esempio, si è avuta notizia che, con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del 9 giugno 2010 del decreto autorizzativo del bando di gara per l'individuazione del soggetto che dovrà gestire il fondo immobiliare nazionale previsto dal "Piano Casa 1", questo intervento sta per essere concretamente attuato. Esso rappresenta un primo strumento di sostegno a quella fascia intermedia di popolazione che non ha i requisiti per accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica ma non è nemmeno in grado di accedere al libero mercato.

Analoghi elementi di novità sono stati riferiti dal sottosegretario Mantovani in ordine all'attuazione del "Piano Casa 2", in particolare circa l'intenzione delle Regioni Piemonte, Lazio, Campania e Calabria di verificare gli strumenti attuativi regionali predisposti dalle precedenti amministrazioni al fine di renderli più coerenti e più in linea con gli obiettivi a suo tempo indicati dal Governo nazionale e con l'intesa Stato-Regioni-Autonomie locali dell'aprile 2009.

3.5. Le proposte e le soluzioni possibili individuate

Le pagine che precedono sono la dimostrazione della bontà della scelta della Commissione di svolgere l'indagine conoscitiva e hanno confermato in pieno le aspettative e gli obiettivi che la Commissione si era proposta sul piano della conoscenza dei fenomeni e della sensibilizzazione delle forze parlamentari sulle questioni e sulle problematiche che interessano il mercato immobiliare. Essa, tuttavia, avrà davvero successo se saprà determinare effettive conseguenze politiche, ovvero se l'attività conoscitiva svolta consentirà al Parlamento di adottare le soluzioni legislative necessarie ad aiutare in concreto il lavoro quotidiano di tutti i soggetti coinvolti in questo delicato e importante settore della vita economica e sociale del Paese.

Per questo, nel porre a tutte le forze parlamentari di maggioranza e di opposizione questo obiettivo politico, insieme all'auspicio che sia possibile perseguirlo con il più ampio consenso possibile, si è ritenuto utile tradurre il quadro emerso dall'indagine in termini di proposte concrete, operando peraltro alcune distinzioni, volte a dare maggiore efficacia e concretezza ai risultati dell'indagine stessa.

In tal senso, si è ritenuto opportuno in primo luogo raggruppare le diverse proposte secondo gli ambiti di approfondimento e di analisi trattati nel corso delle audizioni (mercato degli affitti, sostegno all'edilizia sociale, incentivi per la costruzione e la ristrutturazione di edifici

secondo i principi di riqualificazione urbana e di risparmio energetico, recupero del patrimonio abitativo esistente anche ai fini della riduzione del consumo del suolo non urbanizzato, modalità agevolate di accesso al credito per gli investimenti in edilizia e per l'acquisto delle abitazioni da parte delle famiglie, misure anticicliche a favore delle imprese e dei professionisti operanti nel mercato immobiliare, ecc.).

E' stata inoltre operata una ulteriore suddivisione delle diverse proposte, avendo come duplice criterio di riferimento l'ampiezza della platea dei soggetti che ne hanno sottolineato l'importanza e il livello di consenso politico fra i gruppi parlamentari registrato sulle medesime proposte. In tal senso, le proposte più largamente condivise sono state indicate come 'proposte prioritarie e strategiche', meritevoli di essere tradotte in misure concrete - a giudizio della Commissione - entro un arco temporale brevissimo o breve. Ad esse sono state affiancate le altre 'proposte prioritarie', alcune delle quali altrettanto importanti per il rilancio del mercato immobiliare e che potrebbero essere concretizzate anche in un arco temporale di medio periodo.

La Commissione ha inteso, infine, distinguere dalle proposte più strettamente riferibili alle competenze e agli ambiti di tradizionale intervento della VIII Commissione quelle, in alcuni casi peraltro particolarmente significative, che rientrano nella sfera di competenza di altre Commissioni parlamentari.

3.5.1. Mercato delle locazioni

3.5.1.1. Le proposte prioritarie e strategiche

Nel corso delle audizioni è emersa una unanime e convinta consapevolezza di dover intervenire con misure fiscali in materia di affitti per correggere un sistema che, di fatto, ha contribuito a ridurre l'offerta di abitazioni in affitto e ha reso poco trasparente il mercato delle locazioni, con una inaccettabile quota di affitti 'in nero', che ormai supera le 500 mila abitazioni.

Al riguardo, appaiono emblematici gli elementi di conoscenza forniti dall'Agenzia del Territorio, secondo la quale, a fronte di circa il 10 per cento di abitazioni complessive che sono sul mercato delle locazioni, solo lo 0,6 per cento è affittato 'ad equo canone'. Inoltre, mentre le famiglie che dichiarano di vivere in affitto sono 4,3 milioni, solo 3,8 milioni di abitazioni risultano locate (2,8 milioni di proprietà di persone fisiche e circa 1 milione di alloggi in quota di edilizia residenziale pubblica).

Su questo punto, dunque, le proposte avanzate sono univoche quanto all'obiettivo da perseguire, anche se diversamente graduate in ragione della portata e degli ambiti di intervento.

Tutte, peraltro, sono accomunate dalla volontà di introdurre una tassazione sostitutiva (cosiddetta 'cedolare secca'), con aliquota del 20 per cento, allo scopo di sottrarre il reddito derivante dalla locazione da quello complessivo del proprietario dell'immobile e

di conseguire progressivamente, per questa via, il duplice scopo di aumentare nettamente la propensione all'investimento in abitazioni da destinare all'affitto e di rendere più trasparente e concorrenziale il mercato delle locazioni con l'emersione di una rilevante quota degli attuali affitti 'in nero'.

La gradualità dell'introduzione della 'cedolare secca' riguarda, invece, le diverse tipologie contrattuali da prendere in considerazione in via prioritaria. Sotto questo profilo, alcune proposte tendono a privilegiare il reddito derivante dalla locazione di abitazioni cedute da imprese a titolo di immobili di nuova costruzione o su cui sono stati eseguiti interventi incisivi di recupero; altre proposte privilegiano, invece, il reddito derivante dalla locazione di immobili 'a canone concordato', intendendo l'incentivo rappresentato dalla 'cedolare secca' come funzionale a sostenere l'offerta di abitazioni a canone concordato nonché come lo strumento più efficace per lo sviluppo del mercato della locazione.

D'altro canto vi è stato chi ha proposto l'introduzione della 'cedolare secca' per tutti i contratti di locazione, specificando che il costo complessivo dell'operazione sarebbe di circa 1,4 miliardi di euro (mentre per i soli contratti 'agevolati' sarebbe di circa 175 milioni di euro), e sottolineando le conseguenze virtuose che ne deriverebbero in termini di ampliamento dell'offerta di immobili in affitto, di calmieramento dei canoni, di mobilità sul territorio di lavoratori e studenti e

**È stata formulata
la proposta di estendere
i contratti a canone
concordato a tutti
i Comuni e non solo
a quelli ad alta tensione
abitativa**

- non ultimo - di minore pressione sul mercato della compravendita, a tutto vantaggio del mercato immobiliare complessivamente inteso.

A conclusione di questo paragrafo dedicato alla 'cedolare secca', si ricorda che tale misura è già stata introdotta dalla legge finanziaria 2010 - in via sperimentale - per i titolari di redditi di locazione di immobili ubicati nella provincia de L'Aquila in presenza dei seguenti requisiti: il contratto di locazione deve essere stipulato ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge n. 431 del 1998 (cosiddetti canoni concordati); le parti contraenti devono essere esclusivamente persone fisiche che non agiscono nell'esercizio d'impresa, arte o professione; l'immobile, situato nella provincia aquilana, deve essere destinato ad uso abitativo.

**3.5.1.2. Le altre proposte
prioritarie**

In linea con quanti ritengono prioritario il rafforzamento della componente del mercato delle locazioni rappresentata dagli affitti a canone concordato, è stata formulata la proposta di estendere i contratti a canone concordato a tutti i Comuni, e non solo quelli ad alta tensione abitativa.

Un'ulteriore proposta è volta ad estendere gradualmente il beneficio della detraibilità (a fini IRPEF) dei canoni di locazione a tutte le tipologie contrattuali, a partire dall'innalzamento del limite di detraibilità del canone dei contratti di locazione a canone concordato, attualmente detraibile nella misura prevista dall'articolo 2 della legge n. 431 del 1998.

Dalle Regioni e dagli Enti locali è venuta poi la proposta di assumere iniziative legislative dirette a sostenere e a rafforzare il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione e il Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa, intesi come strumenti di base per il riequilibrio delle distorsioni esistenti nel settore abitativo. In tale ambito, è stato altresì proposto di modificare la normativa vigente, consentendo ai Comuni di anticipare la corresponsione alle famiglie del contributo per la locazione, con l'intento di prevenire i fenomeni di morosità, aumentati esponenzialmente per effetto della crisi economica e occupazionale in atto.

Dal mondo dei mediatori professionali sono venute, poi, due ulteriori proposte: la prima, rivolta a sostenere l'accesso alle locazioni delle famiglie meno abbienti, prevede l'introduzione di una nuova tipologia contrattuale a beneficio delle fasce più deboli della popolazione, con la previsione di canoni moderati e la possibilità, dopo trenta o quaranta anni, di riscattare l'immobile locato; la seconda prevede un intervento legislativo capace di dare alle

parti contrattuali certezza in ordine sia alle modalità che ai tempi di rilascio degli immobili locati oggetto di procedure esecutive. Tale ultima proposta rientra, peraltro, nelle competenze della II Commissione, richiedendo uno specifico intervento sul Codice di procedura civile.

Come pure nelle competenze di altra Commissione (in questo caso della Commissione Finanze), rientra la proposta sostenuta con forza dalle Regioni, ma sempre presente nel corso delle audizioni, di una organica revisione delle tematiche fiscali connesse con la casa.

3.5.2. Interventi per riattivare l'offerta di edilizia sociale

3.5.2.1. Le proposte prioritarie e strategiche

Enucleata con riferimento alle iniziative a sostegno dell'edilizia sociale, ma con evidenti e positivi effetti anticiclici, ha riscontrato un amplissimo consenso la proposta diretta a consentire ai Comuni di acquisire una parte del patrimonio immobiliare in vendita, generatosi per effetto della crisi economica internazionale in atto, da reimmettere sul mercato delle locazioni, principalmente sotto forma di assegnazione di alloggi di edilizia sociale.

Sotto questo profilo, si ricorda che questa iniziativa è già stata sperimentata, sia pure con le limitate risorse a disposizione degli Enti locali, in alcune grandi città, e che in questa sede è apparsa molto utile ed efficace non

solo come strumento di sostegno e di sviluppo dell'edilizia sociale, e più in generale del mercato delle locazioni, ma anche come strumento altrettanto importante di riqualificazione urbana e di costruzione di un tessuto abitativo più articolato e meno soggetto al rischio dell'esclusione sociale, tipica dei quartieri caratterizzati dalla presenza delle vecchie case popolari.

Parimenti fondamentale, è da considerare il complesso delle misure legislative proposte dai rappresentanti del mondo delle autonomie locali, incentrato sulle seguenti specifiche richieste:

- a) completa parificazione tra soggetti pubblici (aziende che gestiscono il patrimonio di ERP) e soggetti privati (persone fisiche e giuridiche) in ordine alla possibilità di beneficiare delle agevolazioni fiscali previste per gli interventi di ristrutturazione edilizia (cosiddetto '36 per cento') e di efficientamento energetico degli edifici (cosiddetto '55 per cento');
- b) costituzione di un fondo di rotazione per l'attivazione degli interventi di ristrutturazione o riqualificazione energetica del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, per consentire alle aziende responsabili della gestione di tale patrimonio di porre in essere efficaci processi di autofinanziamento degli interventi necessari;
- c) cancellazione dell'IVA sugli interventi di edilizia residenziale pubblica.

3.5.2.2. Le altre proposte prioritarie

Dagli operatori del mercato è venuta la proposta, accolta con attenzione, di predisporre un organico pacchetto di misure legislative finalizzate a conseguire la disponibilità di aree pubbliche a costo ridotto o in assegnazione gratuita; il riconoscimento di compensazioni o premialità urbanistiche per la realizzazione di edilizia sociale; una fiscalità di favore per la costruzione e gestione dell'edilizia sociale; il ripristino della contribuzione ex Gescal da destinare all'edilizia sociale; la creazione di un parco di immobili pubblici e di aree pubbliche da destinare, previo espletamento di procedure ad evidenza pubblica, alla realizzazione di alloggi.

Una ulteriore proposta, accolta con grande interesse, è quella diretta a individuare sul piano legislativo una sorta di 'canone di equilibrio' degli alloggi ERP (modulabile anche in ragione delle concrete capacità reddituali delle famiglie assegnatarie), in grado di consentire la sostenibilità gestionale del patrimonio edilizio, anche in termini di manutenzione, salubrità, decoro e sicurezza degli alloggi.

Da più parti, inoltre, è stata sollecitata la messa a disposizione per interventi di edilizia pubblica a canone sociale o concordato di quota parte del consistente patrimonio immobiliare demaniale, detenuto da enti statali o territoriali, in qualunque forma giuridica costituiti, mediante procedure e accordi specifici tra Agenzia del Demanio, En-

ti territoriali, organismi territoriali ex IACP comunque denominati e altri soggetti interessati, favorendo i processi di recupero e riqualificazione dei medesimi immobili, eventualmente inserendoli in programmi di riqualificazione urbana.

Infine, dai rappresentanti degli agenti immobiliari è venuto l'invito a introdurre (e/o rafforzare) strumenti normativi efficaci per garantire che l'assegnazione di alloggi di ERP sia effettivamente praticata come elemento di sostegno delle fasce più deboli della popolazione, attraverso un periodico e più stringente monitoraggio dei requisiti dei soggetti assegnatari.

3.5.3. Riqualificazione del patrimonio edilizio nazionale

3.5.3.1. Le proposte prioritarie e strategiche

Tutti gli auditi hanno sostenuto la proposta di rendere permanenti gli incentivi fiscali per gli interventi di efficientamento energetico degli edifici (cosiddetto '55 per cento'), con una eventuale estensione anche alla messa in sicurezza degli edifici dal rischio sismico.

Si tratta di una misura giudicata positivamente, in primis dagli operatori del mercato che hanno evidenziato il fatto che le richieste pervenute all'Enea per usufruire di questi incentivi (106.000 nel 2007, 247.800 nel 2008 e 236.100 nei 2009), si sono tradotte in termini di investimenti annui in interventi incentivati pari a 1.437, 3.500 e 2.900

milioni di euro. Inoltre, in termini di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente, tale misura ha prodotto nel triennio 2007-2009 un risparmio energetico di circa 1.900 GWh/anno.

Secondo l'Enea, inoltre, ipotizzando risparmi costanti e pari a quelli del 2008 per i prossimi anni dal 2010 al 2016 e, quindi, la necessità di una proroga degli incentivi dal 2011 ai 2016 (al momento le agevolazioni fiscali del 55 per cento scadono a dicembre 2010), questo permetterebbe di raggiungere l'obiettivo fissato dal Piano del Governo, all'orizzonte 2016, di un risparmio per il settore residenziale (involucro + infissi) pari a 13.370 GWh/anno.

Riguardo all'agevolazione fiscale del 55 per cento, è utile ricordare, infine, che la Commissione, pur nella consapevolezza della sua onerosità, ha più volte avuto modo di sottolineare l'efficacia, fino a farla propria con l'approvazione della risoluzione n. 8-00074, approvata dalle Commissioni riunite VIII e IX della Camera dei Deputati nella seduta del 15 giugno 2010, con la quale si impegna il Governo, fra l'altro: *“ad avviare iniziative legislative volte a dare continuità alla detrazione del 55 per cento per gli interventi di efficientamento energetico degli edifici”*.

Sul versante più generale della qualità dell'edilizia, del miglioramento della qualità architettonica e dei livelli di innovazione tecnologica del prodotto edilizio rivolto alle famiglie, interviene

invece la proposta di istituire lo strumento dell'eco prestito', a tasso zero, fino a 30 mila euro, da rimborsare - e quindi con un onere per lo Stato limitato al costo degli interessi - a carico della Cassa depositi e prestiti ed, eventualmente, delle fondazioni bancarie, che per statuto hanno l'obbligo di essere sensibili al benessere del territorio.

Infine, allo stesso livello di priorità occorre collocare l'approvazione della legge sulla qualità nell'edilizia (cosiddetta legge sul sistema casa-qualità) attualmente all'esame della VIII Commissione (A.C.1952, d'iniziativa del Deputato Guido Dussin), su cui si richiama l'attenzione e l'impegno del Governo e di tutte le forze parlamentari.

3.5.3.2. Le altre proposte prioritarie

Con riferimento al patrimonio da ristrutturare o rimettere in pristino, in gran parte situato nei centri storici, è realistico pensare che lo Stato potrà reperire risorse nel tempo solo per la riqualificazione e il consolidamento statico degli edifici pubblici strategici ed in tal senso è stata avanzata da diverse parti una specifica proposta.

Per quanto attiene l'edilizia privata, invece, la riqualificazione necessita di essere incentivata con appropriati meccanismi che rendano conveniente al cittadino, anche fiscalmente, di sostenere fin da subito il maggior costo di riqualificazione e la messa in sicurezza degli edifici esistenti. Per questo potrebbe essere ipotizzata la costru-

zione di una piattaforma organica di strumenti a sostegno della qualità, del risparmio energetico, della sicurezza dell'impiantistica, della sicurezza statico-strutturale, nonché della piena rispondenza alle normative urbanistico-edilizie vigenti (che a giudizio di **Tecnoborsa** potrebbe attivare investimenti per oltre 3 miliardi di euro, con il conseguente impatto positivo sulla ripresa economica e sulla disponibilità di moderne e più confortevoli abitazioni da dare in locazione, nonché con benefici effetti sul gettito fiscale che lo Stato ricaverebbe dall'IVA e dalle altre imposte).

All'interno di questo discorso complessivo, rientrano anche le proposte avanzate dagli operatori del mercato per l'introduzione di specifiche misure a sostegno della domanda di nuova edilizia ecocompatibile (che c'è ed è progressivamente in crescita), con l'introduzione, a favore degli acquirenti, di detrazioni fiscali su parte degli extracosti di costruzione dei nuovi fabbricati ad elevati standard energetici (detrazioni da graduare, fino a un massimo di circa 10 mila euro per abitazione, in ragione del livello delle prestazioni energetiche dei nuovi edifici rispetto agli standard attuali. Nel ricordare che tali misure, a ben vedere, oltrepassano, in parte, le competenze e gli ambiti di attività tradizionale della VIII Commissione, è giusto segnalare, da un lato, che in tale direzione il Governo si è già mosso con il citato decreto-legge n. 40 del 2010, dall'altro, che occorrerebbe rendere

permanenti e più ampie le agevolazioni introdotte.

Su un piano in parte diverso e connesso anche alla revisione del quadro ordinamentale in materia di governo del territorio e alla revisione della disciplina urbanistica, le Regioni hanno sollecitato un più stretto raccordo tra le politiche abitative del Governo nazionale e quelle delle città, con l'obiettivo di superare il degrado dei quartieri, garantendo anche maggiore sicurezza per i residenti. In tal senso, è stata segnalata l'opportunità di introdurre misure dirette ad incentivare le iniziative di recupero e ristrutturazione urbanistica ed edilizia con benefici economici in grado di abbattere i costi legati alla bonifica delle aree dismesse da trasformare e ristrutturare, con l'obiettivo, tra l'altro, di alleggerire la mobilità nei centri urbani, evitando di ampliare ulteriormente l'estensione delle periferie e con evidenti ricadute positive sull'ambiente, in termini di riduzione dell'inquinamento e di riduzione del consumo di suolo.

E' stata avanzata, infine, un'ulteriore proposta diretta a istituire un fondo di garanzia per le Esco (le società per i servizi energetici accreditate all'Autorità per l'energia), che si accollano gli investimenti necessari a rendere più ecosostenibili gli immobili, con un risparmio sulle bollette. Grazie alle risorse anticipate dalle banche, l'Esco effettua un intervento di riqualificazione energetica accordandosi con l'utente finale, che non deve quindi anticipare l'investimento, su quanta

parte del risparmio ottenuto deve servire a ripagare l'investimento, definendo così un piano di rimborso. Al termine del periodo, l'utente diventa titolare dell'intervento e usufruisce in pieno dei risparmi successivi che ne derivano. Al momento, il Governo finanzia con 25 milioni un fondo di rotazione (ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 115 del 2008), ma un vero incentivo a tale settore richiederebbe un fondo di garanzia per le banche in caso di *default*.

3.5.4. Sostegno alle imprese e alle figure professionali operanti nel mercato immobiliare



Ponte Flaminio,
Arch. Armando Brasini,
Roma, 1951

3.5.4.1. Le proposte prioritarie e strategiche

Hanno sicuramente una forte valenza anticiclica e di sostegno delle imprese le suddette proposte relative all'acquisto dell'inventurato da destinare a edilizia residenziale pubblica e alla stabilizzazione delle agevolazioni fiscali per gli interventi di ristrutturazione e di efficientamento energetico degli edifici, che per tale ragione è opportuno richiamare.

Al tempo stesso è qui il caso di sottolineare con forza la necessità e l'urgenza di uno specifico e incisivo intervento legislativo per risolvere l'annoso problema dei ritardi nei pagamenti della Pubblica amministrazione. Sotto questo profilo, se da un lato si registrano motivi di cauto ottimismo per l'ormai prossima approvazione da parte del Parlamento europeo della nuova direttiva finalizzata a combattere questo negativo fenomeno, contenente misure per la regolazione sia dei rapporti fra soggetti privati e Pubblica amministrazione che dei rapporti fra privati, dall'altro emerge in modo netto l'urgenza di introdurre tali misure (se necessario intervenendo anche sul Codice appalti), nell'ordinamento nazionale di un Paese, come è l'Italia, nel quale la Pubblica amministrazione paga le imprese con un ritardo doppio rispetto al resto d'Europa.

Sullo stesso livello di priorità sono da considerare, poi, le proposte dirette a garantire la riqualificazione delle imprese e dei professionisti operanti nel mercato immobiliare. Sotto questo

profilo, appare anzitutto essenziale richiamare l'attenzione di tutte le forze parlamentari sulla necessità di concludere al più presto l'iter di approvazione della legge sull'accesso alle professioni edili, attualmente all'esame della VIII Commissione della Camera.

Inoltre, altrettanto urgente è la definizione di una nuova disciplina legislativa sugli *standard* di qualità dei servizi resi dagli agenti immobiliari e dai mediatori d'affari, sui quali le rispettive associazioni di categoria hanno formulato specifiche proposte.

3.5.4.2. Le altre proposte prioritarie

Di portata più limitata, ma di sicuro effetto anticiclico, sono quindi le ulteriori proposte (a carattere transitorio) avanzate dagli operatori del mercato: il ripristino dell'IVA per le cessioni immobiliari poste in essere dalle imprese di costruzioni; l'introduzione di una detrazione IRPEF pari al 50 per cento dell'IVA dovuta sull'acquisto di unità immobiliari destinate ad abitazione principale dell'acquirente.

3.5.5. L'attuazione delle misure adottate dal Governo in materia di politiche abitative

Come già detto in precedenza, le audizioni hanno contribuito a rendere chiaro, anzitutto, che il complesso delle misure messe in campo dal Governo non è ancora in fase di piena attuazione, anche a causa della dialettica Governo-Regioni e dell'intreccio di competenze che riguarda questo settore. Allo stesso

tempo, è risultato più chiaro che l'attuazione e applicazione piena di tali misure riguarda molto meno gli Organi parlamentari rispetto a quelli di Governo nazionale e regionale.

Resta tuttavia il fatto che, e la Commissione intende ribadirlo con forza in questa sede, il pieno dispiegamento degli effetti dei due piani casa varati dal Governo per dare risposta al degrado urbano derivante dai fenomeni di alta tensione abitativa e per innescare un volano fondamentale ai fini della ripresa del settore delle costruzioni è fondamentale per contribuire al superamento della crisi economica in atto e, soprattutto, al rilancio di una politica abitativa moderna, capace di trovare soluzioni adeguate a esigenze e bisogni profondamente avvertiti dalle imprese, dalle famiglie, dai cittadini del nostro Paese.

Su questo piano, utili spunti di riflessione e indicazioni possono rinvenirsi in molte delle considerazioni condotte nel corso delle audizioni da operatori del settore e deputati, che presentano una caratteristica comune di complementarità con le specifiche proposte più direttamente riconducibili a un rafforzamento delle politiche abitative pubbliche.

In questo ambito si collocano, ad esempio, le indicazioni di quanti hanno richiamato l'esigenza di fare leva, piuttosto che sull'intervento pubblico diretto a calmierare i prezzi degli immobili ovvero dei canoni di locazione (con effetti che appaiono distorsivi sulla dinamica fra domanda e offerta

sui mercati immobiliari), su strumenti capaci di assecondare, senza alcun approccio dirigistico, le tendenze naturali allo sviluppo dei mercati immobiliari.

Si tratta, peraltro, di indicazioni presentate, da un lato, come l'inevitabile conseguenza di una realistica consapevolezza della difficoltà a reperire in questa fase le risorse pubbliche necessarie all'attuazione di politiche pubbliche davvero incisive e, dall'altro lato, come capaci di correggere la tendenza negativa a un uso incontrollato e pericoloso del poco suolo edificabile oggi disponibile.

Dette indicazioni, che hanno sicuramente attinenza con l'attuazione dei "Piani Casa 1 e 2", ma anche con la revisione della disciplina urbanistica, si incentrano anzitutto su misure, in primo luogo legislative, dirette da un lato a favorire l'incremento delle volumetrie (anche rispetto al più 35 per cento attualmente previsto nel "Piano casa 2", giudicato del tutto insufficiente) e, dall'altro, ad orientare il libero gioco della domanda e dell'offerta verso abitazioni di qualità (qualità dei materiali di costruzione, efficienza e risparmio energetico degli edifici, minori costi di gestione per le famiglie, sicurezza antisismica, ecc.). Si ritiene, infatti, che tali misure siano le sole davvero capaci di produrre, puntando sul libero gioco della domanda e su una rinnovata capacità attrattiva degli investimenti per il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio inutilizzabile, sia un effetto calmieratore sui

È risultato più chiaro che l'attuazione e applicazione piena di tali misure riguarda molto meno gli Organi parlamentari rispetto a quelli di Governo nazionale e regionale

prezzi degli immobili preesistenti sia la reimmissione sul mercato della vecchia edilizia.

Sembra, infine, molto importante ribadire che gli interventi programmatici e attuativi in materia di politiche abitative e rilancio del mercato immobiliare illustrati dovranno essere adottati in accordo con le Regioni, le autonomie locali e gli operatori pubblici e privati nel rispetto delle rispettive competenze, assicurando una costante informazione del Parlamento. In tale ambito sarebbe senz'altro importante valorizzare il patrimonio di conoscenze sul fabbisogno abitativo e sul mercato immobiliare, sui nuovi fenomeni in atto e sugli effetti prodotti da norme e programmi di intervento rilanciando il progetto dell'Osservatorio nazionale sulla condizione abitativa quale sintesi e raccordo degli osservatori regionali e rilanciando al tempo stesso l'attività e il ruolo dell'Osservatorio parlamentare sul mercato immobiliare. •



*Ponte Giacomo Matteotti,
Arch. Augusto Antonelli,
Roma, 1929*

II - GOVERNO DEL TERRITORIO RIFLESSIONI E PROPOSTE

a cura di

Giampiero Bambagioni

*Responsabile Attività Scientifiche e Vicepresidente **Tecnoborsa**, Deputy-Chair UNECE REM*

Paolo Stella Richter

Ordinario Diritto Amministrativo e Docente Facoltà Giurisprudenza Università LUISS Guido Carli - Roma

Giovanni Montresor

Consigliere Consiglio Nazionale Ingegneri - CNI

Dionisio Vianello

Presidente Centro Nazionale Studi Urbanistici - CeNSU

**Contributi in funzione di una riflessione
volta allo sviluppo del quadro normativo nazionale
inerente gli aspetti urbanistici di governo del territorio**



*Ponte Cestio,
oggi ponte
di San Bartolomeo,
Roma, metà del I secolo a.C.*

1. Introduzione

di Giampiero Bambagioni

*Responsabile Attività Scientifiche
e Vicepresidente **Tecnoborsa**
Deputy-Chair UNECE Real Estate
Market Advisory Group (REM)*

Il Forum internazionale promosso dalla Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) con il relativo *Real Estate Market Advisory Group* (REM) in cooperazione con **Tecnoborsa**, focalizzato su specifiche **Linee guida strutturali per mercati immobiliari sostenibili** (UNECE REM *Policy Framework for Sustainable Real Estate Markets*)¹, ha visto la partecipazione dei principali *stakeholders* del settore, tra cui i rappresentanti delle Organizzazioni e degli Enti componenti il Comitato Tecnico Scientifico di **Tecnoborsa**.

Durante i lavori del Forum – tenutosi il 13 maggio 2011 presso la Camera di Commercio di Roma – sono state evidenziate numerose criticità strutturali – corrispondenti ai numerosi ambiti d'intervento richiamati nei 10 Principi dell'articolato ONU – le quali, ove rimosse, possono contribuire allo sviluppo economico e sociale di un Paese. Tra questi una valenza centrale è costituita dal-

la *governance* del territorio e, in particolare, da un'appropriata regolazione in materia di proprietà fondiaria, urbanistica e di determinazione dell'indennità di esproprio.

In questo quadro assumono una specifica rilevanza le aree a vocazione edificatoria, come quelle soggette a perequazione urbanistica, per le quali il proprietario ha acquisito una oggettiva aspettativa di trasformazione edilizia. Com'è noto la perequazione è stata recepita in numerose leggi regionali e viene utilizzata in molti piani urbanistici come strumento finalizzato a perseguire una maggiore equità distributiva tra le proprietà, con l'obiettivo di ripartire in modo più equilibrato diritti edificatori e oneri urbanizzativi e, contemporaneamente, favorire l'acquisizione – in via alternativa all'esproprio – delle aree destinate a uso pubblico.

L'obiettivo di agevolare una riflessione allargata intorno a queste criticità, peraltro più volte dibattute nell'ambito del Comitato Tecnico Scientifico di **Tecnoborsa**, e la specifica sensibilità del Consiglio Nazionale degli Architetti (CNAPPC) e del Consiglio Nazionale degli Ingegneri (CNI), hanno comportato l'avvio di un Tavolo di confronto che ha consentito di definire – con il contributo scientifico del Prof. Stella Richter – un primo articolato condiviso che potesse costituire un documento base per l'ispirazione e l'adozione di una legge di riforma organica che mira a salvaguardare il principio della pianificazione, sottraendo le sorti del territorio all'episodicità della contrat-

⁽¹⁾ La versione ufficiale ONU dell'UNECE REM *Policy Framework for Sustainable Real Estate Markets – Principles and guidelines for the development of a country's real estate sector*, è liberamente scaricabile in formato pdf dal sito unece.org e/o tecnoborsa.it. La corrispondente versione in italiano (Linee guida strutturali per mercati immobiliari sostenibili), è scaricabile dal sito tecnoborsa.it

tazione tra Comune e singoli proprietari. Tanto nella consapevolezza che sostenibilità ambientale, governo del territorio, valorizzazione e manutenzione del patrimonio storico culturale, beni ambientali architettonici e urbanistici, beni archeologici, centri storici e gestione efficiente del costruito, mercato edilizio e creazione delle precondizioni necessarie allo sviluppo economico, necessita di un approccio olistico che dovrebbe essere recepito e incoraggiato anche mediante uno specifico quadro normativo. Per cui i contributi che seguono sono volti proprio a favorire una riflessione e un dibattito in tal senso.

2. La riforma della disciplina pubblicistica del territorio

di Paolo Stella Richter

*Ordinario Diritto Amministrativo
e Docente Facoltà Giurisprudenza
Università LUISS Guido Carli – Roma*

La principale finalità della divulgazione del presente articolato normativo, commissionatomi nel 2010 dal Consiglio Nazionale degli Architetti, è quella di diffondere le ragioni della sua necessaria unitarietà, evitando occasionali recepimenti di singole sue parti, come è accaduto nel caso del D.L. n. 70/2011 a proposito della modifica dell'art. 2643 del Codice civile.

Quel che ancora non sembra essere stato compreso compiutamente è che una riforma della disciplina pubblicistica del territorio non è problema che riguardi solamente la materia del “*governo del ter-*

L'articolato che si propone costituisce una proposta organica che mira a salvaguardare il principio di pianificazione sottraendo le sorti del territorio all'episodicità della contrattazione tra Comune e singoli proprietari

ritorio” e che, quindi, possa essere affrontata con una semplice legge statale di principi, perché detta riforma deve essere preceduta dalla rideterminazione del contenuto della proprietà fondiaria, che, attingendo alla materia dell’ “*ordinamento civile*”, postula una legge adottata nell'esercizio di potestà legislativa esclusiva statale.

L'articolato che si propone costituisce una proposta organica che mira a salvaguardare il principio di pianificazione, sottraendo le sorti del territorio all'episodicità della contrattazione tra Comune e singoli proprietari.

Inoltre, consente di avviare a definitiva soluzione il tormentato problema della legittima determinazione della indennità di espropriazione.

Per il resto, temo che il rigore con cui l'articolato è stato redatto finisca per rendere qualsiasi commento illustrativo controproducente.

2.1 Proposta di nuove norme in materia di contenuto della proprietà fondiaria, di determinazione dell'indennità di esproprio e di perequazione urbanistica

Art. 1

La presente legge determina il contenuto della proprietà fondiaria e disciplina la indennità di espropriazione per pubblica utilità delle aree stesse, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, e detta i principi fondamentali sulla perequazione urbanistica, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio.

Art. 2

Ai fini della presente legge si applicano le definizioni che seguono:

1. Area a vocazione edificatoria: terreno che presenta una oggettiva aspettativa economica di edificabilità.
2. Area fabbricabile: terreno destinato alla edificazione dal piano urbanistico, indipendentemente dalla sussistenza o meno di una sua potenzialità edificatoria.
3. Potenzialità edificatoria: indice di edificabilità teorica spettante a tutte le aree a vocazione edificatoria, utilizzabile direttamente sull'area di pertinenza, se classificata fabbricabile, o altrimenti suscettibile di trasferimento su altra area fabbricabile.
4. Edificabilità effettiva: volumetria realizzabile sull'area in base alla qualificazione di area fabbricabile operata dal piano urbanistico.

Art. 3

1. In attuazione dell'articolo 42, comma secondo, della Costituzione, il contenuto economico della proprietà privata delle aree è determinato in funzione della inerente vocazione edificatoria.
2. Sono aree a vocazione edificatoria, come tali soggette a perequazione urbanistica, le aree per le quali il proprietario ha acquisito una oggettiva aspettativa di trasformazione edificatoria. Tale aspettativa consegue all'appartenenza a una delle seguenti categorie: a) aree già legittimamente edificate; b) aree destinate all'edificazione dal piano urbanistico vigente alla data di entrata in vigore della presente legge; c) aree non edificate, che risultino inserite nel contesto urbano o siano comunque già dotate delle opere di urbanizzazione primaria o per le quali le opere stesse risultino già previste dal programma triennale delle opere pubbliche del Comune o per le quali infine il proprietario abbia già assunto l'impegno di

La presente legge determina il contenuto della proprietà fondiaria e disciplina la indennità di espropriazione per pubblica utilità delle aree stesse, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile e detta i principi fondamentali sulla perequazione urbanistica, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio

procedere alla loro attuazione. Con proprio atto tecnico di accertamento il Consiglio comunale individua la vocazione edificatoria delle aree urbane libere; la legge regionale disciplina i presupposti specifici per il riconoscimento della vocazione edificatoria.

3. Le aree di cui al precedente comma riguardano:
 - a) aree destinate a uso pubblico, la cui potenzialità edificatoria può essere trasferita su altra area;
 - b) aree di riqualificazione ambientale e paesaggistica, nelle quali si prevede l'eliminazione degli elementi detrattori con attribuzione di potenzialità edificatoria premiale;
 - c) aree fabbricabili.

Art. 4

1. La potenzialità edificatoria delle aree a vocazione edificatoria è determinata dallo strumento urbanistico comunale individuato dalla legge regionale sia ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio sia ai fini dell'attuazione del principio di perequazione.
2. Le aree già legittimamente edificate conservano, relativamente all'area di pertinenza, una potenzialità edificatoria pari alla volumetria esistente o alla maggiore volumetria eventualmente prevista dal piano urbanistico vigente alla data di entrata in vigore della presente legge. In caso di demolizione, il piano può prevedere che la potenzialità edificatoria debba essere in tutto o in parte trasferita in altra area.
3. Ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione le Regioni possono

stabilire limiti minimi e massimi della potenzialità edificatoria delle aree, anche in misura differenziata tra i vari Comuni.

4. A fini di perequazione territoriale il piano regionale o provinciale, secondo le indicazioni della legge regionale, può, con l'accordo dei Comuni interessati, attribuire ad alcuni Comuni una potenzialità edificatoria utilizzabile nel territorio di altro Comune.

Art. 5

1. Nelle aree prive di vocazione edificatoria il proprietario può effettuare le sole trasformazioni consentite dal piano urbanistico.

Art. 6

1. La localizzazione delle volumetrie consentite (edificabilità effettiva) è stabilita dallo strumento urbanistico comunale individuato dalla legge regionale.
2. Il Comune può con lo strumento urbanistico riservare a sé una quota della potenzialità edificatoria complessiva a fini di acquisizioni compensative di aree, di attuazione di finalità premiali e di calmieramento del mercato. Tale riserva può essere destinata altresì all'eventuale assorbimento della maggiore edificabilità effettiva prevista dalle varianti di cui al successivo comma 4.
3. Lo strumento urbanistico commisura la potenzialità edificatoria complessiva alla edificabilità effettiva prevista.
4. Tutte le varianti allo strumento urbanistico che incidano sulla edificabili-

tà effettiva di un'area devono prevedere una corrispondente variazione dell'ammontare della edificabilità potenziale riservata al Comune.

5. Ove il Comune non possa o non voglia procedere alla modifica della propria quota riservata di potenzialità edificatoria, dovrà essere adottato un nuovo strumento urbanistico, che ridetermini la potenzialità edificatoria complessiva nel rispetto di quella già riconosciuta dal precedente piano.
6. La potenzialità edificatoria non direttamente utilizzabile dal proprietario può dallo stesso essere liberamente trasferita, nell'ambito dello stesso Comune o in altro Comune nell'ipotesi di cui all'art. 4, comma 4, su altra area, propria o di altro proprietario, per essere utilizzata fino a concorrenza della volumetria effettiva attribuita a tale altra area dal piano urbanistico, senza che il trasferimento sia soggetto a oneri fiscali.
7. Nell'articolo 2643 del codice civile il n. 2-bis è sostituito con il seguente:

“i contratti che trasferiscono la potenzialità edificatoria delle aree”.

8. In alternativa all'acquisto da altri proprietari della potenzialità edificatoria occorrente per realizzare tutta la edificabilità effettiva attribuita dallo strumento urbanistico alla propria area, il proprietario può ottenere la potenzialità mancante dal Comune, mediante acquisto a titolo oneroso. I criteri di determinazione del prezzo di tale acquisto sono stabiliti dalla Regione in relazione alle caratteristiche dei vari Comuni.
9. La edificabilità effettiva attribuita dallo strumento urbanistico può essere utilizzata solo nella misura corrispondente alla potenzialità edificatoria di legge, eventualmente integrata da quella acquisita ai sensi dei commi precedenti.

Art. 7

1. Ai fini della determinazione della indennità di espropriazione per opere



*Ponte Elio,
oggi ponte Sant'Angelo,
costruito sotto l'imperatore Adriano,
Roma, 134 d.c.*

e interventi pubblici, le aree si distinguono in aree a vocazione edificatoria e aree prive di vocazione edificatoria o della cui potenzialità edificatoria il proprietario abbia già disposto.

Art. 8

1. L'indennità di espropriazione di un'area a vocazione edificatoria è determinata in misura pari al valore venale del bene, tenuto conto della sua potenzialità edificatoria, se non già ceduta a terzi o comunque trasferita su altra area. Nel caso di espropriazione per edilizia residenziale pubblica, il valore così ottenuto viene diviso per il coefficiente 1,3. Con il consenso dell'espropriato, l'indennità può essere corrisposta anche mediante cessione di potenzialità edificatoria da utilizzare su altre aree.
2. Con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti sono determinati i criteri valutativi per la determinazione del valore di mercato delle aree a vocazione edificatoria.
3. Per la determinazione della indennità di esproprio delle aree prive di vocazione edificatoria o della cui potenzialità edificatoria il proprietario abbia già disposto si applica la disciplina vigente per le aree agricole.

Art. 9

1. Le previsioni dello strumento urbanistico generale hanno efficacia a tempo indeterminato, fatta eccezione per i vincoli preordinati all'espropriazione, la cui efficacia è di cinque anni.

3. Note su perequazione e regime dei suoli

di Giovanni Montresor

Consigliere CNI

Consiglio Nazionale Ingegneri

3.1. Il rapporto pubblico-privato nella pianificazione

In Italia il meccanismo della perequazione è ormai entrato a pieno titolo nella teoria e nella prassi della pianificazione. La perequazione è stata recepita in diverse leggi regionali e viene utilizzata in molti piani come strumento finalizzato a perseguire una maggiore equità distributiva tra le proprietà, ripartendo in modo più equilibrato diritti edificatori e oneri urbanizzativi e, nel contempo, acquisire in via alternativa all'esproprio le aree destinate ad uso pubblico.

Dalle prime sperimentazioni (anni '90) che riguardavano essenzialmente interventi nell'ambito di comparti urbanistici ben definiti con trasferimento dei diritti edificatori dalle zone per servizi a quelle edificabili, si è progressivamente passati ad applicazioni sempre più estensive, con il trasferimento di diritti edificatori tra zone non contigue individuate nel piano urbanistico; tra i più significativi ricordiamo i PRG di Torino e Ravenna.

Onde agevolare l'applicazione della perequazione sono stati introdotti altri meccanismi complementari per incentivare i privati all'adesione, come ad esempio la compensazione per le proprietà in qualche modo danneggiate dalle scelte di piano o dai vincoli urbanistici, e le premialità per le aree di atterraggio che ricevono i diritti trasferiti.

Il rapporto pubblico-privato non si esaurisce però con la perequazione, ma investe un altro capitolo di grande importanza: il recupero da parte del pubblico di (almeno) parte del plusvalore generato dai cambi d'uso in aree strategiche. Materia quanto mai scottante, anche perché si rischia di ricadere nella intricatissima questione del regime dei suoli, già oggetto negli anni '70 del secolo scorso di violente diatribe tra le opposte forze politiche. In una parola, decidere se il diritto di edificabilità debba essere direttamente connesso al diritto di proprietà, ed eventualmente con quali limiti, oppure, invece, se l'attribuzione dell'edificabilità debba essere distinta dalla proprietà e considerata prerogativa dell'ente pubblico che la concede al privato, il quale a sua volta deve in qualche modo 'pagarla' mediante la corresponsione di oneri aggiuntivi rispetto a quelli di legge o mediante la cessioni di aree o immobili.

Se, però, un impegno del genere viene concordato tra le parti in sede di convenzione, niente da eccepire; per cui nella pratica le intese pubblico-privato continuano ad essere concluse come prima, attraverso accordi accettati e firmati (magari *oborto collo*) dai privati.

Nella perdurante assenza di una nuova legge urbanistica, le disposizioni contenute nei piani e le conseguenti azioni delle amministrazioni sono state frequentemente contestate dai privati mediante ricorsi ai tribunali amministrativi (TAR o Consiglio di Stato), che spesso le hanno sanzionate come illegittime in quanto contrastanti con la legislazione vigente. Esempio a questo proposito la vicenda

Nella perdurante assenza di una nuova legge urbanistica le disposizioni contenute nei piani e le conseguenti azioni delle amministrazioni sono state frequentemente contestate dai privati mediante ricorsi ai tribunali amministrativi (TAR o Consiglio di Stato) che spesso le hanno sanzionate come illegittime in quanto contrastanti con la legislazione vigente

del piano regolatore di Roma: in prima istanza il TAR Lazio ha annullato le norme che addossavano ai privati contributi straordinari per gli interventi di trasformazione; sentenza recentemente ribaltata dal Consiglio di Stato che le ha ritenute legittime anche se riferendole a un processo di negoziazione consensuale. Si registra, quindi, una sostanziale divergenza di opinioni da parte dei massimi organi giurisdizionali che non serve certo a fare chiarezza sull'argomento. Anche se, in proposito, va sottolineato che le sentenze non mettono in discussione il concetto di perequazione ma ritengono illegittime solo alcune applicazioni riguardanti l'attribuzione al pubblico di parte – nel caso di Roma i 2/3 – del plusvalore derivante dal cambio d'uso delle aree; soprattutto quando ciò avviene mediante un obbligo imposto dal Comune (in quanto sostanzialmente assimilabile a un

esproprio senza indennizzo), e non attraverso procedure negoziate e, quindi, liberamente accettate dal privato..

In conclusione, la situazione è ormai arrivata a un punto tale da richiedere con urgenza l'emanazione in tempi brevi di una legge dello Stato che disciplini in maniera definitiva la materia. Che questo provvedimento debba rientrare nella legge generale di riforma urbanistica da tempo immemorabile in attesa di approvazione è certamente cosa auspicabile; tuttavia, se ciò dovesse creare ulteriori ritardi e turbative meglio, comunque, ricorrere a uno specifico provvedimento ponte in grado di dare certezze normative sia agli operatori pubblici che ai privati.

3.2. Il documento CeNSU - Luglio 2004

Nel Luglio 2004 il CeNSU, completando la riflessione sulle problematiche del territorio avviata con il documento sulla pianificazione del Novembre 1995, aveva affrontato in maniera organica la questione del regime dei suoli. Il documento, steso da Carlo Monti con grande perizia e lucidità, conserva intatta la sua validità; in sintesi si riportano i punti fondamentali del documento.

3.2.1. I casi concreti di applicazione

Sono stati anzitutto individuati i casi concreti nei quali potrebbe trovare applicazione il meccanismo della perequazione:

1) Il perseguimento di criteri di equità distributiva tra le proprietà coinvolte nei piani urbanistici attuativi; come corollario,

l'acquisizione delle aree destinate a uso pubblico senza ricorrere all'esproprio.

2) L'eliminazione (o almeno la riduzione) delle sperequazioni che insorgono tra le aree sottoposte a vincoli di interesse paesistico e/o ambientale e le altre aree, libere da vincoli; in subordine l'eventuale acquisizione di tali aree o parte di esse. Si veda ad esempio il PRG di Torino con le zone collinari; il PRG di Ravenna con la cintura verde.

3) Le sperequazioni che insorgono tra le proprietà incluse nelle zone edificabili, ma classificate alcune come zone di completamento (e quindi con oneri molto più ridotti) ed altre nelle zone di espansione (con oneri maggiori).

4) Le sperequazioni che insorgono tra le proprietà che vengono avvantaggiate – e quindi aumentano di valore – in seguito alla realizzazione di opere e/o infrastrutture pubbliche importanti; situazioni che una volta si compensavano con il contributo di miglioria.

5) Il trasferimento di diritti edificatori da zone dove per motivi diversi non possono essere utilizzati ad altre zone più idonee; compresi gli incentivi da dare ai proprietari delle aree “di atterraggio” per compensarli degli inconvenienti derivanti da aumenti eccessivi di cubatura, o semplicemente per la maggiore complessità delle procedure; vedi ad esempio la normativa del PRG di Torino per le zone collinari.

6) Le compensazioni a livello di area vasta tra i Comuni che sono penalizzati dalla previsione di interventi con forte impatto ambientale (ad esempio inceneri-

tori, discariche, ecc.) e quelli che invece ne risultano avvantaggiati perché li utilizzano traendone vantaggi senza subirne gli inconvenienti.

Con adeguati strumenti di perequazione effettivamente trovano (o potrebbero trovare) soluzione – almeno sotto il profilo teorico – i casi segnalati, ad eccezione dei punti 3,4,5,6. Tuttavia, nella pratica – come hanno dimostrato numerose esperienze – non sempre è facile applicare la perequazione. Ad esempio, nel caso di interventi urbanistici che comprendano molte proprietà, il meccanismo diventa complesso e di difficile applicazione, per cui spesso i progetti si bloccano e rimangono fermi finché il quadro non viene semplificato, limitando le dimensioni del comparto alle sole proprietà che sono consenzienti.

In secondo luogo, il trasferimento dei diritti edificatori dalle aree che li generano (aree di partenza), a quelle destinate ad accoglierli (aree di atterraggio), è operazione sempre complicata e tutt'altro che facile da gestire. In sostanza chi ha in mano le aree di atterraggio è in grado di controllare la partita imponendo le sue condizioni, mentre il venditore si trova quasi sempre in balia del mercato.

3.2.2. Gli strumenti operativi

Per quanto riguarda i rapporti con la pianificazione si registra una sostanziale condivisione sul fatto che i criteri generali che presidono alla perequazione debbano essere riportati nell'ambito del piano strutturale (o documento programmatico nell'esperienza lombarda); mentre, invece, le modalità specifiche di

applicazione – contenuti, indici, trasferimenti, ecc. – debbano trovare collocazione nel piano operativo oppure negli strumenti attuativi. La perequazione si propone, quindi, come una politica in due fasi: la prima, generale, entro al piano strutturale; l'altra, operativa, sensibile all'andamento del mercato e alle opportunità anche contingenti.

Il Piano strutturale

Sia che si appartenga alla linea prevalente in materia di strumenti urbanistici, che prevede la suddivisione del piano comunale nei due livelli, strutturale e operativo, sia che si preferiscano altre proposte alternative (Milano e Regione Lombardia), che mantengono un solo livello comunale articolato in un documento programmatico e strumenti operativi, non c'è dubbio che il governo locale deve disporre di un Piano quadro/scenario con la descrizione completa dello stato del territorio, un sistema di vincoli per la conservazione del patrimonio storico e ambientale, un insieme di scelte a lungo termine, con diverso grado di cogenza, prescrizioni più flessibili all'interno di soglie di compatibilità, regole di concertazione per gli interventi non ancora 'maturi'.

In questo quadro/scenario, abbastanza definito ma periodicamente monitorato e rivisitato per adeguarlo a nuove esigenze strategiche, si dovrebbe collocare un primo livello di indicazioni perequative, fondato su bilancio di risorse, vincoli ambientali, dotazioni infrastrutturali, *deficit* di servizi, insediamenti esistenti, opportunità di crescita, ecc..

In altri termini, ogni territorio comunale (o sovracomunale) nel suo Piano strutturale (o “Piano quadro” o “Documento strategico”), definisce un suo bilancio e, sulla base di questo, stabilisce per ampi ambiti territoriali obiettivi e livelli di edificabilità ammissibili, garantiti a tutti i proprietari dell’ambito con possibilità di scambio all’interno dell’ambito o anche, se opportuno, fra ambiti, secondo una logica ad ‘arcepe-lago’, come avviene in alcune esperienze già ricordate.

Il Piano operativo

Il Piano operativo dovrebbe, quindi, ricevere una griglia di regole, entro le quali sviluppare le sue azioni: in primo luogo, l’analisi puntuale degli ambiti cui è stata assegnata una ‘dote’ di edificabilità per definire diritti e prestazioni da attribuire alle singole proprietà; poi la concertazione con i privati, comprendente la selezione temporale e la valutazione degli interventi, le prestazioni da richiedere agli operatori e le risorse pubbliche da investire, sia sotto forma di beni da rendere disponibili che di ‘premi’ da erogare (riduzione dell’ICI o degli oneri, aumenti finalizzati di edificabilità ecc.), premi previsti anche dalla bozza di legge all’esame del Parlamento.

Per svolgere tali azioni è necessario che la griglia di regole trasmessa dal Piano strutturale consenta un’adeguata flessibilità. E’ evidente, ad esempio, che nella concertazione – o nel mettere a concorso grandi progetti di riqualificazione urbana – è necessario bilanciare edificabilità ammessa e prestazioni ri-

chieste, tenendo conto del limite di convenienza dei privati (il punto di equilibrio del tasso di rendimento degli investimenti), che è legato ai cicli di andamento del mercato immobiliare e dei suoi settori, e non può essere definito in astratto per tutto il tempo di operatività del piano. A questo proposito basta ricordare i tanti casi di riqualificazione urbana falliti per una rigida ripartizione fra gli usi, che imponeva alte quote di edificazione terziaria in contesti di mercato già saturo.

Analogamente, bisogna ricordare le situazioni in cui si debbono affrontare costi straordinari, come quelli per la bonifica dei suoli delle aree produttive dismesse o per altre prestazioni speciali necessarie per ottenere una buona qualità urbana o ambientale; ad esempio, l’amministrazione può perseguire particolari obiettivi di morfologia urbana, chiedendo agli operatori privati di rinunciare a prodotti di basso costo e facile assorbimento da parte del mercato. Ancora, si può avere l’esigenza di mitigare il danno subito dalle proprietà di grandi aree vincolate a inedificabilità o di correggere gli errori di precedenti piani sovradimensionati, riallocando in aree diverse i diritti di edificabilità già acquisiti.

Piano operativo e nuovi strumenti per l’amministrazione locale

Dalla schematica indicazione delle azioni ‘perequative’ che spettano al Piano operativo emerge con evidenza che si richiede alle amministrazioni locali di acquisire capacità progettuali e mana-

geriali in passato impensabili. Crediamo, però, di poter affermare che negli ultimi anni le esperienze di urbanistica contrattata e cofinanziata (dallo Stato e dalle Regioni), hanno fatto crescere e diffuso tali capacità, prima nei grandi Comuni già 'attrezzati' e, più di recente, anche in aree tradizionalmente ai margini del dibattito sulla pianificazione e nei Comuni minori, con il corollario di favorire iniziative associate, indispensabili per affrontare programmi complessi. Questa tendenza positiva deve, però, essere ulteriormente consolidata, per ottenere che ogni Comune (o associazione di Comuni), corredi in modo rigoroso il proprio Piano operativo con la redazione del Piano degli investimenti pubblici, per dare certezze agli altri operatori e per mettere in sintonia, nei limiti del possibile, investimenti pubblici e privati. Ritorna, in un contesto finalmente maturo, l'idea fondante del Ppa previsto dalla Legge 10 del 1977, allora forse troppo in anticipo sui tempi, accompagnata da una nuova concezione del Piano dei servizi definito per prestazioni, come prevedono le più recenti leggi regionali, e non più per *standard* meramente quantitativi, oggi non più adeguati alla complessità dei sistemi territoriali.

I fattori indicati assumono una rilevanza ancora maggiore in una situazione come l'attuale, caratterizzata da una crisi strutturale del settore edilizio e immobiliare. Oggi, nell'elaborare il Piano operativo occorre cercare di garantire l'equilibrio in ogni fase, tenendo conto dell'andamento del mercato e dei suoi

Si richiede alle amministrazioni locali di acquisire capacità progettuali e manageriali in passato impensabili

settori: un'eccessiva offerta di aree edificabili – come si è avuta, ad esempio, in Comuni con forte quantità di aree dismesse – non comporta automaticamente effetti da mercato 'perfetto', in altri termini può non portare a un abbassamento dei prezzi delle aree e degli immobili, ma limitarsi, invece, a vanificare programmi ambiziosi di riqualificazione urbana, dissuadendo dal rischio di investire operatori già appesantiti da uno *stock* di edifici invenduti.

Il livello di area vasta

Già in alcuni progetti di legge sulla riforma urbanistica era stato affrontato il problema di un'equa distribuzione dei costi e dei benefici dello sviluppo urbano a scala di area vasta, prevedendo esplicitamente "*forme di perequazione intercomunale*".

Lo strumento, già esistente, cui affidare questo compito può essere ovviamente il Piano provinciale, usandolo non solo come quadro di sintesi delle conoscenze e di assetto del territorio e all'ambiente, ma anche come base di riferimento per stimare i costi dello sviluppo insediativo e per imputare in modo differenziato gli oneri relativi, in particolare quelli riguardanti la tutela e il ripristino della qualità dei luoghi. Dopo la Legge 142, del resto, la Provincia è l'ente responsabile della fornitura/gestione di in-

frastrutture e servizi di interesse generale e delle politiche di tutela ambientale e, quindi, può – anzi, forse, deve – proporsi come promotore di concertazione fra i Comuni e controllare l'offerta espressa dai vari PRG.

3.3. Lineamenti per una riforma del regime dei suoli

Dall'analisi delle esperienze finora realizzate e in corso e, soprattutto, dei nodi concreti ancora irrisolti indicati nel Cap. 3.2.1., è possibile individuare le linee guida per un provvedimento di legge nazionale che, disciplinando i rapporti pubblico-privato nella pianificazione del territorio, sanziona l'introduzione della perequazione, anche al fine di dare un'adeguata copertura giuridica all'azione delle amministrazioni locali e degli operatori più attivi.

3.3.1. La perequazione semplice

La cosiddetta 'perequazione semplice' – quella, cioè, che avviene all'interno di un comparto, compresi trasferimenti, compensazioni, premialità – risulta già sufficientemente coperta dalla legislazione nazionale e regionale vigente; purché, evidentemente, non si superino gli oneri di urbanizzazione già previsti dalle leggi vigenti. Nella nuova legge sarà, tuttavia, opportuno riprenderla – almeno a livello di principi – se non altro per dare maggior completezza all'argomento; aggiungendo, comunque, la possibilità di imporre extra oneri qualora ciò risulti necessario, per connettere in modo razionale i nuovi progetti di trasformazione alla città esistente.

La nuova legge dovrebbe prevedere la detassazione dei passaggi di proprietà interessati dalle operazioni di perequazione

3.3.2. La perequazione allargata

Anche per la perequazione allargata – trasferimento dei diritti in ambiti non contigui, talvolta anche fuori Comune – non dovrebbero esserci difficoltà; sarebbe, infatti, sufficiente recepire le norme già previste da alcune leggi regionali più avanzate (Lombardia, Veneto, Emilia, ecc.).

C'è, però, da rilevare che tali leggi si limitano in genere a enunciazioni di carattere generale relative più che altro a una tecnica di pianificazione, senza mai affrontare il principio del diritto di proprietà, che è di competenza esclusiva dello Stato.

3.3.3. Crediti edilizi e borsa immobiliare

Le esperienze di altrui Paesi – in primis gli Usa – hanno indotto alcuni esperti a proporre anche in Italia l'introduzione dei crediti edilizi, e cioè di titoli immobiliari slegati dal territorio, liberamente commerciabili tra pubblico e privato attraverso un'apposita borsa immobiliare. Si sostituisce in tal modo alla tradizionale leva finanziaria una nuova moneta urbanistica, ossia la concessione di crediti edilizi a fronte di benefici pubblici.

Come strumento di equilibrio è stata segnalata da alcuni studi l'istituzione di una 'Banca locale' di diritti di edificabilità, simile all'esperienza Usa dei *Land Trusts*, che de-

tenga una quota di diritti di edificabilità (su aree proprie o acquisite dai privati), da usare come volano, per ‘raffreddare’ o stimolare il mercato degli investimenti, oltre che per indennizzare i proprietari di aree vincolate e liberare, quindi, l’iniziativa degli altri proprietari del comparto che intendono realizzare le previsioni del Piano.

A nostro parere, finché i trasferimenti rimangono collegati al Piano (e, quindi, al territorio), i meccanismi – anche quelli più sofisticati – della perequazione sono sicuramente accettabili, anzi auspicabili. Qualora, invece, si pensi di eliminare questo legame, il discorso cambia radicalmente, poiché, la situazione italiana – e più in generale quella europea – è radicalmente diversa da quella americana. Negli Usa, infatti, la grande disponibilità di spazio rende in qualche modo ‘indifferenti’ le scelte di sviluppo urbanistico; non c’è il problema dei centri storici e la città può espandersi senza limiti e in molte direzioni, avendo come unici criteri di selezione il rispetto dell’ambiente e la dotazione infrastrutturale. Al contrario, in Italia il territorio è ormai una risorsa scarsa e le prospettive che si potrebbero aprire con una libera contrattazione dei crediti edilizi, vaganti per il territorio in attesa di atterrare sulle aree più propizie, appaiono francamente troppo preoccupanti per accogliere un’ipotesi del genere. Tanto più in quanto, se si volesse veramente introdurre un libero mercato delle aree edificabili analogo a quella della borsa per i titoli mobiliari, è chiaro che la cosa andrebbe fatta senza imporre troppi vincoli; altrimenti il meccanismo non funziona e sarebbe, quindi, inutile attivarlo.

3.3.4. Tassazioni

La nuova legge dovrebbe, inoltre, prevedere la detassazione dei passaggi di proprietà (aree, immobili, crediti edilizi), interessati dalle operazioni di perequazione.

3.4. Pubblico e privato nei progetti di trasformazione urbana

3.4.1. I contributi aggiuntivi per gli oneri di interconnessione urbana

Stante l’attuale situazione politica non è consigliabile affrontare direttamente questioni di fondo troppo impegnative, come ad esempio la separazione del diritto di edificabilità da quello di proprietà. Temi che inevitabilmente – come già successo in passato con la famosa (o famigerata secondo altri), riforma Sullo negli anni ‘70 – sono destinati a finire nel calderone ideologico, generando insanabili contrapposizioni tra le parti politiche e finendo, quindi, nel nulla.

D’altra parte anche l’esperienza Usa, più volte richiamata, non prende in proposito una posizione netta ma mischia le due ipotesi, puntano alla soluzione concreta dei problemi più che alle scelte di fondo. Atteniamoci, quindi, a questa linea, cercando di risolvere alcuni problemi pratici che sono emersi negli ultimi due decenni, soprattutto con l’avvento dei grandi progetti di trasformazione urbana.

Il problema più importante – sia per il pubblico che per il privato – è quello degli oneri aggiuntivi che generalmente

vengono richiesti ai privati come contropartita per il cambio d'uso assentito dalle amministrazioni locali. Tali oneri – che si aggiungono a quelli di legge, oneri di urbanizzazione, contributo sul costo di costruzione, ecc. – vengono normalmente utilizzati dalle amministrazioni per coprire i costi delle opere pubbliche previste nei progetti ma, soprattutto, per realizzare le infrastrutture di supporto ai nuovi interventi, i cui costi non sono in genere previsti nel piano finanziario dei progetti privati.

Il reperimento delle risorse necessarie – i cosiddetti oneri aggiuntivi – secondo le linee sviluppate dalle amministrazioni potrebbe essere assicurato utilizzando due modalità differenti: la prima, attribuendo al Comune una quota del plusvalore generato dal cambio d'uso; la seconda, scaricando sul bilancio dell'intervento gli oneri necessari per coprire – in tutto o in parte – tali spese.

La prima soluzione – quella prevista nel PRG di Roma e dichiarata illegittima dal TAR Lazio – oltre a essere di grande complessità, si presta anche a manovre poco chiare e trasparenti, come hanno dimostrato recenti casi di cronaca. A nostro parere si tratta, quindi, di una strada da abbandonare, anche perché richiede una copertura giuridica che separi l'edificabilità dal diritto di proprietà. Mentre, invece, appare percorribile senza eccessive difficoltà la seconda ipotesi, quella di addossare quota parte degli oneri necessari per le opere pubbliche e l'infrastrutturazione al privato. La legislazione nazionale vigente prevede già

la possibilità che nei piani attuativi, oltre alle urbanizzazioni primaria e secondaria, vengano addossati ai privati quota parte degli oneri per opere di interesse generale e allacciamento ai pubblici servizi.

In sostanza, la nuova legge dovrebbe sancire il principio secondo il quale nei progetti strategici per la città – appositamente individuati in sede di piano strutturale o documento programmatico – quota parte delle opere necessarie per garantire le connessioni tra il nuovo intervento e la città esistente, possano essere addossate ai privati mediante appositi atti negoziali.

3.4.2. Criteri e regole per la programmazione negoziata

Un bilancio degli ormai numerosi progetti di trasformazione urbana realizzati e/o in corso evidenzia con forte rilievo alcune criticità che attengono alla fase di contrattazione tra pubblico e privato, in particolare per quanto riguarda la definizione degli oneri aggiuntivi che il privato dovrebbe corrispondere al Comune come contributo per la realizzazione delle opere esterne di connessione alla struttura urbana.

In assenza, se non di regole, almeno di criteri condivisi e consolidati, le trattative avvengono secondo moduli informali e spesso casuali, del tutto privi di trasparenza e solo all'insegna del *do ut des*; quando, poi, non succede di peggio come quasi ogni giorno ci informano i giornali. Né sorregge al proposito il ricorso a più o meno sofisticate procedure di valutazione – studi di orientamento e fattibilità, piani finanziari e *business plan* – che l'esperienza insegna sono scarsa-

mente verificabili e, comunque, sempre agiustabili.

A questo punto, più che utile sarebbe indispensabile che le Regioni definissero un *corpus* di regole e criteri, beninteso dotato di un minimo di flessibilità per adattarlo alla grande eterogeneità di situazioni, da fornire ai Comuni come guida e supporto per la fase di negoziazione. E' quanto effettivamente sta facendo l'Emilia con un'apposita ricerca.

Senza entrare nei dettagli si ritiene importante ancorare il negoziato a fattori che siano il più oggettivi possibile. La proposta è quella di assumere come base di partenza il riferimento agli oneri di urbanizzazione; con l'avvertenza di verificarne l'attualità e la corrispondenza ai valori di mercato, adeguandoli al costo reale delle opere, come ha fatto recentemente il Comune di Milano.

In conclusione, la quota di oneri aggiuntivi dovrebbe avere come riferimento esterno i costi delle opere e infrastrutture necessarie per la connessione tra il nuovo progetto e il resto della città ma non superare comunque – e ciò per garantire la fattibilità economico-finanziaria del progetto – una quota variabile – in genere dal 50% al 100% – del monte oneri di urbanizzazione primaria e secondaria.

Su questa linea si muovono già diversi Comuni, sia pure nell'ambito di un quadro normativo ancora carente e che dovrebbe essere assicurato dalla nuova legge, affidando poi alle Regioni il compito di indicare regole, criteri – ma anche le flessibilità – per la contrattazione tra pubblico e privato.

3.4.3. L'acquisizione delle aree ad uso pubblico

Un secondo argomento attiene a questo capitolo, e precisamente l'acquisizione di aree per interventi di interesse pubblico oltre ai tradizionali servizi, in particolare per quanto riguarda l'*housing* sociale.

Già alcune Regioni hanno provveduto a modificare il tradizionale sistema degli *standard* urbanistici: ad esempio, la Lombardia con l'introduzione degli *standard* qualitativi mediante i quali si ottengono dai privati aree e/o immobili da destinare non solo a servizi pubblici ma anche ad altre finalità di interesse generale; e nella LR veneta per l'*housing* sociale vengono ripresi i parametri quantitativi previsti dalle vecchie leggi nazionali sull'edilizia residenziale pubblica.

Il nuovo provvedimento dovrebbe prevedere tale possibilità in modo da coprire con maggiore efficacia le leggi regionali che hanno già introdotto questi meccanismi. Tutto ciò sempre nell'ottica di una concertazione con i privati e non di una preconcepita imposizione.

In secondo luogo, si suggerisce che in ogni progetto di trasformazione urbana il privato – in sede di convenzione – accetti di destinare almeno una quota parte delle aree all'atterraggio dei diritti edificatori provenienti da altre aree; il tutto a prezzi concordati e convenzionati sia per la cessione di aree che per l'acquisto di diritti; ovviamente, ciò vale a maggior ragione per le aree acquisite dal pubblico.

3.4.4. L'ICI perequativa

Una proposta qualificante avanzata dal CeNSU, illustrata in molti documenti, riguarda la possibilità di utilizzare l'ICI a fini propulsivi e perequativi, prima, durante e dopo la realizzazione degli interventi; ipotesi sviluppata con grande capacità e coerenza dal nostro indimenticabile collega Guido Colombo. Come confermano anche altri studi (ad esempio Stanghellini, 1999; Curti, 1999; Ave, 2004), l'uso dell'ICI come strumento perequativo – ma anche propulsivo, di supporto alla concertazione e in prospettiva utilizzabile anche per regolare i casi residui di esproprio – non solo è pienamente funzionale alla nuova concezione del Piano ma, anzi, ne costituisce una componente necessaria.

Alcune delle proposte di nuova legge urbanistica presentate in passato all'attenzione del Parlamento già si muovevano in questa direzione, indicando l'ICI come strumento utilizzabile per sanare situazioni di sperequazione a livello di area vasta, ad esempio nel caso di localizzazione di attrezzature di interesse sovracomunale con forte impatto sociale e ambientale.

A livello di Piano locale, si potrebbe inoltre proporre:

- 1) l'indicazione esplicita della manovra sull'ICI fra gli strumenti utilizzabili per la definizione del Piano strutturale (o 'strategico') comunale o sovracomunale;
- 2) l'applicazione dell'ICI – in via sostitutiva al meccanismo normale di perequazione – per promuovere la realizzazione degli interventi di comparto

e utilizzare il gettito della tassa per l'acquisizione delle aree destinate a uso pubblico, attribuendo valori uguali per le zone non ancora pianificate alla scala di dettaglio e, invece, valori differenziati in quelle già pianificate e aventi, quindi, destinazioni specifiche diverse;.

- 3) infine, a integrazione di quanto già compreso nel testo di legge, la possibilità di usare l'ICI per la soluzione delle situazioni di sperequazione che riguardano i seguenti casi:

- a) un'opportuna perequazione tra le aree non edificate classificate come zone di completamento e quelle, invece, comprese nelle zone di espansione. Dovrebbe esser permesso ai Comuni di modulare l'ICI nelle zone di completamento, a seconda degli obiettivi e delle politiche che essi intendono sviluppare per un maggiore equilibrio (ma potrebbe essere anche il contrario), tra zone di completamento, di espansione e di trasformazione;
- b) il riconoscimento dei vantaggi ottenuti dalle proprietà che aumentano di valore in seguito alla realizzazione di opere e/o infrastrutture pubbliche importanti: in sostanza l'ICI dovrebbe svolgere il ruolo un tempo attribuito ai contributi di miglioria;
- c) favorire il trasferimento di diritti edificatori da zone dove per motivi diversi non possono essere utilizzati ad altre zone più idonee; l'ICI potrebbe essere usato come incentivo sia per indurre i proprietari del-

le aree vincolate a trasferire i loro diritti in altre aree (in questo caso, quindi, ICI in riduzione), ma, soprattutto, per indurre i proprietari delle aree 'di atterraggio' ad 'accogliere' i diritti edificatori provenienti da altre zone.

4. Per un quadro normativo unitario nel settore del Real Estate coerente con gli assetti europei e internazionali

di Dionisio Vianello

Presidente CeNSU

Centro Nazionale Studi Urbanistici

4.1. Premessa

Con il presente contributo si cerca di sviluppare gli aspetti legati al territorio, all'ambiente e alla pianificazione, portando una duplice esperienza. La prima è quella del Centro Nazionale di Studi Urbanistici (CeNSU), organismo fondato nel 1965 come emanazione del CNI, riconosciuto come Ente Morale con DPR 840/1975. Il CeNSU raccoglie gli Ingegneri che si occupano di urbanistica e, negli anni, ha partecipato attivamente al dibattito culturale e legislativo - e in questo testo si fa riferimento ai lavori sviluppati come Centro studi. La seconda esperienza è quella dell'Associazione Aree Urbane Dismesse (AUDIS), fondata nel 1995 a Torino, organismo finalizzato a sviluppare le sinergie tra pubblico e privato nel delicato settore della riqualificazione delle aree industriali dismesse, che comprende quasi tutti i maggiori Comuni italiani, i grandi *developers*

e studiosi della materia. In AUDIS ho portato la mia esperienza personale di consulente per l'urbanistica di Fintecna, società del Ministero del Tesoro proprietaria di grandi demani di aree e immobili pubblici, per la quale ho seguito direttamente l'approvazione dei grandi progetti di trasformazione urbana in moltissime città italiane dal 1988 ad oggi.

4.2. Territorio, ambiente, urbanistica

Nell'Ottobre 2008 il CeNSU ha approvato un corposo documento sulla pianificazione di cui questi sono i punti essenziali: prima di tutto, si ribadisce la necessità di una legge urbanistica nazionale che sanzioni esplicitamente gli obiettivi fondamentali di politica del territorio e i principi della pianificazione, anzitutto il primato dell'ambiente e del paesaggio. Con le nuove leggi urbanistiche regionali tutti i piani sono dotati di VAS (Valutazione ambientale strategica), ma i problemi applicativi non sono pochi - a tal riguardo, nel marzo 2010, in un convegno tenutosi a Catania, abbiamo evidenziato le problematiche e proposto alcune possibili soluzioni. In secondo luogo, si sottolinea la riqualificazione e/o trasformazione delle zone urbane degradate (aree industriali dismesse, quartieri popolari anni '50-'60, ecc.). In terzo luogo, bisogna evitare (o almeno ridurre al minimo), l'ulteriore consumo di territorio agricolo.

Dopo più di 50 anni caratterizzati dall'espansione indiscriminata, siamo ora nell'epoca della trasformazione e riqualificazione della città. E' cambiato tut-

to e anche il vecchio sistema di pianificazione va profondamente rivisto, adeguandolo alla nuova realtà. Ad esempio, troviamo inutilmente lungo e complesso il doppio sistema di pianificazione comunale. I piani strutturali si rivelano spesso dei vuoti contenitori di *slogan* ma, per essere approvati, richiedono almeno due anni di tempo e non sono nemmeno conformativi. Molto meglio, a questo punto, ridurli a semplici documenti di Giunta, come è nella legge lombarda. Poi si passa ai piani operativi – il vero e proprio PRG – dove, di fronte alle richieste sollevate dalla gente e dagli operatori, le PA spesso sono costrette a prendere decisioni contrastanti con gli obiettivi del piano strutturale. E così c'è subito bisogno di una variante al piano strutturale appena approvato.

Anche se come urbanisti ci costa dobbiamo constatare che in Italia quasi tutti i progetti di qualche importanza si fanno in variante rispetto al Piano generale. Il *focus* della pianificazione andrebbe, quindi, spostato dal piano alla variante, riconoscendo che la variante non è un'eccezione negativa da demonizzare, bensì può rappresentare il modo ordinario di fare pianificazione. Questo vuol dire passare da una logica di piano – quasi immutabile o comunque modificabile solo con procedure lunghe e complesse – a una logica di processo, definendo modi, condizioni, criteri e limiti dei processi negoziali tra pubblico e privato. Come si fa da tempo all'estero: si vedano, ad esempio, i procedimenti di *public enquiry* largamente usati nel mondo anglosassone.

4.3. Regime dei suoli e perequazione

Sappiamo tutti che il maggior inconveniente della pianificazione è rappresentato dalle sperequazioni nel trattamento delle proprietà private, determinate dalle diverse classificazioni imposte dai piani. Il rimedio invocato è quello della perequazione: su questo argomento il CeNSU, nel luglio 2010, ha elaborato uno specifico documento dal titolo "*Regime dei suoli e perequazione*", al quale rimando per maggiori informazioni.

A questo proposito debbo dire che ha destato perplessità la proposta presentata dal CNA: essa ripropone il modello francese del *plafond de densité* (peraltro abbandonato da anni dalla stessa Francia), anche se non estende l'edificabilità a tutti i suoli ma solo a quelli potenzialmente edificabili; linea, peraltro seguita anche dalla legge urbanistica lombarda (LR 12/2005, art. 11 comma 2). Non entriamo in questa sede nel merito delle difficoltà pratiche – peraltro rilevanti – che l'applicazione di questo principio comporta. Motivo del dissenso è che, in tal modo, si assume l'opzione fondamentale secondo cui il diritto a costruire è connaturato alla proprietà dei suoli, prendendo, quindi, una posizione netta su una questione la cui valenza è essenzialmente politica. Così facendo si corre il rischio di scatenare una guerra ideologica tra i sostenitori delle opposte posizioni di principio: se il diritto a costruire debba essere considerato connaturato alla proprietà oppure se sia una concessione del pubblico. Di conseguenza, appare molto problematica, per non dire impossibile, la ricerca di un consenso tra le

parti che si concluda con l'approvazione di una siffatta proposta da parte del Parlamento.

A nostro parere è opportuno seguire una strada diversa. Senza ricercare una impossibile indifferenza dei suoli alle scelte urbanistiche, se non altro perché il territorio porta scritto nel suo Dna il crisma della differenza, occorre invece partire dalle esperienze in atto, valutandone le criticità e proponendo le soluzioni. La perequazione – sia pure con i limiti più volte sottolineati – è già stata introdotta in tutte le ultime leggi urbanistiche regionali, e applicata poi in numerosissimi piani comunali. Siamo quindi partiti da un'analisi comparata delle normative regionali, verificando poi le esperienze già realizzate o in corso a livello comunale. Tenendo conto dello stato dell'arte normativo e giurisprudenziale, in particolare della recente pronuncia del Consiglio di Stato che, con riferimento alle norme del PRG di Roma (e in riforma sostanziale della precedente sentenza del TAR Lazio che le aveva bocciate), pur accogliendo il criterio della perequazione, ne ha però sanzionato il carattere negoziale e non impositivo.

Da sempre i sistemi di pianificazione hanno generato situazioni di sperequazione e iniquità nel trattamento delle proprietà private, riconducibili comunque a una casistica facilmente individuabile. I casi più evidenti di sperequazione sono stati riportati nel succitato Documento CeNSU:

a) Tralasciamo la perequazione semplice all'interno di un piano attuativo che si risolve con lo strumento del comparto, attraverso il quale si può comunque prevedere il trasferimen-

to di cubatura (e inversamente di *standard*), da una proprietà all'altra.

- b) La cosiddetta 'perequazione allargata', finalizzata ad acquisire aree per servizi pubblici senza ricorrere all'esproprio – mediante la quale si attribuisce un'edificabilità teorica alle aree da acquisire consentendo il trasferimento dei diritti edificatori in altre zone più idonee; compresi gli incentivi da dare ai proprietari delle aree 'di atterraggio' per favorire l'accordo tra i due contraenti.
- c) Le sperequazioni che insorgono tra le aree sottoposte a vincoli di interesse paesistico e/o ambientale e le altre aree, libere da vincoli; in subordine l'eventuale acquisizione di tali aree o parte di esse a fini di tutela e riqualificazione.
- d) Le sperequazioni tra aree classificate come zone di completamento (e quindi con oneri molto più ridotti), con altre aree in situazioni consimili che si trovano nelle zone di espansione (con oneri di gran lunga maggiori).
- e) Le sperequazioni tra le proprietà che vengono avvantaggiate in seguito alla realizzazione di opere e/o infrastrutture pubbliche importanti; situazioni che una volta si compensavano con il contributo di miglìoria.
- f) Le compensazioni a livello di area vasta tra i Comuni che sono penalizzati dalla previsione di interventi con forte impatto ambientale (centrali, inceneritori, discariche, ecc.), e quelli che li utilizzano traendone vantaggi senza subirne gli inconvenienti.

L'applicazione del criterio di perequazione funziona esclusivamente per i casi a, b, c. La questione più complessa riguarda la cosiddetta 'perequazione allargata', quella cioè che avviene tra aree non contigue con conseguente trasferimento dell'edificabilità. Il documento CeNSU ribadisce che le aree oggetto del provvedimento debbano essere esplicitamente individuate dal piano, escludendo pertanto la 'volatilità' indiscriminata dei crediti edificatori. Nella pratica, però, la questione non è così semplice. Poiché tutto è rinviato a un negoziato tra le parti, che comporta pur sempre procedure e valutazioni lunghe e complesse – ad esempio sui valori diversi dei diritti edificatori tra aree di generazione e aree di atterraggio – succede di frequente che l'accordo non si trovi. Le iniziative private si bloccano di fronte alle difficoltà e, di conseguenza, anche il Comune non riesce a ottenere i benefici sperati, in particolare l'acquisizione gratuita delle aree ad uso pubblico. In conclusione, la questione che si pone è se e in quali casi rendere obbligatoria la perequazione, vincolando i proprietari delle aree di atterraggio ad accogliere i diritti edificatori trasferiti. In questi casi (punti a, b e, in parte, punto c del documento citato), l'ausilio che può dare una nuova disposizione di legge è quello di dare facoltà alla Pa di rendere obbligatorio il trasferimento dell'edificabilità, imponendo l'accordo tra i privati proprietari delle aree di generazione con quelle di atterraggio. Procedimento che, rientrando in una normale convenzione urbanistica, avrebbe

oltretutto come contraente (e in qualche misura intermediario), proprio il Comune, interessato ad acquisire le aree ad uso pubblico. In sostanza, si dovrebbe dare ai piani la possibilità di individuare interventi coordinati comprendenti anche aree non contigue, assoggettandoli alla normativa consolidata del comparto. L'importante – come specificato nel documento CeNSU sulla perequazione – è che vengano individuate dal Piano sia le zone di trasferimento che quelle di atterraggio. L'obbligo di applicare la perequazione dovrebbe essere limitato solamente ai casi nei quali si persegue un rilevante interesse pubblico. Ad esempio, per l'acquisizione di aree destinate ad opere pubbliche, per finalità di interesse generale come l'*housing* sociale oppure ancora per eliminare episodi inquinanti o dannosi per l'ambiente e il paesaggio. In sostanza, nei casi in cui la legge già prevedeva la possibilità di esproprio. Per quanto riguarda tutti gli altri casi segnalati – punti d, e, f del precedente paragrafo – la perequazione (almeno come è stata finora configurata), non serve a nulla. L'unica manovra che può dare risultati e garantire una perfetta equità tra i proprietari è quella fiscale. Gli ingegneri fin dal 1997 – in una proposta messa a punto sotto la Presidenza di Giovanni Travaglini, con il consiglio e l'assistenza di Vincenzo Caianiello, Presidente emerito della Corte Costituzionale, ed approfondita sotto il profilo tecnico dal compianto amico Guido Colombo – hanno proposto l'utilizzo dell'ICI come strumento di gestione politico-ammini-



Ponte Emilio o Ponte Rotto, si conservano oggi solo un'arcata della ricostruzione cinquecentesca e i piloni originali di epoca romana. Probabilmente risalente alla metà del III secolo a.C., ricostruito nel 179 a.C. e completato nel 142 a.C., Roma

strativa, come strumento propulsivo e dissuasivo di gestione urbanistica e, quindi, con finalità perequative. La proposta è stata presentata anche in sede di audizione alla Commissione VIII, riscuotendo notevole interesse.

4.4. La riqualificazione urbana

La stagione della riqualificazione comincia nel 1995 con i Programmi di Riqualificazione Urbana (PRU). I PRU ebbero un grande successo, anche perché furono messi a disposizione finanziamenti molto consistenti – circa 800 miliardi – che servirono soprattutto per pagare i costi delle bonifiche. Partono così i grandi progetti di trasformazione urbana, tanto che si parla di un nuovo

rinascimento per le città italiane. I tempi necessari per ottenere il cambio d'uso urbanistico si allineano (quasi), alla media europea: 2/3 anni.

Dopo il *boom* dell'ultimo quinquennio del Novecento, comincia il riflusso. La programmazione negoziata mostra i suoi limiti. Già con i PRUSST l'interesse cala. Ci si accorge che non è possibile scaricare i costi delle infrastrutture sul bilancio degli interventi. Le amministrazioni locali vogliono riprendere in mano le redini del processo e negoziare con i privati da posizioni di forza.

Dal 2007 comincia la crisi, prima finanziaria, ma che poi colpisce pesantemente i settori industriali e delle costruzioni. Non si tratta più di una crisi ciclica, come le precedenti, ma strutturale. Per cui è

molto probabile che, alla conclusione della vicenda, non si torni al *trend* precedente ma si debba riorganizzare in forme diverse l'intero comparto delle costruzioni e dell'immobiliare. Qual è la situazione? I dati sono impietosi. Tutti i progetti sono fermi. Chi ha fatto gli accordi prima del 2007, in tempi di vacche grasse, ora si accorge che non ce la fa a rispettare i patti e chiede di rivedere le convenzioni. Le trattative tra pubblico e privato si trascinano all'infinito. I Comuni con gli oneri aggiuntivi vogliono incamerare almeno le somme necessarie per realizzare le infrastrutturazioni di supporto, incamerando buona parte del plusvalore generato dal cambio d'uso. I privati, con pochi soldi e senza finanziamenti, e per di più con domanda di mercato debolissima, sono recalcitranti ad addossarsi impegni che vadano oltre gli oneri di legge.

Significativo il caso delle Manifatture Tabacchi, acquistate da Fintecna nei primi anni 2000: tranne il caso di Milano, chiuso in tempi *record* per una straordinaria coincidenza di interessi sull'opera pubblica da realizzare (il Centro Sperimentale di Cinematografia, sezione televisiva), tutti gli altri casi – Firenze, Napoli, Verona, Brescia ed altri ancora – sono ancora al palo, bloccati da discussioni infinite con le amministrazioni locali.

Anche i valutatori non sono esenti da colpe. Negli ultimi anni ho avuto la ventura di lavorare spesso a contatto di esperti estimatori nella messa a punto dei piani finanziari, che costituiscono un allegato di legge ai grandi progetti urbani.

E' sconcertante esaminare i *business plan* sui quali disputano accanitamente da una parte gli *advisors* consulenti dei privati, dall'altro i funzionari pubblici a loro volta con i rispettivi *advisors*. Anche in questo caso l'ideologia ha le sue colpe. Ad esempio, quando i Comuni pretendono di definire nelle norme di PRG la quota di plusvalore determinata dal cambio d'uso che deve essere incamerata dal Comune: vedi il caso di Roma che impone di trasferire al comune il 66% (2/3) della plusvalenza, con tutto il contenzioso che ne è seguito. Tutto questo in un paradigma dove tutto il capitolo dei ricavi è in alto mare, nell'impossibilità di stabilire i prezzi di vendita e, soprattutto, i tempi di collocazione sul mercato. Ma anche altri parametri presentano un alto grado di aleatorietà: ad esempio, la valutazione del rischio urbanistico (si deve applicare o no? è giusto il 3%, è troppo o troppo poco?) argomento trattato con grande interesse di pubblico in un convegno promosso dall'Agenzia del Demanio ad EIRE 2010.

Quali suggerimenti? Lasciamo perdere la determinazione del plusvalore per non impantanarci nelle sabbie mobili. La questione centrale riguarda, invece, la definizione degli oneri aggiuntivi rispetto a quelli di legge (oneri di urbanizzazione con relative opere a scompu, contributo sul costo di costruzione, ecc.). E' indubbio che ci debbano essere degli extraoneri, perché la realizzazione dei grandi progetti urbani in genere aggrava o determina sempre un *deficit* infrastrutturale; ma in che quota i re-

lativi costi vanno addossati ai privati? E il pubblico è sempre obbligato a coprire il resto della spesa? Adottando una linea molto pragmatica, le Regioni dovrebbero fissare dei parametri di riferimento con limiti massimi entro i quali condurre la trattativa tra pubblico e privato, con riferimento a dati certi, che non possono essere i ricavi (troppo aleatori e difficili da calcolare a priori), ma potrebbero essere, ad esempio, i costi dell'intervento, oppure gli oneri di urbanizzazione rivisitati e aggiornati. Ed ancora, come tener conto dei costi delle bonifiche per i siti più inquinati, oneri che in assenza di finanziamenti (com'era stato per i PRU), stanno bloccando numerosi e importanti progetti in tutto il Paese. Ed ancora l'aggravio di spesa derivante dai vincoli – peraltro giustissimi – imposti dalle Soprintendenze per mantenere le testimonianze di archeologia industriale. Tutte valutazioni che andrebbero ancorate ad una seria e attenta analisi dei progetti già realizzati e in corso, individuando le buone pratiche alle quali fare riferimento.

C'è, infine, una ricetta che costa poco ma può rendere molto. Puntare sulla qualità (urbanistica, architettonica, ambientale), del progetto, sulla ecocompatibilità, sul risparmio energetico. Il CeNSU appoggia la proposta del Sole 24 Ore sulla qualità architettonica ma vorrei segnalare, soprattutto, l'iniziativa della Carta AUDIS sulla rigenerazione urbana: è una carta di principi e regole, che definisce i dieci criteri di qualità che dovrebbe soddisfare un

progetto. Dalla carta dei principi si sta ora passando alla stesura di un vero e proprio protocollo, completo di criteri, indici e parametri; una procedura analoga, in un certo senso, a quelle utilizzate per la classificazione bioclimatica degli edifici (LEED, CasaClima, ecc.). La procedura è già stata verificata con la Regione Emilia, valutando a posteriori i risultati di nove grandi progetti urbani nei maggiori Comuni della Regione ma può essere applicata anche in sede preventiva, valutando i progetti presentati al fine di selezionare i più idonei e coerenti con gli obiettivi dell'amministrazione.

4.5. Il *Social housing*

Una chiave – anzi una chiavetta – che al momento può dare un po' di ossigeno a tante operazioni in grave difficoltà - è il *social housing*. In materia di politica abitativa siamo d'accordo – non si può non esserlo – sugli obiettivi e proposte indicate nel Documento della Commissione VIII. Documento datato 2010, che va quindi aggiornato con tutto quanto successo dopo: il maxifondo CDP e lo sviluppo dei fondi di SH, attivati da operatori privati con la partecipazione della CDP, il sostegno delle fondazioni bancarie e la partecipazione degli enti locali (Regioni, Comuni, ecc.).

Le linee d'azione

Primo, affrontare l'emergenza mettendo subito a disposizione degli alloggi per le situazioni di più grave disagio abitativo mediante l'acquisto di immobili sul mercato dell'invenduto; un mercato che secondo la Commissione VIII si aggira oggi

su 80/120.000 alloggi. Cosa che hanno già fatto diverse Regioni, seguite da alcuni fondi privati di SH.

Secondo *asset*, quello che in un memorabile convegno AUDIS di qualche anno fa, abbiamo chiamato “*la città da rotta-mare*”. Riprendere in mano i vecchi quartieri ERP degli anni '50-'60, riqualificarli, ristrutturarli, demolirli e ricostruirli, dotarli dei servizi mancanti. Obiettivo lodevolissimo, ma irto di difficoltà: citiamo, ad esempio, la realizzazione degli alloggi parcheggio, il trasferimento degli affittuari dalle vecchie abitazioni ad altre più consone al loro *status* familiare, e così via. Occorrerà per forza destinare con continuità consistenti risorse pubbliche, anche perché è impensabile finanziare i nuovi interventi con i proventi delle cessioni degli alloggi. Anche perché le vendite sono un'arma a doppio taglio. Molte ATER – significativo il caso dell'ALER di Milano, la maggior azienda della casa del nostro Paese – dopo la legge 560/93 hanno alienato buona parte del loro patrimonio, vendendo le cose migliori e tenendosi gli ossi. Risultato: dopo poco tempo mancavano addirittura i fondi per la manutenzione e la riqualificazione degli immobili rimasti in proprietà. E, quando riuscivano a ottenere qualche finanziamento, spesso si sono bloccati di fronte alla parcellizzazione della proprietà conseguente alle vendite frazionate – i condomini misti pubblico-privati – con l'impossibilità di utilizzare i contributi pubblici a favore degli alloggi divenuti privati.

Sul piano tecnico l'ipotesi più corrente è la densificazione, l'incremento di cubatura che viene concesso per compensare gli

operatori privati. Ma anche qui c'è l'inghippo: le zone PEEP hanno già indici elevati e aumentarli ancora potrebbe portare a edificazioni troppo massive, non appetibili dal mercato. E' inevitabile, quindi, programmare anche interventi *ex novo*. L'ipotesi preferibile è senza dubbio quella di prevedere nei progetti di trasformazione urbana una quota di aree e/o costruzioni da realizzare in regime di SH, in quanto ormai assimilati a *standard* urbanistici. Condizione che, però, da sola non può essere risolutiva del problema, per cui è probabile che si debba ricorrere anche a qualche area di nuova urbanizzazione, al margine del perimetro urbano in zone attualmente classificate come agricole e, quindi, con variante urbanistica.

Anche perché condizione non derogabile è quella di abbassare il prezzo dei terreni, al fine che il costo totale dell'immobile non superi i limiti fissati per convenzione per il SH. Nelle aree già urbanizzate, oppure in quelle già classificate come edificabili, quasi sempre il valore di carico del terreno è troppo elevato, per cui si torna necessariamente alle soluzioni precedenti.

4.6. Play over contro la burocrazia

La riduzione degli apparati e delle procedure burocratiche è condizione essenziale per avviare qualsiasi operazione di rilancio del RE. Troppo spesso i provvedimenti di semplificazione introdotti dai governi all'atto pratico si rivelano ulteriori balzelli, altre carte da compilare. Oltre a migliorare la preparazione dei funzionari pubblici – ma

come si può fare in Italia con 13.000 Comuni? – ben venga, quindi, l'attribuzione ai tecnici privati di ruoli e competenze pubbliche. Indirizzi da tempo attivati nel settore edilizio con l'autocertificazione e i nuovi titoli abilitativi (DIA, SCIA, ecc.), ma che per avere effetti sensibili dovrebbero applicarsi anche al campo urbanistico. Tanti anni fa, quando negli anni '70 studiavo urbanistica nella prima facoltà italiana – quella di Astengo a Preganziol – ricordo che mi appassionavo alle lezioni di Bernardo Secchi sulla *Regional Science Association*; scoprendo con piacere come negli Usa fosse molto più facile – ma anche apprezzato – che uno stesso tecnico cambiasse ruolo da professionista privato a funzionario pubblico. Effettivamente poi, nella mia ormai lunga esperienza di lavoro svolta all'insegna della libera professione, ho

avuto l'occasione di fare per lunghi periodi il funzionario regionale e anche il professore a contratto all'università. Sono esperienze che mi hanno molto arricchito e che personalmente consigliereerei a tutti ma mi rendo conto che, forse, rappresentano un caso eccezionale. L'azione degli Ordini professionali può fare molto in questa direzione, soprattutto utilizzando i giovani professionisti; lavorando in collaborazione con le Pa, troppo oberate di compiti e comunque sempre più carenti di personale, e personale preparato. Il lavoro fatto da 700 giovani ingegneri a L'Aquila dopo il terremoto è stato un segnale di grande positività; un'esperienza che non deve essere limitata alle situazioni eccezionali di calamità e disastri naturali, ma deve diventare un modo normale e ordinario di operare. •



*Ponte Umberto I,
Arch. Angelo Vescovali,
Roma, 1885*

III - L'INDAGINE TECNOBORSA 2011: LE FAMIGLIE ITALIANE E IL MERCATO IMMOBILIARE NELLE SEI GRANDI CITTÀ TRANSAZIONI EFFETTUATE E PREVISTE

a cura di Alice Ciani

Centro Studi sull'Economia Immobiliare di **Tecnoborsa** - CSEI



Un intero decennio di scelte, motivazioni e orientamenti passati, presenti e futuri delle famiglie italiane residenti nelle sei maggiori città

*Ponte Regina Margherita,
Arch. Angelo Vescovali,
Roma, 1891*

1. Introduzione

L'Indagine biennale **Tecnoborsa** sulle famiglie che vivono nelle sei maggiori città italiane – Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo e Genova – giunge alla quarta edizione. La serie storica di informazioni parte dal 2003 e arriva fino al 2010 per le transazioni effettuate e inizia dal 2005 per arrivare al 2012 per le transazioni previste.

L'analisi **Tecnoborsa** consente di fotografare l'andamento del mercato immobiliare residenziale coprendo un arco di tempo che ha visto prima una grande espansione e poi, più recentemente, una significativa crisi; oggi, proprio nelle sei grandi città, si intravedono timidi segnali di ripresa, a partire dalla Capitale.

Infatti, stando alle fonti ufficiali, a Roma e Milano la crescita delle transazioni è stata trasversale per ogni tipologia di alloggio, dal monolocale all'appartamento di ampie dimensioni; a Torino hanno incontrato maggiori difficoltà commerciali i monocalci e i tagli medi; a Genova e Palermo i monocalci; infine, a Napoli, i tagli medi e medio-piccoli. Complessivamente, sono i tagli grandi (con più di 7 vani catastali), a mostrare le *performance* migliori, a fronte di una preferenza generale che rimane orientata verso i trilocali.

A livello normativo¹, sotto il profilo delle locazioni abitative è stato introdotto un regime di tassazione del reddito fondiario ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, la "Cedolare secca sugli affitti" che dovrebbe incoraggiare il mercato degli affitti con un'agevolazione fiscale – specialmente per i redditi più elevati – am-

pliando l'offerta e facendo anche emergere buona parte del sommerso. Non si sa ancora quali effetti produrrà questa legge, entrata in vigore ad aprile 2011 ma, specie nelle grandi città dove i canoni sono maggiormente elevati e il patrimonio immobiliare è particolarmente consistente e di pregio, ci si aspettano risultati significativi che, ovviamente, andranno verificati nel tempo.

Inoltre, non bisogna dimenticare che, per la natura stessa del mercato immobiliare italiano – in cui risulta che le famiglie proprietarie di un immobile sono circa l'80% – il mercato delle locazioni registra una minor offerta di edilizia sociale pubblica (*social housing*), più che in altri Paesi europei – si parla spesso della cosiddetta anomalia italiana – e ciò nonostante i canoni nelle grandi città sono tra i più elevati, ove paragonati a città similari in ambito europeo. A questo si aggiunge il problema del disagio abitativo che riguarda due milioni e mezzo di famiglie italiane che, in futuro, potrebbe investire ancora più nuclei in chiave di nuova povertà. Infatti, secondo fonti sindacali degli inquilini, negli ultimi dieci anni gli affitti sono cresciuti mediamente del 130%, mentre nei grandi centri l'incremento ha toccato punte del 145%.

¹⁾ Con la pubblicazione del provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 7 aprile 2011 ha piena operatività il regime di tassazione del reddito fondiario ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche introdotta dall'Art.3 (Cedolare secca sugli affitti) del D.lgs 14 marzo 2011, N. 23 - Disposizioni in materia di federalismo fiscale – G.U. N. 67 del 23 marzo 2011.

2. Le transazioni immobiliari effettuate negli ultimi due anni

L'Indagine **Tecnoborsa** mostra come nel biennio 2009-2010 il 9,8% degli intervistati abbia effettuato almeno una transazione, cioè: acquistato, venduto, preso in locazione e/o dato in locazione un immobile.

Mettendo a confronto l'attuale Indagine sui grandi Comuni con le tre precedenti sembra che si sia sostanzialmente arrestato la *trend* decrescente; infatti, rispetto al biennio 2007-2008 la quota di chi ha effettuato almeno una transazione immobiliare nelle grandi città è rimasta pressoché stabile (*graf. 1*).

Dall'analisi del profilo socio-demografico emerge che le famiglie più attive sono quelle più giovani (25-34 anni), o mature (55-64 anni), senza figli o con figli piccoli, spinti sicuramente da esigenze diverse. E' alta la quota di chi ha effettua-

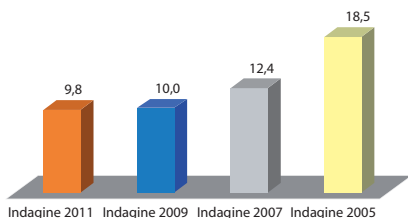
to almeno una transazione tra i nuclei il cui capofamiglia ha un livello di istruzione medio-alta, che svolge attività in proprio (imprenditore, libero professionista, artigiano o commerciante), o che occupa posizioni dirigenziali. Geograficamente, come città più attive, spiccano Roma e Genova.

2.1. Le compravendite effettuate

Dall'analisi del comparto delle compravendite emerge che il 4,7% degli intervistati ha acquistato un'abitazione nel biennio precedente l'intervista.

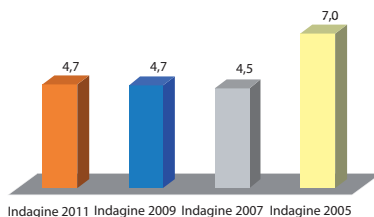
Rispetto alle Indagini svolte nel 2009 e nel 2007 la situazione non ha subito significative variazioni in controtendenza; infatti, non è stato recuperato il calo di oltre due punti percentuali che era stato rilevato nel 2005 (*graf. 2*); analizzando il profilo degli acquirenti si conferma una certa vivacità delle famiglie giovani e adulte: il soggetto protagonista è, quin-

GRAFICO 1
TRANSAZIONI EFFETTUATE
(val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

GRAFICO 2
ACQUISTI EFFETTUATI
(val. %)

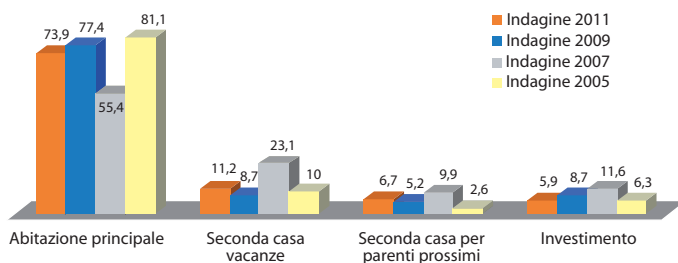


Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

di, il nucleo familiare il cui capo famiglia ha un'età compresa tra i 25 e i 34 anni, o tra i 55 e i 64 anni. Quanto al profilo economico emergono prevalentemente famiglie con un livello culturale alto o medio alto e con una buona situazione economica. La città più attiva è stata Roma. L'Indagine evidenzia come, ai fini dell'utilizzo principale dell'abitazione acquistata, sia al primo posto - come nelle Indagini precedenti - l'abitazione principale (73,9% di coloro che hanno acquistato), ma con un valore leggermente in discesa rispetto all'Indagine 2009 (77,4%). Al secondo posto rimane la motivazione dell'acquisto come seconda casa vacanze (11,2%), la cui percentuale, sempre rispetto alla precedente Indagine sulle sei grandi città, è salita di 2,5 punti. Al terzo posto si colloca l'acquisto di una seconda casa per parenti prossimi (6,7%), e al quarto l'acquisto per investimento (5,9%); queste ultime due motiva-

zioni, sempre rispetto all'Indagine 2009, hanno invertito le loro posizioni; infatti, la motivazione seconda casa per parenti prossimi è salita di 1,5 punti percentuali mentre l'altra è scesa di 2,8 punti (*graf. 3*). Per coloro che hanno acquistato un'abitazione principale nel biennio considerato, i due requisiti-base richiesti nel comprare una casa per abitazione in una grande città italiana continuano a essere superficie (72,5%) e prezzo (61,6%); seguono, con un discreto divario: vicinanza al luogo di lavoro (41,4%); *comfort* e qualità delle rifiniture (39,3%); vicinanza di servizi/aree commerciali (37,5%); tranquillità della zona (22,4%); vicinanza a parenti prossimi (18,7%); ubicazione in zona centrale e vicinanza dei trasporti pubblici, a pari merito (17,5%); facilità di parcheggio (16%); vicinanza di aree verdi (14,2%); ubicazione in zona periferica (12,1%); ubicazione in zona vicina alle principali vie di

GRAFICO 3
PRINCIPALE UTILIZZO DELL'IMMOBILE ACQUISTATO
(val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

comunicazione (6,9%); caratteristiche orientate al risparmio energetico (6%) ed, infine, ubicazione in zona in fase di riqualificazione urbana (3,6%).

Per quanto riguarda l'ubicazione l'Indagine evidenzia come una elevatissima percentuale degli acquisti (93,1%), avvenga all'interno dello stesso Comune in cui si risiede.

Dall'analisi delle caratteristiche degli immobili che sono stati acquistati nel biennio 2009-2010 si è riscontrato che la situazione si mantiene sostanzialmente stabile rispetto a quanto rilevato nelle Indagini precedenti; infatti, il taglio più richiesto continua a essere il trilocale (33,4%); ma rilevante è anche la richiesta del bilocale (29,5%); a seguire troviamo i quadrilocali, che sono ricercati dal 16,6% delle famiglie, e le abitazioni con più di 5 vani (13,6%). Bassa, invece, la richiesta di monolocali (6,9%).

Per quanto concerne, invece, la superficie degli immobili si è riscontrato che gli appartamenti più acquistati sono stati quelli con superficie media (71-100 mq), e medio-piccola (36-70 mq). Non molto richiesti sono gli appartamenti con una superficie inferiore ai 35 mq e quelli molto grandi. La superficie media degli immobili acquistati è di 84,6 mq, valore allineato a quello degli anni precedenti.

Anche per quanto riguarda lo stato dell'immobile si confermano le tendenze riscontrate nelle Indagini passate: il 26,7% ha acquistato un immobile nuovo, il 24,2% uno ristrutturato, il 26% uno abitabile ed il 23% uno da ristrutturare.

Per quanto riguarda le dotazioni degli immobili è emerso che il 45,6% di coloro che hanno acquistato un'abitazione,

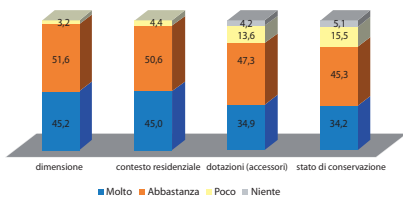
nel biennio 2009-2010, hanno preferito quelle con terrazza/balcone (67,1%); con ascensore condominiale (58,8%); il 48,8% con cantina e/o soffitta; al quarto posto si trova il posto auto (48,4%). Seguono altre dotazioni ritenute comode ma meno indispensabili, quali: giardino condominiale (36,2%), servizio di portierato (20,5%) e, infine, giardino di pertinenza (19,8%).

Dall'analisi della tipologia dell'immobile, si può notare che il 92,2% degli acquisti si concentra sugli appartamenti: il 63,1% ai piani intermedi; il 14,1% al piano attico e il 12,2% al piano terra. Per quanto riguarda le abitazioni indipendenti è emerso che il 3% ha acquistato ville singole, il 3% villette a schiera e solo l'1,8% ville bifamiliari. È interessante sottolineare che gli appartamenti vengono preferiti dalle persone più mature o dalle famiglie più giovani, mentre le abitazioni indipendenti vengono scelte da nuclei composti da almeno 4 componenti, il cui capofamiglia ha un'età compresa fra i 35 e i 54 anni.

Come già riscontrato negli anni scorsi, c'è tra gli acquirenti un buon grado di soddisfazione per le caratteristiche dell'immobile acquistato, verosimilmente in funzione del fatto che la scelta della casa è estremamente rilevante e perciò molto ponderata ed elaborata sulla base delle esigenze, delle priorità e delle disponibilità della famiglia. Per questo motivo non ci sono significativi segnali di insoddisfazione rilevabili a posteriori, anche se per le dotazioni e lo stato di conservazione è un po' più bassa la quota di chi si è dichiarato molto/abbastanza soddisfatto dell'immobile acquistato (*graf. 4*).

GRAFICO 4

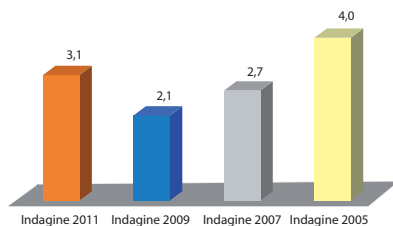
GRADO DI SODDISFAZIONE NEI
CONFRONTI DELL'IMMOBILE ACQUISTATO
(val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare –
CSEI **Tecnoborsa**

GRAFICO 5

VENDITE EFFETTUATE
(val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare –
CSEI **Tecnoborsa**

Le vendite immobiliari, nel biennio 2009-2010, hanno riguardato il 3,1% degli intervistati: rispetto all'Indagine precedente, si registra un incremento di 1 punto percentuale ma, nonostante la crescita, non si è ancora raggiunto il 4% rilevato nel 2005. Il saldo negativo rispetto al 4,7% degli acquirenti è come sempre spiegabile con acquisti da proprietari non residenti nei sei Comuni presi in esame o da imprese/cooperative o da altri canali come, ad esempio, le aste immobiliari (*graf. 5*).

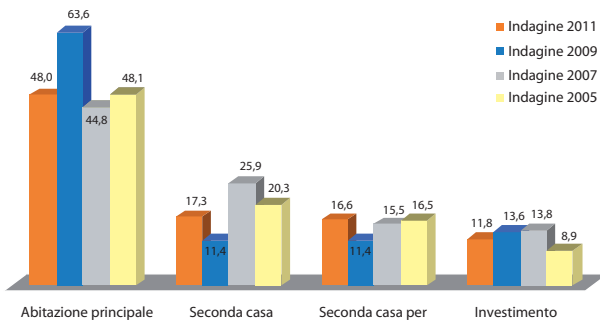
Dall'analisi del profilo socio-demografico emerge che il soggetto protagonista è il nucleo familiare il cui capo famiglia ha un'età compresa tra i 35 e i 44 anni o 55 e 64 anni con figli. Quanto al profilo economico, continuano a emergere prevalentemente famiglie con un livello culturale alto o medio-alto e con una buona situazione economica. Le città più attive risultano ancora Genova e Roma.

Sono state vendute prevalentemente le abitazioni principali (48%); al secondo po-

La serie storica di informazioni parte dal 2003 e arriva fino al 2010 per le transazioni effettuate

sto le seconde case vacanze (17,3% di chi ha venduto); al terzo le case destinate a parenti prossimi (16,6%); infine, le abitazioni destinate a reddito/investimento (11,8%). Mettendo a confronto l'Indagine attuale con la precedente diminuiscono coloro che hanno venduto l'abitazione principale, ritornando ai valori rilevati nel 2005, oppure la casa acquistata per investimento, dopo che nelle due Indagini precedenti si registrava, invece, un *trend* crescente; viceversa, è salita la quota di chi ha ceduto una casa destinata a parenti prossimi e la percentuale delle famiglie che hanno venduto le seconde case vacanze, anche se in questo caso i valori rilevati restano ancora inferiori a quelli delle Indagini 2005 e 2007

GRAFICO 6
PRINCIPALE UTILIZZO DELL'IMMOBILE VENDUTO
 (val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEITecnoborsa

(graf. 6).

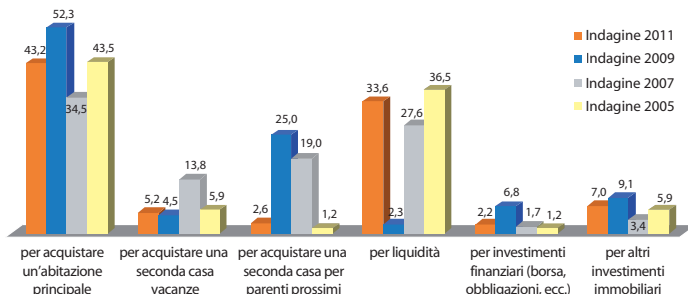
Tra le motivazioni predominanti che inducono alla vendita della casa si rileva la sostituzione con un'altra abitazione principale per un 43,2%, valore che torna ai livelli registrati nel 2005 dopo il forte incremento registrato nell'Indagine 2009. Rilevante è anche lo smobilizzo patrimoniale; infatti, ben il 33,6% vende per liquidità; con un notevole divario seguono le altre motivazioni di vendita: il 7% ha ceduto un'abitazione per effettuare altri investimenti immobiliari; il 5,2% ha venduto per acquistare una seconda vacanze; il 2,6% per acquistare una seconda casa per parenti prossimi; il 2,2% per poter effettuare investimenti finanziari.

Dal confronto tra le ultime due Indagini si riscontra una diminuzione della quota di chi ha venduto per acquistare un'abitazione principale, per acquistare un'abitazione per parenti prossimi - qui

il calo è stato decisamente elevato - e per fare altri investimenti finanziari o immobiliari; al contrario, è salita notevolmente la quota di chi ha venduto per bisogno di liquidità, motivazione che nell'Indagine 2009 aveva fatto registrare un vero e proprio crollo; infine, è sostanzialmente stabile la quota di coloro che hanno venduto per acquistare una seconda casa per le vacanze (graf. 7).

Le vendite immobiliari nel biennio 2009-2010 hanno riguardato il 3,1% degli intervistati: rispetto all'Indagine precedente, si registra un incremento di 1 punto percentuale

GRAFICO 7
PRINCIPALI MOTIVI DI VENDITA
(val. %)

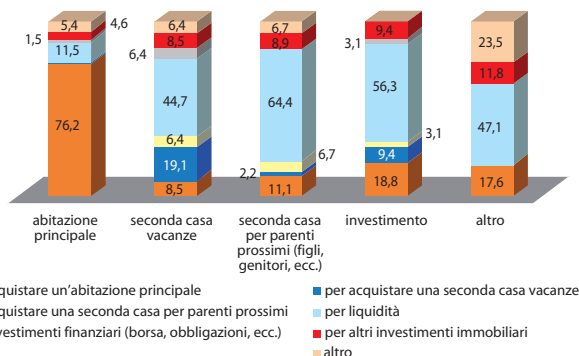


Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI *Tecnoborsa*

Dall'incrocio tra il tipo di abitazione venduta e il motivo della vendita è emerso che il 76,2% di coloro che hanno venduto un'abitazione principale l'hanno fatto per acquistare un'altra

abitazione principale maggiormente adatta alle proprie esigenze; è alta la quota di chi ha venduto le abitazioni destinate ad altro uso per smobilitare denaro (*graf. 8*).

GRAFICO 8
TIPO DI ABITAZIONE VENDUTA E PRINCIPALI MOTIVI DI VENDITA
(val. %)



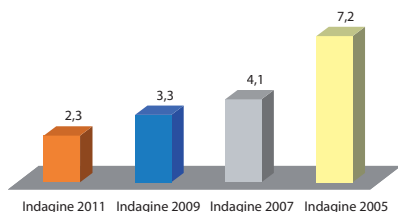
Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI *Tecnoborsa*

2.2. Le locazioni effettuate

Andando ad analizzare il mercato delle locazioni, è risultato che il 2,3% degli intervistati ha preso in affitto un immobile nel biennio considerato e le città più attive sono state Milano e Napoli. La percentuale sale tra i giovani (18-34 anni), che studiano fuori dal Comune di residenza e tra i nuovi nuclei familiari. Dall'analisi del confronto con le tre Indagini precedenti si continua a riscontrare un *trend* di domanda decrescente, fenomeno che probabilmente trova spiegazione nel ritardo dell'abbandono da parte dei giovani del nucleo di origine, nel maggior pendolarismo e nell'accresciuta propensione a usufruire di sedi di corsi di laurea decentrati, nonché nella relativa convenienza all'acquisto finanziato con mutui, visti i tassi abbastanza ragionevoli; peraltro, il ricorso alla lo-

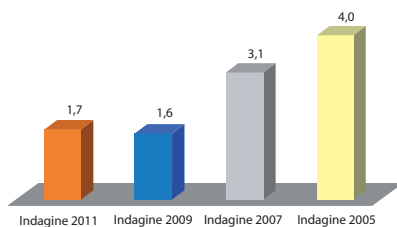
cazione comporta costi che dovrebbero tener conto anche degli incrementi subiti dai canoni negli ultimi anni (*graf.9*). Spostandoci dal lato dell'offerta, è emerso che l'1,7% degli intervistati ha concesso in locazione un bene negli ultimi due anni. Le case date in affitto appartengono prevalentemente a persone mature che hanno raggiunto una buona situazione economica (per lo più imprenditori), che presumibilmente hanno visto nella casa una buona forma di investimento. A differenza di quanto è avvenuto per la domanda, per l'offerta il *trend* decrescente sembra essersi arrestato; infatti, la situazione è rimasta stazionaria rispetto a quanto osservato nel 2009, quindi il *gap* tra domanda e offerta si è quasi annullato (0,6 punti percentuali), e questo potrebbe comportare una stabilizzazione dei canoni di locazione (*graf.10*).

GRAFICO 9
DOMANDA DI LOCAZIONI EFFETTUATE
(val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

GRAFICO 10
OFFERTA DI LOCAZIONI EFFETTUATE
(val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

3. Le transazioni immobiliari previste per i prossimi due anni

Dall'indagine 2011 emerge che ben il 5,6% degli intervistati ha intenzione di effettuare almeno una transazione nel biennio 2011-2012 e cioè acquistare, vendere, prendere in locazione o dare in locazione un alloggio.

Così come riscontrato per le transazioni effettuate, anche per quelle previste continua a persistere un *trend* decrescente, anche se a un tasso sempre più basso. Questi risultati sembrano indicare che il periodo di contrazione del settore non registra ancora un'inversione di tendenza (*graf.11*).

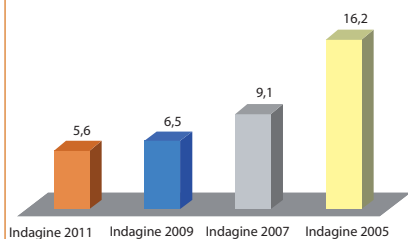
Andando ad analizzare il profilo socio-demografico degli individui che prevedono di effettuare una qualsiasi transazione immobiliare in un prossimo futuro, si riscontra che si tratta prevalentemente di coppie in cui l'età del capofa-

miglia oscilla fra i 35 e i 64 anni, con una buona situazione economica e con una leggera predominanza per i residenti di Roma o Napoli.

3.1. Le compravendite previste

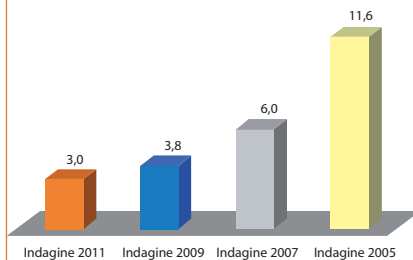
Dall'esame del solo comparto delle compravendite si rileva che il 3% degli intervistati ha intenzione di acquistare un'abitazione nel biennio in esame. Dalla comparazione con le precedenti Indagini sulle sei grandi città si evidenzia quanto già registrato per le transazioni nel loro complesso: anche in questo caso si continua ad assistere a un moderato calo della quota di coloro che vorrebbero acquistare un immobile nel prossimo futuro (*graf.12*). Un'ulteriore riduzione che, fatte salve le necessarie cautele inerenti il valore delle intenzioni dichiarate, sembrerebbe evidenziare che le prospettive di una ripresa del mercato non siano proprio imminenti.

GRAFICO 11
TRANSAZIONI PREVISTE
(val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

GRAFICO 12
ACQUISTI PREVISTI
(val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

Analizzando il profilo degli acquirenti è emerso che le figure più attive sarebbero le coppie il cui capofamiglia ha un'età compresa fra i 35 e i 64 anni, con un livello di istruzione e un reddito medio o medio-alto.

Come per chi ha già comprato una casa, chi pensa di farlo è spinto dalla necessità di acquistare un'abitazione principale (34,4%); al secondo posto, con una percentuale rimarchevole, troviamo chi pensa di acquistare per investire il proprio capitale (31,1%); al terzo posto c'è la seconda casa per le vacanze (21,3%); seguita, con un notevole divario, da coloro che intendono acquistare una seconda casa per parenti prossimi (9,8%). Per cui si ritiene che acquisterebbero un immobile coloro che, insieme a una certa disponibilità economica, potranno usufruire di un finanziamen-

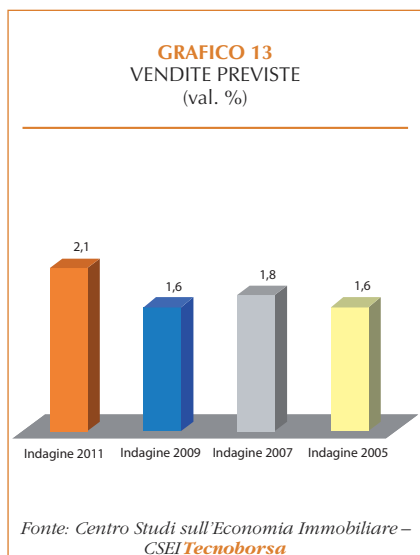
to/mutuo a condizioni favorevoli.

Spostando l'analisi dalla parte dell'offerta prevista, emerge che nel biennio 2011-2012 il 2,1% delle famiglie intervistate ha intenzione di vendere un immobile, valore leggermente in crescita rispetto a quanto rilevato nelle tre Indagini precedenti (graf.13). Si tratta prevalentemente di nuclei con figli o *single*, il cui capofamiglia ha un'età compresa tra i 45 e i 64 anni, anche se spinti da motivazioni diverse. Le città più attive dovrebbero essere Napoli e Roma.

Anche in termini di intenzioni, il mercato delle compravendite immobiliari sembra stia raggiungendo un sostanziale punto di equilibrio, infatti le intenzioni di acquisto superano le intenzioni di vendita di soli 0,9 punti.

La motivazione predominante che induce a prevedere la vendita di un'abitazione è l'esigenza di liquidità (28,6%), da impiegare per le più diverse finalità; mentre al secondo posto vi è chi pensa di vendere per effettuare altri investimenti immobiliari (14,3%); al terzo posto, a parità di punteggio (10,7%), troviamo chi intende vendere per acquistare un'altra abitazione principale o una casa per parenti prossimi oppure una casa per le vacanze; infine, ci sono coloro che desiderano vendere per effettuare investimenti finanziari.

Rispetto alle Indagini precedenti si è ridotta la quota di chi intende vendere per acquistare un'altra abitazione principale; viceversa, scende la quota di chi vorrebbe vendere per realizzare il proprio investimento.



3.2. Le locazioni previste

Da un'analisi dell'andamento previsto per le locazioni nel biennio 2011-2012 emerge che solo lo 0,3% degli intervistati prevede di prendere in locazione un'abitazione, valore inferiore a quelli rilevati nei tre sondaggi precedenti (*graf.14*).

Spostandoci dal lato dell'offerta si è riscontrato che lo 0,5% delle famiglie italiane prevede di cedere in locazione un'abitazione, valore allineato a quello dell'Indagine 2009 (*graf.15*).

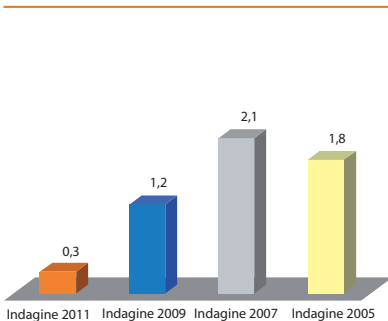
La situazione di sostanziale equilibrio raggiunta dal mercato delle locazioni nel biennio 2009-2010 dovrebbe protrarsi anche per i due anni successivi; infatti, anche per quanto riguarda il prossimo futuro, se le dichiarazioni di intento verranno confermate, il *gap* tra domanda e offerta è quasi nullo (0,2 punti percentuali).

4. Conclusioni

Dall'Indagine 2011 **Tecnoborsa** sulle sei grandi città emerge che, di fatto, si è arrestato il *trend* decrescente, iniziato nel 2007, della quota di famiglie italiane che hanno effettuato almeno una transazione immobiliare nei bienni precedenti le Indagini. Tuttavia, è necessario sottolineare come questi dati debbano essere correlati al *trend* di compravendite registrate a livello nazionale negli ultimi anni, il cui numero di contratti risulta essere in significativo calo.

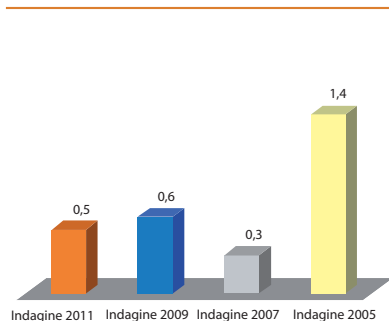
Alla riduzione del numero di transazioni non corrisponde, peraltro, una riduzione dei prezzi richiesti, i quali registrano una sostanziale stabilità - come si evidenzia nell'ultimo "*Sondaggio congiunturale sul mercato delle abitazioni in Italia*" condotto da **Tecnoborsa** congiuntamente a

GRAFICO 14
DOMANDA DI LOCAZIONI PREVISTE
(val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare - CSEI **Tecnoborsa**

GRAFICO 15
OFFERTA DI LOCAZIONI PREVISTE
(val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare - CSEI **Tecnoborsa**

Banca d'Italia e Agenzia del Territorio². Dall'analisi dei dati forniti dal campione intervistato emerge che le finalità degli acquisti effettuati rispetto alle due Indagini precedenti sono rimaste sostanzialmente invariate, peraltro è stato recuperato il calo di circa due punti percentuali che era stato rilevato nel 2005.

Per quanto concerne l'utilizzo dell'immobile acquistato, al primo posto continuiamo a trovare l'acquisto dell'abitazione principale, pur rimanendo al di sotto dei valori rilevati nel 2009 e nel 2005; al secondo posto continuiamo a trovare la seconda casa vacanze; a seguire c'è l'acquisto di una casa per parenti prossimi e l'acquisto per investimento. Invece, i due requisiti a cui hanno prestato maggiore attenzione più della metà di coloro che hanno acquistato o tentato di acquistare un'abitazione, nel biennio preso in esame, sono stati dimensione e prezzo. Come in passato, emerge un buon grado di soddisfazione per le caratteristiche dell'immobile acquistato, anche se sono cresciuti marginalmente coloro che si sono dichiarati poco/per niente soddisfatti delle dotazioni e dello stato di conservazione. La città più attiva negli acquisti è stata Roma.

Spostando l'analisi su coloro che hanno venduto almeno un'abitazione nel biennio 2009-2010 si è riscontrato che ri-

spetto all'Indagine precedente c'è stato un lieve incremento (1 punto percentuale), ma nonostante la crescita non si è ritornati ai valori rilevati nel 2005. Le cessioni hanno riguardato prevalentemente le abitazioni principali, fenomeno in calo dopo il forte incremento registrato nel 2009. Da evidenziare la notevole crescita delle famiglie che hanno dichiarato di aver venduto per lo smobilizzo di ricchezza reale. Per quanto riguarda chi ha preso in locazione una casa, dal confronto con le tre precedenti Indagini sulle sei grandi città si continua a riscontrare un *trend* decrescente. Su questo fronte troviamo ai primi posti Milano e Napoli.

Spostandoci sul versante di chi ha dato in locazione è emerso che, a differenza di quanto avvenuto per la domanda, il *trend* decrescente sembra essersi arrestato, infatti la situazione è rimasta stazionaria rispetto a quanto osservato nel 2009. Quindi, il *gap* tra domanda e offerta si è quasi annullato e questo dovrebbe comportare una stabilizzazione dei canoni di locazione; tuttavia, un significativo impatto, tutto da valutare nell'ampiezza degli effetti circa le future dinamiche della domanda e dell'offerta, riguarderà l'introduzione della "Cedolare secca sugli affitti", la nuova imposta già richiamata in apertura.

Per quanto riguarda le transazioni immobiliari previste nel biennio 2011-2012, così come riscontrato per quelle già effettuate nel biennio appena trascorso, le dichiarazioni degli intervistati indicano la persistenza di un *trend* moderatamente decrescente, anche se a un tasso sempre più basso. E' ipotizzabile, tuttavia, che fat-

⁽²⁾ Cfr. il "Sondaggio congiunturale sul mercato delle abitazioni in Italia - Aprile 2011", Banca d'Italia, Supplementi al Bollettino Statistico N.26, Anno XXI, 27 maggio 2011.



*Ponte ferroviario di San Paolo,
Roma, 1910*

tori esogeni quali la possibilità di un agevole (o meno) accesso al finanziamento ipotecario, possano incidere sulla dinamicità della domanda e, conseguentemente, anche sui valori di mercato.

In particolare, permane una quota significativa di famiglie che dichiarano di voler acquistare un immobile e/o prenderlo in affitto; invece, sale leggermente la quota di chi vorrebbe venderlo, mentre rimane sostanzialmente stabile la percentuale di chi pensa di immettere sul mercato delle locazioni una casa.

Tutto ciò fa ipotizzare che, se le dichiarazioni venissero confermate, nel prossimo futuro si dovrebbe raggiungere un punto di equilibrio con un conseguente riflesso sui prezzi. •

Nota metodologica

Campione proporzionale stratificato per grandi Comuni di residenza delle famiglie (Comuni con oltre 500.000 abitanti: Roma, Napoli, Torino, Milano, Genova e Palermo).

Domini di studio del campione nello strato:

- Comuni: n. 6 classi (Roma, Napoli, Torino, Milano, Genova e Palermo);
- Tipologia di famiglia n. 3 classi (famiglie unipersonali, coppie con figli, coppie senza figli).

Numerosità campionaria complessiva 1.780 casi (1.780 interviste a buon fine), 1.981 cadute (52,7%).

Intervallo di confidenza 95% (Errore $\pm 2,4\%$).

Fonte delle anagrafiche: elenco degli abbonati al servizio telefonico nazionale.

Metodo di contatto: interviste telefoniche somministrate con il Sistema Cati (*Computer assisted telephone interview*).

IV - L'INDAGINE **TECNOBORSA 2011:** **LE FAMIGLIE ITALIANE** **E IL MERCATO IMMOBILIARE** **NELLE SEI GRANDI CITTÀ'** **MUTUI**

a cura di Alice Ciani e Lucilla Scelba
Tecnoborsa

**Le famiglie residenti nelle sei maggiori città italiane
alle prese con la scelta del mutuo più conveniente
dopo anni di tassi bassi, ora al rialzo**

*Ponte Principe Amedeo
Savoia Aosta,
progetto realizzato dal
Comune di Roma, 1942*



1. Introduzione

La Banca Centrale Europea (Bce), con l'obiettivo di arginare l'inflazione nell'area euro, nonostante la crisi economica, ha aumentato i tassi d'interesse dello 0,50% in pochi mesi, conseguenza di un primo incremento del costo del denaro dello 0,25 ad aprile e di un altro 0,25 a luglio 2011; pertanto, attualmente, il costo base del denaro nell'Eurozona ammonta all'1,50%. I tassi di riferimento per il computo dei mutui bancari a tasso fisso e a tasso variabile rimangono, comunque, abbastanza contenuti, anche se superiori di circa un punto percentuale rispetto ai valori minimi del 2010. La possibilità di un rialzo dei tassi era peraltro prevista da tempo, per cui fin dai primi mesi dell'anno corrente si è registrato un aumento della domanda per i mutui a tasso fisso.

Malgrado le possibilità di rinegoziazione dei mutui¹ offerte dal sistema bancario a protezione delle famiglie italiane,

molte di quelle che hanno sottoscritto un mutuo per l'acquisto di una casa, in una situazione di tassi tendenzialmente crescenti, sono a rischio povertà e circa una famiglia su quattro non è più in grado di garantire il regolare pagamento della rata mensile pattuita con la banca nella fase di erogazione del mutuo².

L'accensione di un mutuo costituisce una scelta di finanziamento necessaria per il 70,6% delle famiglie che acquistano una casa³, un impegno di lungo e talvolta di lunghissimo periodo che rafforza l'importanza di informazioni chiare sugli elementi da tenere in considerazione per scegliere tra un tasso fisso e uno variabile (oltre le ulteriori combinazioni oggi offerte dagli istituti finanziari). Negli ultimi anni la domanda dei mutui ipotecari residenziali è stata orientata prevalentemente verso contratti a tasso variabile; tuttavia, negli ultimi mesi, va aumentando il numero di coloro che preferiscono i mutui a tasso fisso: nel secondo semestre 2010 il 47% dei nuovi mutui stipulati è stato a tasso variabile, il 24% a tasso fisso, il 26,5% a tasso variabile con il cosiddetto Cap, ossia con un tetto massimo, il 2,5% a tasso misto. Dunque, il dilemma per le famiglie è l'op-

⁽¹⁾ Convenzione sottoscritta tra Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) e Associazione Bancaria Italiana (ABI), in ottemperanza al Decreto Legge n. 93 del 27 maggio 2008 (cosiddetto Decreto Tremonti convertito con modificazioni nella Legge n. 126 del 24 luglio 2008); definisce le modalità e i criteri di rinegoziazione dei mutui con le caratteristiche seguenti:

- contratti a tasso variabile e con rata variabile per l'intera durata del mutuo;
- mutui destinati all'acquisto, alla costruzione e/o alla ristrutturazione dell'abitazione principale;
- mutui stipulati o accollati prima del 29 maggio 2008.

⁽²⁾ Osservatorio Regionale sul Costo del Credito (ORCC) promosso da Caritas Italiana e Fondazione Culturale Responsabilità Etica e realizzato in collaborazione con il Centro Culturale Francesco Luigi Ferrari.

⁽³⁾ Sondaggio congiunturale sul mercato delle abitazioni in Italia, con cadenza trimestrale, realizzato congiuntamente da Banca d'Italia-Tecnoborsa-Agenzia del Territorio.

zione tra fisso o variabile: la scelta va fatta non solo sulla base delle proprie disponibilità economiche, presenti e future, ma anche tenendo conto della durata del mutuo che si va a sottoscrivere. In genere, i mutui a tasso variabile comportano tassi più contenuti di quelli a tasso fisso e, quindi, una rata iniziale un po' più bassa. La famiglia, facendo una scelta di convenienza immediata, si orienta spesso verso tassi variabili.

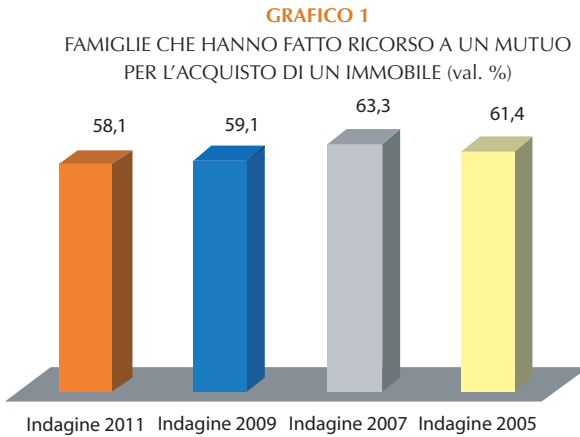
Tuttavia, con la durata dei mutui sempre più lunga e che oggi raggiunge sovente anche i 20 e i 30 anni, gli scenari possono modificarsi anche significativamente, con conseguenti impennate dei tassi che – ove non siano state pattuite contrattualmente modalità di calmierazione oppure ove non vi siano riserve di reddito disponibile in grado di far fronte all'incremento anche sostanziale della rata – possono creare situazioni di difficoltà crescenti in talune famiglie sino a sfociare, nei casi di impossibilità sostanziale di pagamento sistematico delle rate, nelle sofferenze bancarie che comportano, da parte della banca, l'avvio di un *iter* volto al recupero del credito *non-performing* che potrà avvenire in differenti modalità: recupero giudiziale, recupero stragiudiziale, cessione del credito, cartolarizzazione. La cessione del credito e la cartolarizzazione precludono a un recupero che potrà avvenire per via giudiziale (con conseguente vendita all'asta dell'abitazione), o stragiudiziale (nel caso in cui il proprietario dell'alloggio cooperi con la banca al fine del rimborso, sovente dopo la commercializzazione mediante canali indipendenti, dell'abitazione medesima).

Sono sempre di più i genitori che si indebitano per aiutare i figli ad acquistare un'abitazione a dimostrazione delle difficoltà che i giovani incontrano nell'acquisto

2. Il ricorso al mutuo

L'indagine realizzata da **Tecnoborsa** nel 2011 evidenzia come una netta maggioranza (58,1%) delle famiglie, che nelle sei maggiori città italiane hanno acquistato un bene immobile nel biennio 2009-2010, hanno acceso un mutuo o un finanziamento e la situazione è rimasta sostanzialmente immutata rispetto a quanto riscontrato nell'Indagine precedente (*graf. 1*).

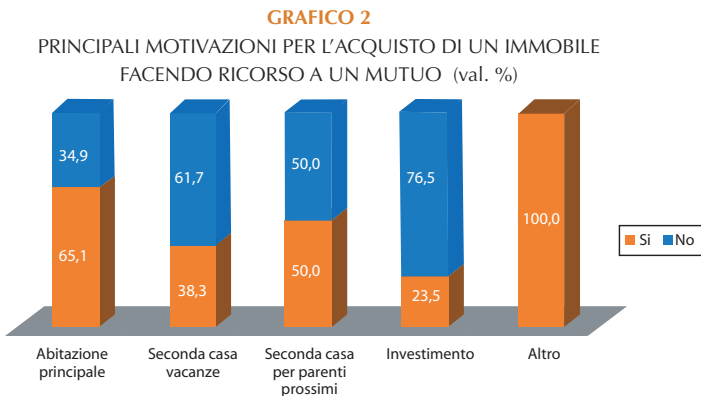
Rispetto alla tipologia di immobile acquistato, emerge con chiarezza dall'Indagine che è molto elevato il ricorso al mutuo per l'acquisto dell'abitazione principale (65,1%); al secondo posto si trovano i mutui per le case destinate ai parenti prossimi (50%); in terzo luogo troviamo quelli accesi per acquistare la casa vacanze (38,3%); infine, troviamo i mutui per le case acquistate per investimento/reddito (23,5%). Dal confronto storico emerge che sono aumentate le famiglie che hanno acceso un mutuo per acquistare una casa per parenti prossimi o per investimento; viceversa, sono diminuite quelle che lo hanno fatto per comprare una seconda casa vacanze. Da questo quadro si può ipotizzare che sono sempre di più i genitori che si indebita-



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

no per aiutare i figli ad acquistare un'abitazione, a dimostrazione delle difficoltà che i giovani incontrano nell'acquisto dell'abitazione (redditi di ingresso nel lavoro

molto bassi ma, soprattutto, contratti di lavoro temporaneo che rendono talvolta impossibile l'ottenimento di un finanziamento bancario a lungo termine) (graf. 2).



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

Quanto ai canali utilizzati per reperire il finanziamento, dalle risposte fornite dal campione intervistato è risultato che l'85% si è recato presso la propria banca, a dimostrazione di un elevatissimo grado di fidelizzazione del rapporto bancario; il restante 15% ha ottenuto il mutuo tramite canali specializzati, come altri istituti di credito, canali on-line, broker, finanziarie (graf. 3).

Circa il 60% delle famiglie che hanno dichiarato di aver acceso un mutuo per acquistare un immobile hanno impiegato – dal momento della richiesta – dai 30 ai 60 giorni per la fase istruttoria del finanziamento; il 21% ha impiegato meno di 30 giorni e un ulteriore 19% più di 60 giorni (graf.4).

Dall'analisi delle risposte fornite emerge che il 37,8% di coloro che hanno acquistato un immobile nel biennio 2009-2010 ha richiesto un prestito che

copre fino al 20% del prezzo pagato. Una percentuale che si spiega per vari fattori: innanzitutto, i dati dell'Indagine **Tecnoborsa** 2011 sulle transazioni effettuate⁴ indicano che oltre il 50% di chi ha venduto un immobile lo ha fatto per acquistarne un altro, dunque ha già un buon capitale di partenza e necessita solo di un mutuo che lo integri; inoltre, i rilevanti importi dei prezzi delle case nelle grandi città fanno sì che il 20% di mutuo corrispondano spesso a una cifra già consistente. Proseguendo con l'analisi dei dati, emerge che l'11,1% ha acceso finanziamenti che vanno dal 21% al 40% dell'importo dell'immobile;

⁴ Cfr. "QEI – Quaderni di Economia Immobiliare – Periodico semestrale di **Tecnoborsa**", N°15, Gennaio/Giugno 2011, Cap. III, Graf. 7, pag. 91.

GRAFICO 3

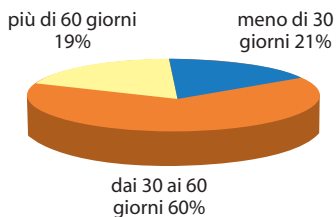
CANALI PRESCELTI PER SOTTOSCRIVERE UN MUTUO (val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

GRAFICO 4

TEMPI DI EROGAZIONE PER ACCENDERE UN MUTUO (val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

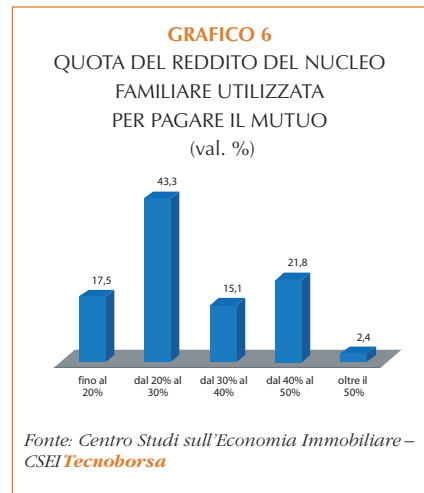
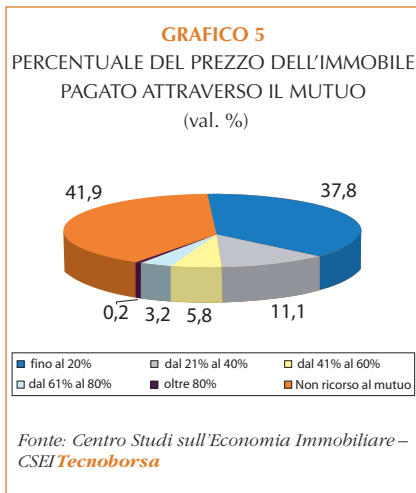
il 5,8% ha preso mutui che coprono fra il 41% e il 60% del prezzo dell'immobile; solo il 3,2% degli acquirenti ha utilizzato finanziamenti che vanno dal 61% all'80% del costo totale necessario all'acquisto; infine, quasi nessuno (0,2%) ha preso mutui che coprono più dell'80% del prezzo del bene (graf.5). Da questi risultati si deduce che nel biennio preso in esame hanno acquistato casa prevalentemente famiglie con una buona disponibilità economica di base o che comunque si sono orientate verso case il cui prezzo era adeguato alle proprie possibilità, come confermato dall'Indagine **Tecnoborsa** 2011 sulle transazioni effettuate⁵, in cui si rileva che per il 61,6% di coloro che hanno acquistato un'abi-

tazione principale il fattore che ha influito maggiormente sulla scelta è stato il prezzo della casa.

Circa il 60% delle famiglie che hanno acceso un mutuo negli ultimi due anni ha impegnato mediamente fino al 30% del proprio reddito per il pagamento delle rate, il che denota una certa prudenza sia da parte dell'istituto che

⁶⁾ Cfr. "Rapporto immobiliare 2011 – Il settore residenziale", Agenzia del Territorio con la collaborazione di Abi, *Affordability index*, pag. 49." L'indice di accessibilità viene calcolato utilizzando (...) il costo finanziario connesso con l'ammortamento di un mutuo per abitazione di durata *T* e *loan to value LTV%*. l'idea sottostante è che la casa sia accessibile se la rata (quota capitale + quota interessi) non supera una determinata quota del reddito disponibile convenzionalmente individuata intorno al 30% del reddito disponibile".

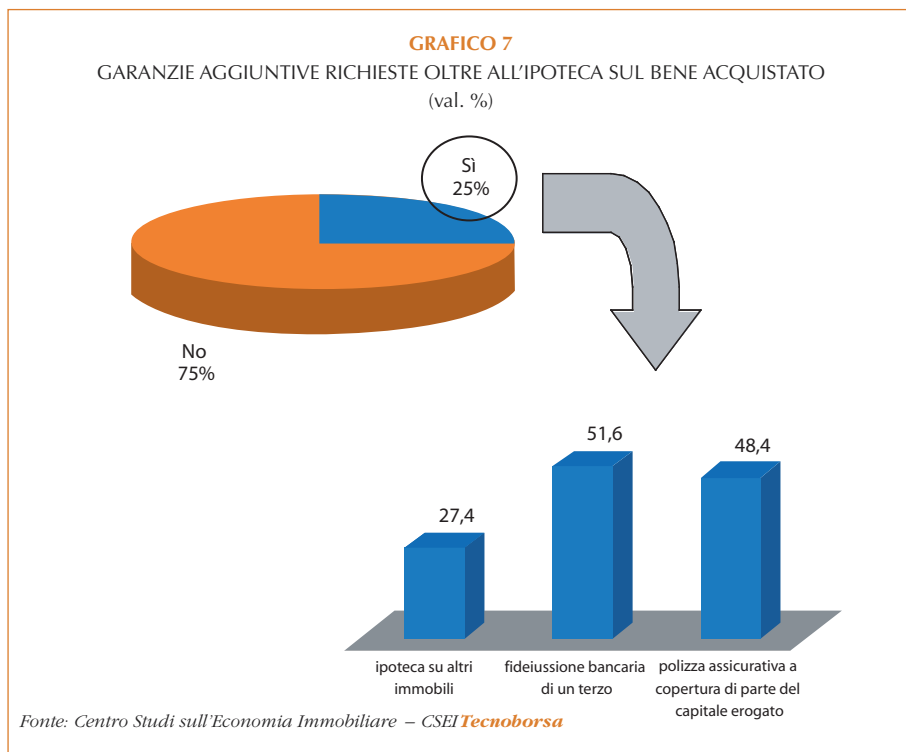
⁵⁾ Ibidem, pag. 87.



eroga il finanziamento⁶ sia da parte delle famiglie; il 15,1% ha impegnato per la rata dal 30% al 40% del proprio reddito; il 21,8% dal 40% al 50% e solo il 2,4% oltre il 50%. Dati che confermano la scarsa propensione all'indebitamento degli italiani, il che ha probabilmente contribuito a salvaguardare, sia pure in modo relativo, le medesime famiglie e il sistema finanziario nazionale dai gravi fenomeni di crisi e di bolle immobiliari che si sono verificati negli ultimi anni in alcuni Paesi europei e negli Usa (graf. 6).

3. Le garanzie richieste

Dall'analisi delle garanzie richieste dagli istituti di credito a tutela del prestito erogato, è emerso che nel 25% dei casi, oltre all'ipoteca sul bene acquistato, è stata pretesa dalla banca una garanzia aggiuntiva al fine di poter accedere al mutuo; un 27,4% di costoro ha dovuto fornire un'ulteriore garanzia ipotecando anche un secondo bene; un 51,6% è ricorso alla fideiussione bancaria di un terzo; infine, un 48,4% ha dovuto sottoscrivere una polizza assicurativa a copertura di parte del capitale erogato (graf. 7).



Se solo un quarto di coloro che hanno acceso il mutuo hanno dovuto fornire un'ulteriore garanzia – in un periodo in cui le politiche degli istituti di credito sono abbastanza restrittive – dipende molto probabilmente dalla prudenza generale che guida le famiglie, come già esplicitato precedentemente.

4. Conclusioni

L'Indagine **Tecnoborsa** 2011 conferma un generale ricorso al finanziamento da parte delle famiglie italiane, soprattutto per l'acquisto dell'abitazione principale, ma sono aumentate sensibilmente quelle che hanno acceso un mutuo per comprare una casa per venire incontro alle esigenze dei parenti prossimi – presumibilmente figli che da soli non potrebbero accedere a un finanziamento – o per investimento, mentre diminuiscono le richieste per acquistare la casa vacanze.

La stragrande maggioranza consulta, almeno come base per una comparazione con le condizioni offerte da altri intermediari, la propria banca di fiducia; una percentuale minore utilizza altri canali.

Un dato significativo di questa Indagine è il fatto che una quota consistente di famiglie ha acceso un mutuo per un importo di circa il 20% del prezzo pagato; inoltre, una percentuale rilevante di acquirenti ha pagato in contanti il prezzo dell'immobile.

Questo fenomeno evidenzia come nelle grandi città, dove i prezzi sono me-

diamente più elevati che altrove, si può accedere all'acquisto di un bene solo avendo una certa disponibilità economica di partenza.

L'indagine mostra anche come, a salvaguardia del *budget* familiare, e in parte anche in risposta al *credit crunch* imposto dagli istituti di credito, oggi più che in passato sia crescente la prudenza delle famiglie italiane, infatti la quota di reddito impiegata per il pagamento delle rate, nel 60% dei casi, non supera il 30% del *budget*. •

Nota metodologica

Campione proporzionale stratificato per grandi Comuni di residenza delle famiglie (Comuni con oltre 500.000 abitanti: Roma, Napoli, Torino, Milano, Genova e Palermo).

Domini di studio del campione nello strato:

Comuni: n. 6 classi (Roma, Napoli, Torino, Milano, Genova e Palermo);

Tipologia di famiglia n. 3 classi (famiglie unipersonali, coppie con figli, coppie senza figli).

Numerosità campionaria complessiva 1.780 casi (1.780 interviste a buon fine), 1.981 cadute (52,7%).

Intervallo di confidenza 95% (Errore $\pm 2,4\%$).

Fonte delle anagrafiche: elenco degli abbonati al servizio telefonico nazionale.

Metodo di contatto: interviste telefoniche somministrate con il Sistema Cati (*Computer assisted telephone interview*).

QEI

Quaderni

di ECONOMIA IMMOBILIARE

PERIODICO
SEMESTRALE DI
TECNOBORSA

I NUMERI PUBBLICATI

► **QEI N° 14 - 2010**
Evoluzione Dottrina Estimativa
Cause e Implicazioni

Linee Guida per la Valutazione
ABI

Qualità Certificata
Borsa Immobiliare Roma - BIR

Indagine Tecnoborsa 2010
Mutui

Manutenzione Urbana
Sviluppo in Qualità

► **QEI N° 13 - 2010**

Indagine Tecnoborsa 2010

Transazioni effettuate e previste

Agenzia del Territorio

Catasto e Fabbricati Fantasma

Direttiva Servizi

Agenti Immobiliari

Diritti dell'Uomo

Violazione Diritto di Proprietà

Policy Framework

Linee Guida strutturali

► **QEI N° 12 - 2009**

Banca d'Italia e Tecnoborsa

Quattro sondaggi congiunturali
sul mercato delle abitazioni in Italia - 2009

► **QEI N° 11 - 2009**

Forum Unece Wpla Rem

Guidelines

Indagine Tecnoborsa 2009

Transazioni e Mutui

Patrimonio Pubblico

Il Chiasmo dei Territori

Sistema Borse Immobiliari

Borsa Immobiliare di Bari

► **QEI N° 10 - 2008**

La Borsa Immobiliare Italiana

Il sistema delle Borse Immobiliari Italiane

Indagine Tecnoborsa 2008

Intermediazione e Valutazione

Le Famiglie Italiane

Risparmio Energetico

Estimo e Valutazione Economica dei Progetti

Studi e Professione

► **QEI N. 9 - 2008**

Indagine Tecnoborsa 2008

Transazioni effettuate e mutui

Indagine Tecnoborsa 2008

Transazioni previste

Finanziaria 2008

Norme sulla casa

Banca d'Italia

Mutui e cicli immobiliari

► **QEI N. 8 - 2007**

Tecnoborsa

Risparmio energetico

Indagine Tecnoborsa 2007

Transazioni e mutui

Tecnoborsa

Vivere la casa

Confedilizia

Fiscalità e nuovo Catasto

- **QEI N. 7 - 2007**
**Tecnoborsa Observer del Working Party
on Land Administration dell'Unece**
Le attività di Cooperazione con le Nazioni Unite

Protocollo di Kyoto
Scenari e Opportunità

Indagine Tecnoborsa 2006
Transazioni e Mutui

Indagine Tecnoborsa 2006
Intermediazione e Valutazione

- **QEI N. 6 - 2006**
Codice delle Valutazioni Immobiliari
La qualità del processo e del servizio

Indagine Tecnoborsa 2006
Ristrutturazioni e incentivi fiscali

Un trentennio Istat
La nuova casa degli italiani

Arbitrato e Conciliazione
Forme di giustizia alternativa

- **QEI N. 5 - 2005**
Borsa Immobiliare Italiana
Dalla Borsa Immobiliare locale alla BII:
la sfida per la realizzazione di un progetto di sistema

Centro Studi Tecnoborsa
L'Indagine 2005 sulle famiglie italiane:
Transazioni effettuate e previste

Tecnoborsa
La casa dei desideri

Banca d'Italia
Un confronto internazionale su mercati immobiliari,
famiglie e strumenti finanziari

► **QEI N. 4 - 2005**

Centro Studi Tecnoborsa

L'Indagine 2004 sulle famiglie italiane: Transazioni

L'Indagine 2004 sulle famiglie italiane:

Intermediazione e Valutazione

Istat

Il Censimento 2001: edifici e abitazioni

**I diritti di proprietà per i poveri:
una prospettiva globale**

Il Terzo Forum Internazionale

sull'Economia Immobiliare

► **QEI N. 3 - 2004**

Speciale Forum Roma 2003

Atti del Secondo Forum Europeo

sull'Economia Immobiliare

Terra per lo Sviluppo

Finanziamenti e Infrastrutture per il Mercato

Rome Forum 2003 Special

Land for Development

The Second European Real Estate Forum

Proceedings

Financing and Marketing Infrastructures

► **QEI N. 2 - 2004**

Centro Studi Tecnoborsa

L'Indagine 2004 sulle famiglie italiane

Aste e Mutui

Banca d'Italia

I prestiti bancari

per l'acquisto di abitazioni

Associazione Bancaria Italiana

Un panorama sulle obbligazioni garantite

Confindustria

Il rapporto tra banca

e impresa in Italia

- ▶ **QEI N. 1 - 2003**
Financing & Market Infrastructure
Il Secondo Forum Europeo
sull'Economia Immobiliare

Osservatorio Tecnoborsa
Il patrimonio immobiliare
e delle famiglie in Europa e USA

Standard Internazionali
La misurazione del valore degli immobili

Cartolarizzazioni
Nuovi strumenti di finanza alternativa

- ▶ **QEI Speciale - 2003**
Speciale Summit Roma 2002
Terra per lo Sviluppo:
Atti del Primo Summit Europeo
sull'Economia Immobiliare

Rome Summit 2002 Special
Land for Development:
The First European Real
Estate Summit Proceedings

- ▶ **QEI N. 0 - 2003**
Esecuzioni Immobiliari
Un panorama completo sulle aste

Osservatorio Tecnoborsa
Le famiglie italiane e il mercato immobiliare

Fondi Comuni d'Investimento Immobiliare
Nuove opportunità per il risparmio

Land for Development - Terra per lo Sviluppo
Il 1° Summit Europeo sull'Economia Immobiliare

Finito di stampare
Settembre 2011