



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Laurea  
in  
Economia Aziendale  
vecchio ordinamento, ante D.M. 509/1999

Tesi di Laurea

La questione della casa dopo la crisi: nuovi approcci, nuove forme di finanziamento e un'alternativa per smorzare le bolle speculative immobiliari, il "social housing"

**Relatore**

Ch. Prof. Stefano Magrini

**Correlatore**

Ch. Prof. Jan Van Der Borg

**Laureando**

Mauro Strazzaboschi  
Matricola 402769

**Anno Accademico**

2016 / 2017

## **La questione della casa dopo la crisi: nuovi approcci, nuove forme di finanziamento e un'alternativa per smorzare le bolle speculative immobiliari, il “social housing”**

1. Introduzione: uno sguardo di insieme sull'origine della crisi del 2008 e come cambia il mondo dell'immobiliare dopo la crisi .....	pag. 3
2. Effetti della crisi sulla finanziabilità di attività di costruzione e acquisti: il timore degli intermediari .....	pag. 11
3. Effetti della stretta su tassi, importi e requisiti. Re-impostare le condizioni di accesso ai mutui al fine di evitare rischi sistemici .....	pag. 17
4. Finanziamento bancario all'edilizia: nuove formule .....	pag. 35
5. Finanziamenti per l'acquisto da parte dei privati: nuove formule .....	pag. 71
6. Edilizia bio e sua finanziabilità.....	pag. 93
7. Edilizia residenziale pubblica: funzione sociale e strumento di compensazione .....	pag. 99
8. Ristrutturare l'esistente - le abitazioni abbandonate nei centri storici .....	pag.147
9. Conclusioni .....	pag.165
Bibliografia e Sitografia .....	pag.177



## **1. Introduzione: uno sguardo di insieme sull'origine della crisi del 2008 e come cambia il mondo dell'immobiliare dopo la crisi**

L'ultimo decennio è stato caratterizzato da una crisi economica di ampia portata che ha investito tutte le economie mondiali, sia pure con modalità e impatti diversi<sup>1</sup>. Avviatasi nel 2007 e con effetti ancor oggi non del tutto scomparsi, essa è spesso associata nell'immaginario comune alla recessione degli anni succeduti al 1929, nonostante elementi significativamente peculiari legati alla connotazione specifica che il sistema capitalistico "occidentale" ha acquisito con la cosiddetta globalizzazione. Ampio spazio in questo contesto si è ritagliata la grande finanza internazionale grazie soprattutto alla scarsa regolamentazione a cui la stessa è stata sottoposta. La "grande crisi" si è dapprima manifestata e poi è letteralmente esplosa negli Stati Uniti, ovvero il paese più evoluto finanziariamente e più interconnesso con il resto del mondo, per poi espandersi a gran velocità nella maggior parte delle economie evolute proprio grazie a tale legame. In tal modo sono finite sotto pressione soprattutto l'Europa e le sue istituzioni, oltre alle economie e gli assetti politici di molti dei suoi Stati membri (e l'Italia, per una serie di motivi che vedremo in seguito, è stata uno dei paesi più colpiti). Le soluzioni ipotizzate hanno portato a interventi incerti e poco coordinati che hanno fornito effetti talvolta positivi ma che in certi casi hanno aggravato la situazione. Così alcuni paesi sono riusciti a superare da anni le difficoltà conseguenti quando invece altri stanno trovando solo in questi ultimi tempi la strada per lasciarsi alle spalle una grave recessione, una consistente riduzione delle attività produttive, degli scambi e dei consumi, un aumento assai significativo del debito pubblico ed alti tassi di disoccupazione. In molti paesi questa situazione ha creato un netto impoverimento della classe media e un incremento della popolazione in condizione di povertà, insieme ad una acutizzazione delle diseguaglianze. L'effetto è spesso stato l'aumento delle tensioni sociali e politiche col risultato di rendere ancora più difficile trovare soluzioni condivise alla crisi. Molto diversi sono peraltro gli approcci seguiti per evitare il ripetersi di tali crisi (o per renderne prospetticamente meno severi gli effetti) negli Stati Uniti e nell'Unione Europea, due mondi che hanno affrontato il problema in maniera quasi opposta nonostante il livello di interconnessione esistente tra loro. Non è pertanto agevole fare ipotesi su quanto possiamo attenderci negli anni a venire.

---

<sup>1</sup> C. Bianchi, La crisi in atto: cause, conseguenze e risposte di politica economica, Università di Pavia, ([http://www2.ceris.cnr.it/homedipendenti/vitali/dispense2010\\_11\\_PE/slide%20Carluccio%20Bianchi%20La%20crisi%20in%20atto.pdf](http://www2.ceris.cnr.it/homedipendenti/vitali/dispense2010_11_PE/slide%20Carluccio%20Bianchi%20La%20crisi%20in%20atto.pdf))

Come spesso accade, l'inizio della crisi non è individuabile con certezza ma la data che ne costituisce sicuramente l'emblema è il 15 settembre 2008, allorché una delle più importanti banche di investimento del mondo, Lehman Brothers, dichiarò fallimento, inducendo un'ondata di panico su tutti i mercati finanziari e aprendo la strada allo scoppio della crisi a livello mondiale.

A quel momento, tuttavia, la crisi era iniziata già da tempo, prendendo il proprio abbrivio dallo scoppio di una colossale bolla speculativa creatasi nel mercato immobiliare, volano negli anni di grandi guadagni e aspettative di crescita, capaci di auto-generazione circolare<sup>2</sup>. Dopo l'attacco al World Trade Center di New York dell'11 settembre 2001 gli Stati Uniti avevano tenuto premuto l'acceleratore dello sviluppo anche per dimostrare le proprie capacità di superare il colpo e la crescita del mercato pareva giustificata e basata su elementi di solidità, in considerazione del fatto che dopo tutto riguardava gli immobili, il bene all'apparenza più stabile agli occhi di tutti. L'esplosione di questa bolla speculativa incarnava comunque più l'innescò che la vera causa di quanto venutosi successivamente a creare. La casa era il perno intorno al quale ruotava un mondo: i privati che agognavano una abitazione di proprietà o che ritenevano "il mattone" una forma di impiego redditizio e garantito per i propri risparmi, gli impresari edili e gli intermediari finanziari operanti sul mercato immobiliare. Gli elementi che agevolavano la corsa all'acquisto furono in realtà molteplici e nel loro insieme finirono per "intossicare" la finanza mondiale (per usare un termine che negli anni è divenuto simbolo di quanto accaduto con riferimento agli strumenti di finanziamento introdotti per sostenere la crescita del mercato), anche se il maggior responsabile fu, alla fin fine, la smania di guadagno dei responsabili delle maggiori istituzioni finanziarie private occidentali, in sostanziale assenza di controllo da parte degli organi ad esso preposti. Si evidenziò, in sintesi, come l'economia fosse già avvelenata da tempo per effetto di una "deregulation" radicale che aveva preso corpo nell'ultimo ventennio del '900, in nome di una fiducia illimitata nelle capacità auto-regolative del mercato. Anche l'ideologia alla base delle scelte politiche e delle conseguenti manovre economiche dei governi tende quindi ad avere un influsso assai significativo nello sviluppo di medio termine delle fluttuazioni che caratterizzano le economie mondiali anche in assenza di eventi traumatici esogeni quali guerre e catastrofi ambientali.

---

<sup>2</sup> CONSOB Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, La crisi finanziaria del 2007-2009, in CONSOB/EDUCAZIONE FINANZIARIA/APPROFONDIMENTI/LE CRISI FINANZIARIE/CRISI FINANZIARIA 2007-2009 - <http://www.consob.it/web/investor-education/crisi-finanziaria-del-2007-2009>

Gli incentivi del governo per l'acquisto della prima casa e i tassi di interesse tenuti per anni ad un livello estremamente basso dalla banca centrale statunitense (Fed) a sostegno della ripresa post 11 settembre si accompagnarono all'utilizzo negli Stati Uniti dei cosiddetti "mutui sub-prime", mutui concessi con estrema facilità a soggetti a elevato rischio di insolvenza. Questi mutui, garantiti da ipoteca sulla casa acquistata, prevedevano di regola un pagamento a tasso fisso per due o tre anni che diventava variabile negli anni successivi, adeguandosi quindi ai tassi di interesse definiti dalla banca centrale. Da un lato quindi l'accesso al credito era facilitato ma dall'altro era prevedibile un significativo aumento dell'ammontare delle rate da pagare negli anni a seguire, in considerazione del basso livello dei tassi di interesse al momento della sottoscrizione del mutuo. Nella fase iniziale della bolla il rischio era bilanciato da un consistente e costante aumento del valore degli immobili a seguito dell'entusiasmo da acquisto creatosi nel mercato. Era immaginabile infatti che, in caso di vendita, il rientro dell'investimento si potesse tranquillamente ottenere, tanto che l'espansione continua dei valori spingeva i mutuatari a sfruttare la maggiore capacità di indebitamento per finanziare anche le spese più disparate, dall'auto alle spese per i figli, fino a generare un indebitamento frenetico di famiglie e investitori a vario titolo connessi al mercato immobiliare/finanziario. Le aziende di credito erano spinte del resto a considerare i rischi sostanzialmente fisiologici a causa delle garanzie ipotecarie mentre il mercato immobiliare continuava a crescere. Tale tendenza si mantenne anche nel momento in cui cominciarono a nutrirsi perplessità sulla capacità di garantire costanza al "trend", a seguito della introduzione di strumenti finanziari, mai visti prima, che consentivano di scaricare sul mercato il rischio attraverso sofisticate forme di cartolarizzazione. I finanziamenti immobiliari delle banche furono così trasformati in titoli da vendere in pacchetti ad altri investitori privati o istituzionali (banche di investimento, fondi pensioni, ecc.), facendo leva sulla presunta solidità riveniente dalle garanzie ipotecarie sui mutui stessi. Le banche e gli intermediari finanziari si liberavano in tal modo del rischio connesso ai mutui e riacquisivano liquidità con cui proseguire la propria attività. Chi acquistava questi nuovi strumenti finanziari contava d'altro canto su rendimenti di sicuro rilievo, credendo di fare, nel contempo, un investimento garantito, dal momento che era all'epoca impensabile l'ipotesi di una insolvenza generalizzata dei mutui-casa.

Le operazioni di cartolarizzazione e la contestuale divulgazione di strumenti finanziari di copertura del rischio (con la loro capacità di consentire spregiudicate manovre speculative

senza alcuna regolamentazione, trattandosi per lo più di strumenti di novità assoluta) ampliarono enormemente la difficoltà di valutazione del livello di rischio effettivo di una grande quantità di titoli che presero a diffondersi sul mercato finanziario americano e, a stretto giro, sui mercati finanziari globali, grazie alla stretta interdipendenza della finanza mondiale. La deregolamentazione del mercato finanziario dell'ultimo ventennio del secolo scorso condusse nel 1999 alla abolizione della netta distinzione tra banche commerciali (dedite a raccolta di depositi ed emissione di prestiti) e banche d'investimento, altresì chiamate banche d'affari (la cui attività principale consiste invece nella compravendita di titoli). Questa distinzione negli Stati Uniti era stata istituita nel 1933 e la sua scomparsa condusse alla creazione di istituzioni finanziarie complesse la cui attività poteva facilmente esporre i depositi dei risparmiatori ai rischi della finanza speculativa. L'esplosione di queste nuove realtà fece sì che le stesse assunsero ben presto dimensioni colossali, tanto da rientrare anch'esse tra le entità finanziarie considerate troppo grandi per fallire.

L'idea che tutto fosse possibile e quindi realizzabile ridusse progressivamente il consolidato e positivamente sperimentato sistema di controllo e portò alla creazione di una sorta di "sistema bancario ombra", costituito da società ed enti finanziari operanti come fossero banche ma al di fuori del loro sistema di regolamentazione. Queste attività erano quindi in grado di presentarsi al mercato con condizioni di finanziamento migliori senza essere d'altro canto costrette a fornire le ordinarie garanzie ai risparmiatori che vi facevano invece affidamento.

Dopo un lungo periodo di crescita assolutamente fuori standard, gli anni immediatamente successivi al 2005 videro invertirsi il trend di sviluppo, creando le basi per effetti disastrosi che avrebbero poi pesantemente colpito il mercato immobiliare domestico americano e si sarebbero progressivamente allargati all'intero mercato finanziario mondiale. Si venne in questo modo a creare una situazione in cui in una prima fase i prezzi dell'immobiliare si fermarono per poi scendere mentre la banca centrale americana avviava un periodo di graduale aumento dei tassi di interesse. Fu così che i proprietari di case acquistate con mutui di importo assai generoso videro crescere le rate fino a livelli insostenibili, a seguito della applicazione del meccanismo contrattuale che prevedeva usualmente dopo il primo biennio a tasso fisso il passaggio ad un rendimento variabile. Molti acquirenti furono costretti a interrompere il regolare pagamento dei piani di ammortamento, finendo

col subire pignoramenti il cui esito riportava sul mercato cespiti a quel punto significativamente deprezzati e di non facile ricollocamento per gli agenti immobiliari e per le banche mutuanti, dal momento che il "sentiment" del mercato immobiliare aveva ormai virato al peggio. Il crollo immobiliare abbatté il valore dei nuovi strumenti finanziari originati dalle cartolarizzazioni e questo finì per presentare un pesante conto alle banche e agli investitori che ovunque nel mondo ne avevano fatto incetta. I privati che vi avevano dirottato i risparmi subirono perdite estremamente pesanti e da lì si allargò una ondata di panico che nessuno era in grado di gestire poiché nessuno (neppure all'interno del settore) era in grado di capire con certezza l'effettiva situazione di imprese finanziarie che si ritrovavano i bilanci intasati da strumenti privi di qualsiasi trasparenza.

Dopo il 2007 nella maggior parte dei paesi molte banche entrarono in forte crisi di liquidità e credibilità, tanto da essere costrette a tagliare drasticamente il credito persino nel comparto del cosiddetto "interbancario" (mercato su cui le banche si prestano denaro tra loro). Il clima di sfiducia reciproca (in primis tra le istituzioni finanziarie) alimentò il rischio di una corsa agli sportelli potenzialmente in grado di diffondersi su tutto il pianeta.

La banca centrale degli Stati Uniti intervenne pesantemente sul mercato e tale politica consentì di mantenere un certo controllo sul sistema pur a fronte di un forte "credit crunch" (stretta creditizia), generato da paura e sfiducia. La forte difficoltà di ottenere finanziamenti da parte delle imprese bloccò gli investimenti, fece aumentare la disoccupazione e crollare i consumi in un meccanismo circolare che alimentò la recessione. La crisi dei consumi degli USA, primo paese importatore del mondo, ebbe pesanti conseguenze sul commercio internazionale, soprattutto a carico dei paesi tradizionalmente esportatori, pur se non tutte le aree patirono la situazione con uguale intensità. Chi subì maggiormente gli effetti del crollo americano fu l'Europa<sup>3</sup> a causa degli stretti intrecci che legavano le due sponde dell'Atlantico sia nel commercio che nella finanza. La durezza della crisi che si abbatté sull'Europa venne rafforzata dalle scelte delle autorità europee in tema di politiche da seguire per fronteggiare la situazione, da tempo improntate a porre innanzi a tutto l'obiettivo del contenimento del debito pubblico, grandezza che nel periodo aveva subito forti incrementi per garantire sostegno ad economie variamente ma unanimemente in difficoltà. Il debito era stato utilizzato quasi in tutti i paesi europei

---

<sup>3</sup> F. Tuccari, La "grande crisi" (2007-2013), Zanichelli, Settembre 2013  
<http://aulalettere.scuola.zanichelli.it/storia-di-oggi/la-grande-crisi-2007-2013-2/>

per sostenere il sistema bancario e, attraverso questo, il risparmio dei privati ma il perdurare della crisi aveva portato in diversi casi al dubbio che tale strumento non fosse sufficiente a sanare la situazione in modo sostenibile. La sfiducia conseguente da parte degli investitori che acquistavano i titoli del debito pubblico condusse ad un repentino e pericoloso rialzo dei tassi di rendimento richiesti, accrescendo quindi il peso del finanziamento ed esponendo questi paesi al rischio di “default”. La tenuta stessa del sistema su cui si basa l’Unione Europea venne messa in discussione col concreto rischio della potenziale necessità di abbandonare il sistema dell’Euro ed il concetto stesso di Unione.

All’interno del sistema economico europeo la situazione italiana presentò caratteri peculiari. La grave recessione (che in parte ancora oggi attanaglia il paese pur in presenza di importanti segnali di ripresa) ha origine più da carenze strutturali e culturali che ci sono tipiche (e che datano ormai da lungo tempo) che dal contagio subito a causa della interconnessione dei mercati. Il nostro sistema bancario è sempre stato piuttosto chiuso ed arretrato a sufficienza da non essersi particolarmente esposto con l’acquisto massiccio di strumenti finanziari innovativi ed assai speculativi (cartolarizzazioni e coperture). Allo stesso modo il mercato immobiliare nostrano non era caratterizzato da bolle speculative estese ed intense quali quelle che avevano interessato gli Stati Uniti o, in Europa in quegli anni, la Spagna. L’esito fu comunque lo stesso con la differenza che, proprio per effetto delle citate peculiarità, finì per durare molto più a lungo: un perdurante arresto del credito a imprese e famiglie<sup>4</sup>. L’esigenza di porre riparo a manchevolezze ormai evidenti non solo nei contesti specializzati proprio a causa del loro carattere strutturale rese infatti necessari un rigore ed una serietà di intenti che l’assetto politico-istituzionale e sociale era ed è poco pronto a recepire. Gli eventi del decennio si innestavano infatti su una sostanziale stagnazione economica che data da oltre vent’anni ed ha radice in molteplici fattori: bassa competitività delle imprese (in gran parte di piccole dimensioni e dotate di scarso capitale e scarso accesso al credito) sui mercati globali; basso livello di investimento nella innovazione; la tradizionale arretratezza di ampia parte del territorio nazionale; alta dipendenza dall’estero per l’energia; alto costo del lavoro; crisi sempre più ampia dei ceti medi e dunque dei consumi; pressione fiscale molto forte resa necessaria da livelli patologici di evasione e di spesa pubblica prevalentemente corrente e inefficace; scarsa crescita; presenza di una pubblica amministrazione spesso inutilmente ampia ed inefficiente;

---

<sup>4</sup> S. Magri, R. Pico, L’indebitamento delle famiglie italiane dopo la crisi del 2008, Banca d’Italia, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers), Settembre 2012

elevata spesa sociale. Alla fin fine, di fronte alle pressioni generate dal concorso di tali elementi verso una riorganizzazione strutturale della propria economia, il paese si è nel tempo caratterizzato per un approccio politico e sociale alla soluzione dei problemi poco propenso ad una visione di lungo termine.

In questo contesto vediamo nei prossimi capitoli come è cambiato l'approccio alle tematiche del finanziamento al settore immobiliare, sia dal lato della produzione di nuove abitazioni sia dal lato di chi deve preoccuparsi di come finanziare l'acquisto della propria casa. La trasformazione oscilla tra abbandono di pratiche temerariamente espansive e ritorno alle origini o a prassi di tradizionale saggezza nelle modalità di valutazione dei requisiti di fattibilità. A questo si aggiungono la ricerca di nuove forme di accesso al credito e alla proprietà che fanno riemergere, come vedremo, anche modalità di acquisto per mezzo di forme ibride concordate direttamente tra le controparti della compravendita. Allo stesso tempo, a fronte dell'individuazione di nuove modalità di costruzione (in linea con nuovi orientamenti verso ambiente e sostenibilità dell'intervento umano su di esso), si rende necessario un ripensamento del tradizionale finanziamento fondiario al fine renderlo più flessibile e compatibile con le novità edilizie.

Infine, svolgiamo qualche considerazione su un tema quale il ritorno al "social housing" come strumento di alleggerimento della pressione in tema di diritto alla casa, di recupero delle buone prassi nella concessione del credito, di restituzione allo Stato di uno strumento in grado di compensare in certa misura gli effetti delle fluttuazioni economiche in generale e nel comparto immobiliare in particolare (attesa la rilevanza che il comparto ha dimostrato di avere in più paesi ai fini della stabilità). Si tratta di obiettivi alla portata della società attuale qualora i progetti riescano a garantire offerta adeguata e di buon livello (memori dei significativi risultati realizzati nei decenni passati anche nel nostro paese e attenti alla presenza di "social housing" di qualità soprattutto in molti paesi del nord Europa).



## **2. Effetti della crisi sulla finanziabilità di attività di costruzione ed acquisti: il timore degli intermediari**

Fino alla fine del secolo scorso si può dire che nella concessione del credito al settore immobiliare sia prevalso il rispetto dell'ortodossia dettata da Banca d'Italia con ferma osservanza dei rapporti “loan to value” (rapporto tra importo del mutuo e valore dell’immobile a garanzia) ritenuti congrui in funzione della tipologia di immobile il cui acquisto o ristrutturazione era da finanziare. L'industriale veniva quindi finanziato fino al 40%, il commerciale e direzionale fino al 60% mentre l'acquisto di immobili residenziali da parte delle persone fisiche si limitava al 70/80% del valore di perizia dell'acquistando. Il sano presupposto di tale pragmatica prescrizione era fondamentalmente legato alla necessità di adeguata condivisione con l'imprenditore/acquirente dei rischi rivenienti dalla maggiore o minore fungibilità dell’oggetto dell'intervento, al fine di preservare equilibrio e stabilità del mercato. Tale prescrittivo orientamento infatti mirava fondamentalmente a garantire una sufficiente stabilità del sistema anche in ipotesi di negativo andamento dei renditori e di prezzi di mercato cedenti nel comparto di riferimento. L'ingresso di “competitors” bancari specializzati di matrice anglosassone (nei paesi anglosassoni tradizionalmente si finanziava l'immobiliare per importi anche superiori al valore di mercato del sottostante) e l'euforia derivante dalla crescita del mercato (in realtà drogato dalla citata maggior disponibilità delle banche a finanziare oltre ai limiti fissati dal regolatore del sistema) aveva stimolato nell'usualmente assai conservatore ambiente delle banche italiane il desiderio di “partecipare alla festa”, cogliendo l'opportunità di incrementare esponenzialmente le possibilità di profitto.

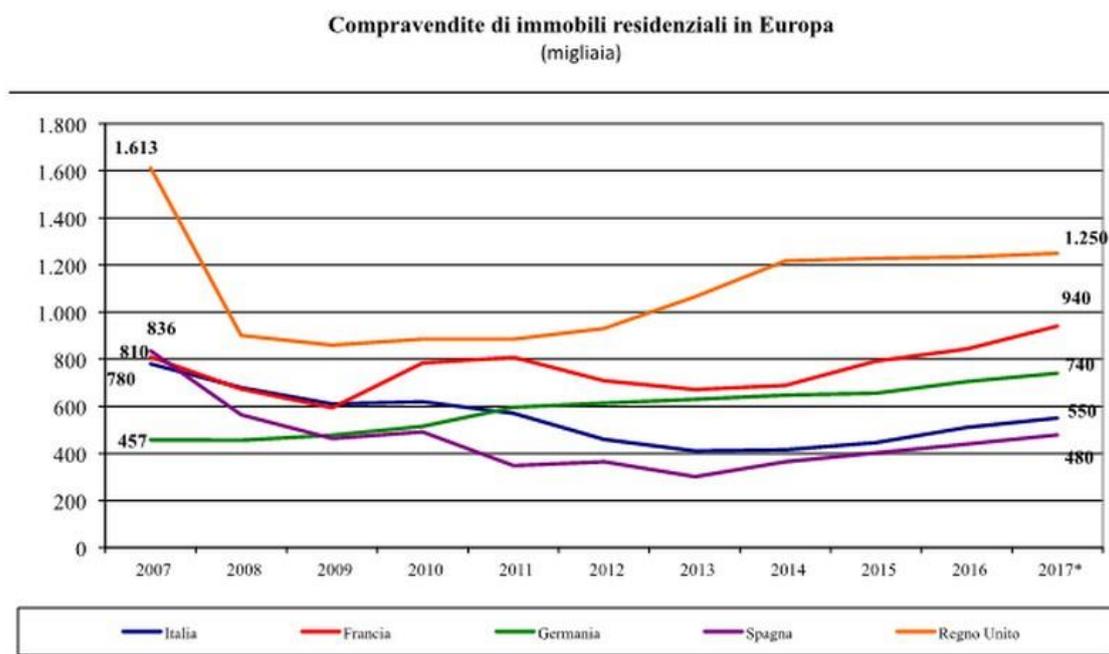
Il decennio 2000/2008 vide quindi una vera esplosione del finanziamento immobiliare, mai vista nel panorama italiano. Comuni lusingati dalla possibilità di disporre di bilanci ricchi quanto mai prima, grazie all'introito di ingenti oneri edilizi, deliberavano concessioni edificatorie senza grandi problemi. Le banche concedevano prestiti ai costruttori anche senza le tradizionali cautele ipotecarie per non perdere il treno dello sviluppo degli impieghi. Si diffondevano figure di intermediari che nel mercato italiano avevano sempre avuto un ruolo complessivamente marginale in quanto confinati al segmento medio-alto e alto dell'immobiliare, ovvero i mediatori creditizi, che fungevano da collegamento tra costruttore, notaio, persona fisica acquirente e banca. La facilità con cui il credito veniva concesso consentiva l'accesso alla proprietà anche a chi non avrebbe mai pensato di poter

acquistare un immobile (vedi, ad esempio, il gran numero di immigrati contraenti dei mutui ipotecari, che rappresentavano il maggior bacino di utenza per la mediazione creditizia in virtù della loro scarsa conoscenza diretta degli operatori banche e costruttori, non fosse altro che per difficoltà di lingua) al punto che divenne sempre più conveniente sostituire il fitto con l'acquisto, posto che il finanziamento al 100% e più alla fine veniva a costare meno di quanto si pagava per l'affitto di un immobile equivalente. Il tutto era consentito dall'allentamento di qualsiasi reale controllo di merito sui prenditori (dati raccolti quasi per necessità e molte volte artefatti, redditi al limite a fronte di tassi generalmente variabili e quindi soggetti ad incrementi anche significativi nel tempo, perizie ipertrofiche) e soprattutto dal finanziamento del 100% dell'acquisto nonostante i continui (ma solamente all'inizio del boom) inviti alla moderazione da parte della Banca d'Italia. C'era l'evidente desiderio di saltare sul carro di chi moltiplicava gli utili applicando una leva smisurata, in un ciclo continuo che infiammava carriere e alimentava bonus a tutti i livelli.

A fine decennio la festa finì e le banche si ritrovarono in bilancio una enorme quantità di impieghi in cui il valore della garanzia, pur dopo qualche anno di pagamenti, era sensibilmente inferiore al debito residuo. Si scopriva l'effetto della leggerezza con cui i finanziamenti erano stati concessi. La crisi aveva portato alle prime difficoltà aziendali, ad un forte rallentamento delle nuove assunzioni e al conseguente calo della domanda di abitazioni. Cominciavano altresì a comparire i primi licenziamenti e con questi le prime difficoltà nel rispetto dei piani di ammortamento dei mutui. D'altro canto, chi aveva investito poco o nulla in sede di acquisto non aveva un forte stimolo al pagamento del debito in tali condizioni e, se immigrato, preferiva trasferirsi in nord Europa lasciando i mutui impagati. Per esperienza diretta e profonda conoscenza del mercato di riferimento nel Nord-Est per aver operato a lungo nel comparto durante il citato decennio, si può sicuramente sostenere che un gran numero di filiali bancarie si ritrovavano con bilanci in cui il contenzioso rappresentava la maggior parte dell'attivo. Il sistema del credito cooperativo in particolare (grande motore della attività edilizia nelle zone periferiche e rurali) ha subito negli anni successivi un lungo processo di concentrazione, spesso dopo anni di commissariamenti, proprio a seguito di tali modalità nella erogazione del credito immobiliare. Nella "provincia" del nord est sono tutt'oggi visibili gli effetti di tale gestione sotto forma di scheletri di edifici residenziali e non, avviati, mai completati e oggi da abbattere.

Gli effetti tuttavia sono anche nei numeri, come sotto evidenziato, e questi testimoniano di lunghi anni di pesante calo nel comparto immobiliare, tanto nell'attività più propriamente edilizia che in quella della compravendita immobiliare.

Un significativo sguardo a quanto accaduto in Europa tra il 2007 ed il 2017 nel mercato delle compravendite immobiliari evidenzia la dimensione del crollo del mercato, per quanto non tutti i paesi abbiano sofferto in egual modo (grafico n. 1, fonte National Data Banks, Scenari Immobiliari - Outlook 2017):



\* Stima

Fonte: National data banks, Scenari Immobiliari

Per al solo mercato italiano il documento ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili) “Il settore delle costruzioni in Italia”, 23 ottobre 2017, a cura di Giovanna Altieri della Direzione Affari Economici e Centro Studi ANCE<sup>5</sup> indica nella tabella n. 1 seguente qual è stato l'effetto complessivo della crisi sugli investimenti in costruzioni tra il 2007 ed il 2016:

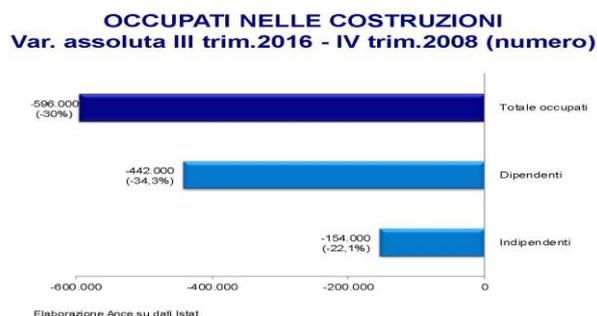
<sup>5</sup> G. Altieri, Il settore delle costruzioni in Italia, ANCE Associazione Nazionale Costruttori Edili - Direzione Affari Economici e Centro Studi, 23 ottobre 2017

INVESTIMENTI IN COSTRUZIONI <sup>(*)</sup>							
	2016 Milioni di euro	2014	2015	2016 <sup>(*)</sup>	2017 <sup>(*)</sup>	2018 <sup>(*)</sup>	Var. % 2016/2007
	Variazione % in quantità						
<b>COSTRUZIONI</b>	<b>122.830</b>	<b>-6,8%</b>	<b>-1,0%</b>	<b>-0,6%</b>	<b>0,2%</b>	<b>1,5%</b>	<b>-36,4%</b>
.abitazioni	65.864	-7,1%	-0,3%	0,2%	-0,1%	1,0%	-28,6%
- nuove (*)	19.716	-21,7%	-2,1%	-1,8%	-1,5%	1,0%	-63,4%
- manutenzione straordinaria(*)	46.148	1,5%	0,5%	1,1%	0,5%	1,0%	20,4%
.non residenziali	56.965	-6,5%	-1,8%	-1,5%	0,6%	2,1%	-43,5%
- private (*)	33.352	-7,5%	-4,3%	0,8%	0,9%	0,7%	-38,3%
- pubbliche (*)	23.614	-5,1%	1,9%	-4,5%	0,2%	4,0%	-49,4%

(\*) Investimenti in costruzioni al netto dei costi per trasferimento di proprietà

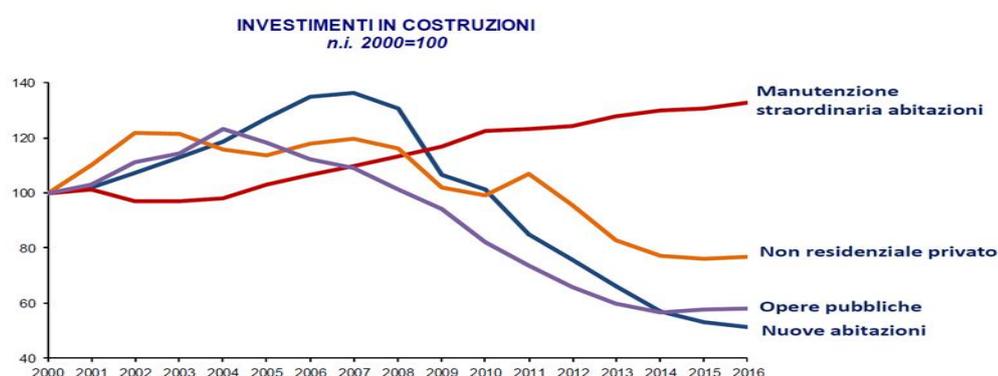
Durante il 2016 il mercato delle costruzioni ha continuato a segnare un andamento negativo ma già il 2017 ha evidenziato importanti segnali di ripresa, in base a quanto rilevato dall'ANCE. A dati 2016 tuttavia il settore edilizio non ha dimostrato di essere uscito dalla stagnazione (fonte: documento ANCE sopra citato – grafico n. 2), mostrando una riduzione dello 0,2% rispetto allo stesso periodo del 2015 mentre l'occupazione segna una ulteriore diminuzione del 4,9%. Quindi in sostanza dal quarto trimestre 2008 al quarto trimestre 2016 le costruzioni hanno perso circa 600 mila posti di lavoro con una flessione in termini percentuali del 30%.

## Quasi 600mila i posti di lavoro persi dall'inizio della crisi



Nel 2016 gli investimenti nella nuova edilizia residenziale pubblica sono scesi del 3,4% rispetto al 2015. Qualche minimo segnale positivo si è visto solo nel comparto della riqualificazione del patrimonio abitativo (+1,7%), in quelli privati in costruzioni non residenziali (+0,8%) e negli investimenti in costruzioni non residenziali pubbliche (+0,4%). In significativo calo sono invece i bandi di gara per i lavori pubblici, che crollano del 12,6% nel 2016 rispetto al 2015.

Il grafico n. 3 seguente evidenzia come si è nel tempo trasformata la composizione del mercato delle costruzioni (fonte ANCE Osservatorio Congiunturale sull'Industria delle Costruzioni – Dicembre 2016):



Sulla base di valutazioni ANCE<sup>6</sup>, il 2017 potrebbe aver alla fine rappresentato l'anno della ripresa con un aumento degli investimenti dello 0,8% in termini reali. Il risultato viene determinato principalmente dal positivo impatto delle misure contenute nella Legge di Bilancio in favore dell'edilizia: il superamento del Patto di stabilità interno, misure di rilancio degli investimenti territoriali, l'avvio della ricostruzione delle zone colpite dagli eventi sismici nel Centro Italia e altre misure di carattere nazionale, come il Fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale e industriale del Paese previsto dalla Legge di Bilancio. Un ulteriore impulso agli investimenti potrebbe inoltre derivare dalla proroga per 5 anni (2017-2021) della detrazione IRPEF/IRES delle spese sostenute per interventi di messa in sicurezza statica delle abitazioni e degli immobili a destinazione produttiva situati nelle zone ad alta pericolosità sismica. Va poi considerata la proroga fino a dicembre 2017 del potenziamento al 50% della detrazione per le ristrutturazioni edilizie e della detrazione del 65% per gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici. Tutto ciò

<sup>6</sup> ANCE, Osservatorio Congiunturale sull'Industria delle Costruzioni – Luglio 2017

considerato, ANCE prevede un maggiore investimento di 1.750 milioni di Euro che finiranno peraltro per concentrarsi prevalentemente nel settore delle opere pubbliche.

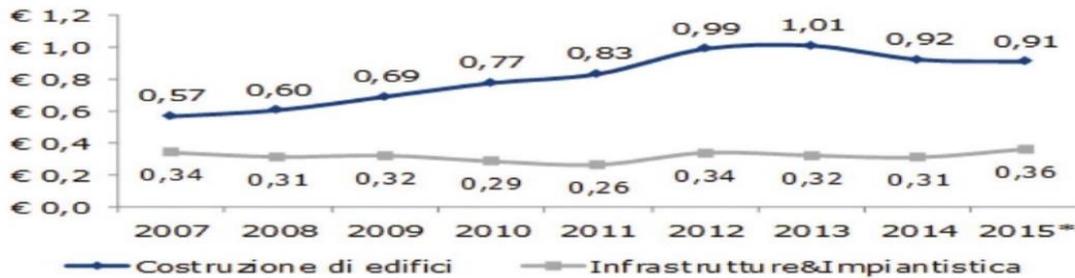
### **3. Effetti della stretta su tassi, importi e requisiti. Re-impostare le condizioni di accesso ai mutui al fine di evitare maggiori rischi sistemici.**

Dagli studi dell'ANCE su dati Istat, al 6/2016 in Italia l'industria delle costruzioni contava circa 550.000 imprese, ovvero il 12,5% del totale dei settori industriale e dei servizi, con una occupazione di circa 1,4 milioni di addetti. Sul totale delle imprese l'industria vera e propria incide per il 9,8% mentre il settore del commercio, trasporti ed alberghi e altri servizi rappresentano il 36,4% e il 41,3%. Il mercato italiano, come sopra anticipato, si caratterizza in genere per un'alta frammentazione del tessuto imprenditoriale ed il settore edilizio realizza una dimensione persino inferiore alla media, evidenziando un numero medio di 2,6 addetti per impresa con il 96,2% delle imprese operanti con meno di 10 addetti. Una tale situazione ha amplificato gli effetti della crisi tanto che, nel solo 2013, dimostratosi un anno particolarmente "pesante" nel comparto, il settore ha avuto una riduzione del 3,9% rispetto al 2012 (ovvero, in valori assoluti, un taglio di circa 22.500 imprese). Tra il 2008 e il 2013 si sono perse quasi 80.000 imprese, ovvero si è realizzata una riduzione del 12,7%. Le imprese con più di un addetto sono diminuite in cinque anni di circa 66.500 unità (-23,2%) mentre le imprese con un solo addetto si sono ridotte di 13.400 unità (-3,9%). Il dato viene considerato estremamente allarmante perché evidenzia la scomparsa di un gran numero di imprese strutturate con "know how" specifico e consolidato.

La riduzione verificatasi durante gli anni considerati si è dimostrata generalizzata su tutto il territorio nazionale, con cali che vanno dal -4,9 % della Puglia al -18,2% della Toscana. Il maggior calo si è realizzato in Lombardia dove si sono perse circa 17.000 imprese tra 2008 e 2013 (21% del totale).

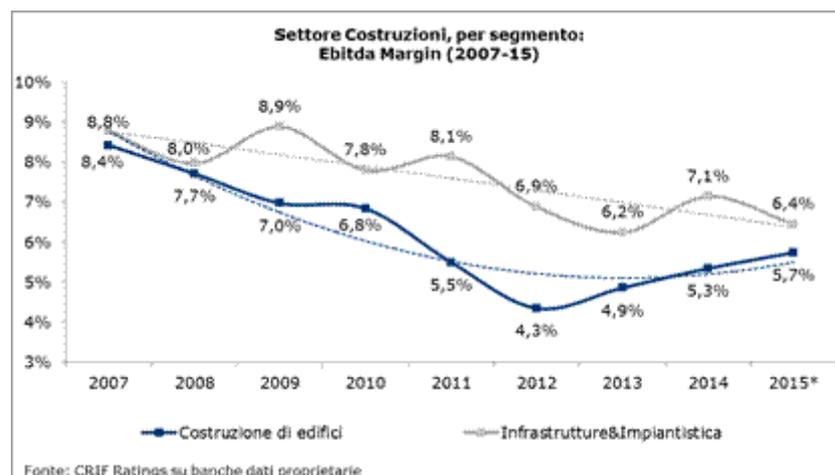
In tali condizioni la ricerca della competitività è passata attraverso l'incremento della propensione all'innovazione di processo e/o di prodotto. Dal documento ANCE "Una politica industriale per il settore delle costruzioni: le proposte dell'ANCE" del 21 giugno 2016 emerge infatti che "nel triennio 2010-2012 il 37,6% delle imprese di costruzioni con 10 o più addetti ha svolto attività innovative (si tratta di circa 9.000 imprese) col 2,5% in più rispetto al triennio precedente (ovvero un aumento superiore alla media delle imprese di industria e servizi +0,50%). L'innovazione si concentra prevalentemente nell'attivazione di processi di innovazione integrati, con il 41% del totale delle imprese che hanno attivato attività innovative (35% solo innovazioni di processo, 24% solo di prodotto)".

Tuttavia, il settore non è comunque riuscito a contenere il fenomeno (nel nostro paese particolarmente accentuato) dell'alto livello di indebitamento, come evidenziato dal grafico n. 4 (debito finanziario lordo per ogni Euro di valore della produzione – dati in Euro e Cent – “trend” 2007/2015):<sup>7</sup>



Fonte: CRIF Ratings su banche dati proprietarie  
\*Stime

Questo infatti si mantiene troppo elevato rispetto a quanto realizzato a livello europeo e si accompagna inoltre ad un rendimento del capitale ulteriormente e pesantemente ridotti. Nel 2014 il 50% delle imprese del settore realizzava profitti inferiori al 3% del patrimonio netto a dimostrazione della incapacità di irrobustire in autonomia l'autofinanziamento. Durante il 2011/2014, inoltre, un terzo delle aziende del comparto ha chiuso l'esercizio in perdita. Vedasi in proposito il grafico n. 5 elaborato da CRIF Ratings:<sup>8</sup>



Fonte: CRIF Ratings su banche dati proprietarie

Come esito di un tale sfavorevole contesto (non necessariamente determinato in toto dalla recessione), il sistema ha subito una grave stretta creditizia con crescente difficoltà di

<sup>7</sup> P. Bono, S. De Iaco, *Edilizia, il segmento più vulnerabile alla crisi*, Aziendabanca 1.11.2016

<sup>8</sup> P. Bono, S. De Iaco, cit.

ottenere soprattutto finanziamenti a lungo termine ed un conseguente maggior ricorso al più oneroso indebitamento a breve, peggiorando in questo modo le già precarie condizioni finanziarie delle imprese del settore.

Il mercato immobiliare, in questo modo, ha vissuto una congiuntura negativa su entrambi i versanti dell'attività poiché al "credit crunch" subito dalle imprese di settore si è sommata la contrazione del credito ai privati, sempre più in difficoltà nella ricerca di finanziamenti all'acquisto immobiliare. Vedasi in proposito la tabella n. 2 (fonte ANCE Direzione Affari Economici e Centro Studi, Il credito nel settore delle costruzioni, 2014):

FLUSSO DI NUOVI FINANZIAMENTI EROGATI PER INVESTIMENTI IN EDILIZIA IN ITALIA										
Milioni di euro										
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	1° trim. 2014	2013/2007
Residenziale	26.804	31.427	29.802	24.407	23.458	19.418	16.090	11.269	2.841	
Non residenziale	20.101	21.091	18.708	16.543	14.668	11.729	7.130	5.621	1.244	
Var. % rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente										
Residenziale		17,2	-5,2	-18,1	-3,9	-17,2	-17,1	-30,0	-9,1	-64,1
Non residenziale		4,9	-11,3	-11,6	-11,3	-20,0	-39,2	-21,2	-8,7	-73,4

Elaborazione Ance su dati Banca d'Italia

L'inevitabile caduta del mercato delle abitazioni ha portato come conseguenza una ulteriore riduzione della redditività delle imprese.

Sul versante imprenditoriale, il settore si lamenta che ormai da anni i finanziamenti bancari per intraprendere nuovi interventi immobiliari sono in decisa riduzione. Nel 2015 le erogazioni di nuovi mutui per investimenti residenziali sono ancora diminuiti rispetto al 2014 (-10,6%). Il calo dei finanziamenti nel settore residenziale è stato drastico, passando dai 31,5 miliardi di euro erogati nel 2007 a circa 9 miliardi erogati sia nel 2014 che nel 2015, ovvero realizzando una diminuzione di oltre il 70%. Invece nel settore non residenziale dal 2014 le erogazioni per investimenti sono tornate ad aumentare (+6,7% rispetto al 2013), trend confermato anche nel 2015 e 2016, durante il quale la variazione è stata del +67,3% rispetto all'anno precedente. Anche in questo caso, la caduta registrata tra il 2007 e il 2013 è stata comunque pesante, dal momento che i 21 miliardi di euro erogati nel 2007 sono diventati 6 miliardi nel 2014.

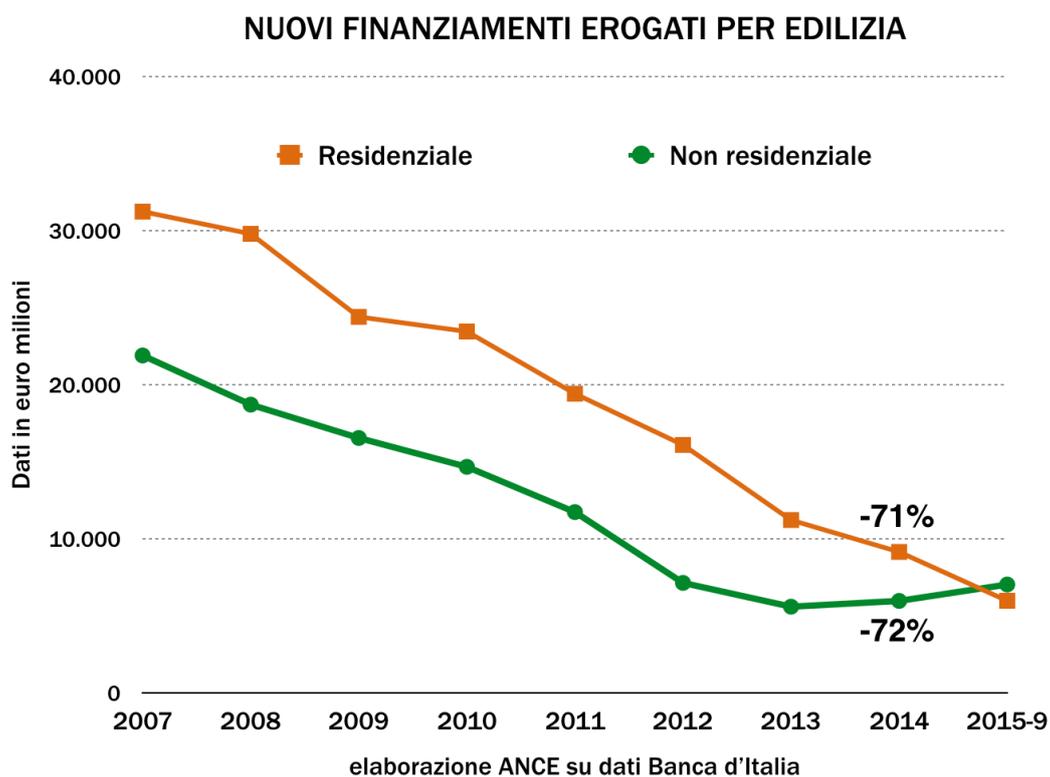
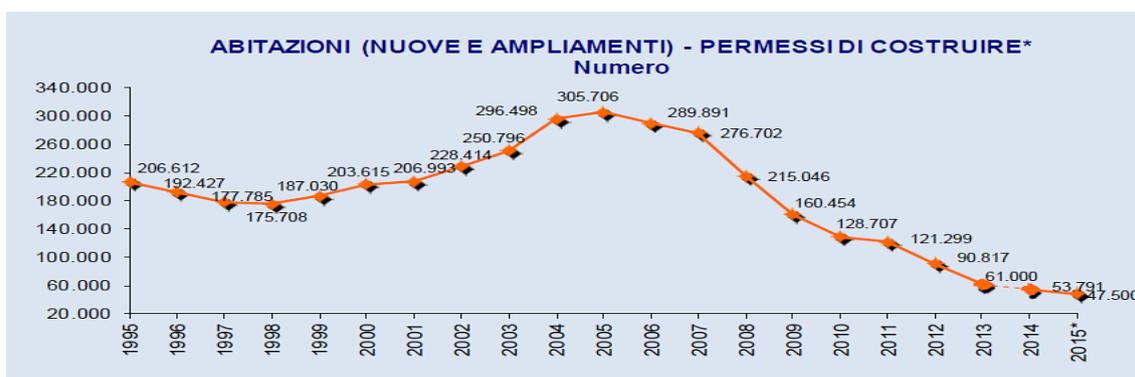


Grafico n. 6 tratto da ANCE Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni – Dicembre 2015

In generale, a ben 8 anni dallo scoppio della crisi, ovvero nel 2015, l'economia italiana è finalmente tornata a crescere dopo la lunga fase recessiva registrata negli anni precedenti. La ripresa dei consumi privati, la ripartenza degli investimenti produttivi e l'aumento della domanda estera hanno stimolato la crescita del PIL mentre abbattimento del prezzo del petrolio e tasso di cambio favorevole hanno reso più forte la tendenza. A tali fattori di crescita si è poi aggiunto il cosiddetto "quantitative easing", ovvero l'immissione di liquidità messa in campo dalla Banca Centrale Europea, con il conseguente incremento della possibilità di finanziamento dell'iniziativa di mercato. Sino al 2017 tuttavia la timida ripresa non ha propriamente interessato il settore edilizia che ha invece realizzato ulteriori cali di produzione, anche se meno intensi che nel recente passato. Unica soddisfazione, seppure minimale, riguarda l'occupazione, poiché il numero di occupati nelle costruzioni, dopo 19 trimestri consecutivi di cali tendenziali, ha spuntato nel secondo trimestre 2016 una crescita del 2,3% su base annua. A conti fatti, comunque, dall'inizio della crisi il settore edilizio ha visto scomparire oltre mezzo milione di posti di lavoro

(-25,3%) ma considerando anche i settori collegati la perdita totale arriva quasi a 800.000 unità.

Il calo della produzione è in realtà altresì legato al perdurante e importante crollo dei permessi di costruire (grafico n. 7, fonte ANCE Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni – Dicembre 2015, Elaborazione ANCE su dati ISTAT). L'Istat ha prodotto studi da cui si evince che l'ammontare totale delle abitazioni (nuove ed ampliamenti) per le quali è stato concesso il permesso di costruire realizza un costante e significativo calo a partire dall'anno successivo alla punta del 2005 (305.706 unità). Il numero di concessioni del 2014 è stato di circa 54.000 unità, con una flessione totale di oltre l'80%: uno dei livelli più bassi mai raggiunti, inferiore, tanto per citare un dato eclatante, a quanto visto nel 1936 (escludendo il periodo della Seconda guerra mondiale).



A fine 2016 il mercato immobiliare residenziale ha visto un significativo consolidamento della ripresa ormai in atto dall'inizio dell'anno precedente. Nel quarto trimestre il numero di compravendite residenziali ha registrato un ulteriore e significativo aumento del 10,8% rispetto al terzo trimestre del 2015 (già +8,2% nel secondo trimestre 2015), con circa 440.000 abitazioni compravendute nell'anno.

Per il 2016 il numero di transazioni residenziali si sarebbe alla fine attestato a circa 500.000, anche grazie alle previsioni fiscali previste nel Disegno di Legge di Stabilità per il 2016.

Questi dati evidenziano in sostanza l'uscita dalla pesante crisi che aveva caratterizzato il mercato immobiliare italiano tra il 2007 ed il 2013, periodo in cui il numero delle abitazioni compravendute si era più che dimezzato (-53,6%).

Resta comunque un fatto che in realtà ha poco a vedere con la crisi e che mantiene una situazione di difficoltà diffusa nel mondo dell'edilizia: uno dei maggiori ostacoli per l'accesso al credito delle imprese è la sotto-patrimonializzazione diffusa tra le aziende del settore a tutti i livelli. La marcata differenza tra il capitale sociale/patrimonio netto dell'impresa e l'indebitamento accumulato rende molte aziende non finanziabili a causa dei limiti imposti da Basilea 3 e dall'EBA (European Banking Authority). Oggi sul mercato del credito le banche sono disponibili a finanziare nuove operazioni di sviluppo comprendendo, al massimo, il 70-75% delle spese in conto capitale ("capex"), escludendo il costo dell'area. Per le imprese di sviluppo immobiliare è quindi fondamentale riuscire a coprire il vuoto tra il fabbisogno finanziario e il credito erogato dalla banca. Ipotizzando infatti un "equity" (legato all'acquisto dell'area) pari al 30% ed un finanziamento bancario che ammonterà al massimo al 40/50% del fabbisogno complessivo, residua un 20/30% che trova difficilmente il modo di essere coperto per via ordinaria.

Gli aspetti più critici riguardano la patrimonializzazione, l'alto indebitamento, in parte caratteristico del ciclo produttivo delle costruzioni, la limitata liquidità e redditività delle imprese. Le aziende operano in media con una leva finanziaria molto elevata (indebitamento su patrimonio netto) e questo è un retaggio di tempi in cui il sistema bancario suppliva le carenze del sistema imprenditoriale, da sempre molto restio al rischio di impresa effettivo. La diffusa abitudine all'operatività "in nero" (dall'acquisto dell'area alla negoziazione in compravendita) ha creato distorsioni operative ma anche culturali difficili da rimarginare.

Dall'analisi dei bilanci delle imprese si evidenzia il cambiamento nella struttura del passivo<sup>9</sup>: nel 2008, il debito a medio-lunga scadenza, la forma tecnica più adatta per finanziare operazioni di sviluppo immobiliare, rappresentava il 22% del totale del passivo e il 23,5% era costituito dagli acconti. Il debito a breve era invece pari al 31%. Oggi, a fronte della caduta degli acconti (passati dal 23,5 all'8,4%), il debito a breve, sensibilmente più costoso di quello a medio-lungo, è arrivato al 41% circa del passivo. Questo rende le aziende molto più esposte verso le banche, con impatto negativo sulla sostenibilità del debito e sulla redditività poiché gli oneri finanziari finiscono per gravare pesantemente

---

<sup>9</sup> ANCE, modeFinance, Bureau van Dijk, Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni, dicembre 2015, cit., p. 70-71

sul conto economico. Non va poi trascurato il fatto che gli imprenditori attivi nel comparto dei lavori pubblici (anche se si tratta di una parte di mercato in discreta ripresa negli anni più recenti e grazie al quale sono stati registrati importanti benefici per il settore dell'edilizia sotto forma di commesse e lavoro, parzialmente in grado di sostituire la mancanza di richiesta da parte dei privati) subiscono tempi medi di pagamento da parte della Pubblica Amministrazione che nel nostro paese superano ancora i limiti fissati dalla direttiva europea sui ritardi di pagamento (2011/07/UE). La direttiva europea resta infatti ampiamente disattesa tanto che le imprese che realizzano lavori pubblici vengono mediamente pagate dopo 166 giorni (5,5 mesi dopo l'emissione degli stati di avanzamento lavori) contro i 60 giorni previsti dalla normativa comunitaria.

Nel complesso il settore dell'edilizia pare piuttosto trascurato da chi ha in mano la "governance" del paese, nonostante la grande importanza che lo stesso riveste in termini di effetti sul sistema produttivo nazionale se teniamo conto che l'edilizia è caratterizzata da un effetto moltiplicatore molto eloquente. Da elaborazioni ANCE su dati Istat<sup>10</sup>, i coefficienti di attivazione rilevati<sup>11</sup> permettono di quantificare:

1. L'effetto diretto: la spesa aggiuntiva in costruzioni genera una produzione nel settore stesso ed in tutti i settori che devono attivarsi per produrre semilavorati, prodotti intermedi e servizi necessari al processo produttivo.
2. L'effetto indiretto: ogni settore attivato direttamente ne attiva altri in modo indiretto attraverso un meccanismo indotto dalla iniziativa di costruire.
3. L'effetto indotto: le produzioni dirette ed indirette remunerano il fattore lavoro con redditi che alimentano una spesa in consumi finali che a sua volta richiede maggiori produzioni.

In tal modo, è stata calcolata la dinamica generata da un aumento della domanda finale di 1 miliardo di Euro destinata al settore delle costruzioni in termini dei diversi effetti globalmente attivati nell'economia: essa produce effetti diretti e indiretti per 2.292 milioni di Euro e, tenuto conto anche dell'effetto indotto, la ricaduta sul sistema economico è di 3.513 milioni di Euro di cui:

---

<sup>10</sup> ANCE, Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni – Dicembre 2015, p. 37-38

<sup>11</sup> ANCE, Ricerca "L'industria delle costruzioni: struttura, interdipendenze settoriali e crescita economica" – Dicembre 2015, p. 9 e segg.

- 2.292 milioni nel settore delle costruzioni e nei settori direttamente ed indirettamente collegati all'edilizia (beni e servizi necessari al processo produttivo delle costruzioni che a loro volta attivano altri settori in modo indiretto);

- 1.221 milioni nei settori attivati via moltiplicatore della spesa delle famiglie: le produzioni dirette ed indirette remunerano il fattore lavoro con redditi che alimentano una spesa in consumi finali che a sua volta richiede maggiori produzioni – effetto indotto.

Sul versante dell'occupazione, la produzione aggiuntiva di 1.000 milioni di Euro in costruzioni produce un incremento di 15.555 unità di lavoro nette di cui 9.942 direttamente nel settore delle costruzioni (pari ad una percentuale del 64%) e 5.613 nei comparti collegati.

Per quanto, alla luce delle impellenti necessità di ricondurre il livello del debito pubblico entro ambiti più circoscritti, il governo nazionale punti ad abbattere in ogni modo i benefici generalizzati, il sistema delle agevolazioni fiscali ha la sua buona ragion d'essere se consideriamo i citati vantaggi che genera per tutta l'economia nazionale attraverso lo stimolo all'attività di costruzione (e ri-costruzione/restauro/rigenerazione).

In questo contesto e come peraltro già più volte segnalato, la difficoltà di accesso al credito a medio-lungo termine si mantiene al primo posto tra gli elementi che penalizzano le aziende del settore. Tuttora l'ammontare dei mutui destinati al finanziamento degli investimenti in edilizia abitativa evidenzia un andamento meno brillante rispetto a quanto erogato a favore della riqualificazione del patrimonio abitativo, settore che viaggia intorno al 40% del valore complessivo degli investimenti in costruzioni proprio in virtù degli incentivi forniti dalle agevolazioni fiscali.

A dare un'idea dell'effetto che la recessione generalizzata ha avuto sull'edilizia<sup>12</sup> basti pensare che nel 2007 il settore delle costruzioni riceveva circa il 30% dei finanziamenti erogati dalle banche (12% per investimenti in costruzioni e 18% per acquisto di immobili), nel 2015 la parte di cui continuava a beneficiare il comparto è scesa al 14% (8% per investimenti in costruzioni e 6% per acquisto di immobili). Secondo i risultati dell'Indagine Regional Bank Lending Survey di Banca d'Italia<sup>13</sup>, dal lato dell'offerta di credito

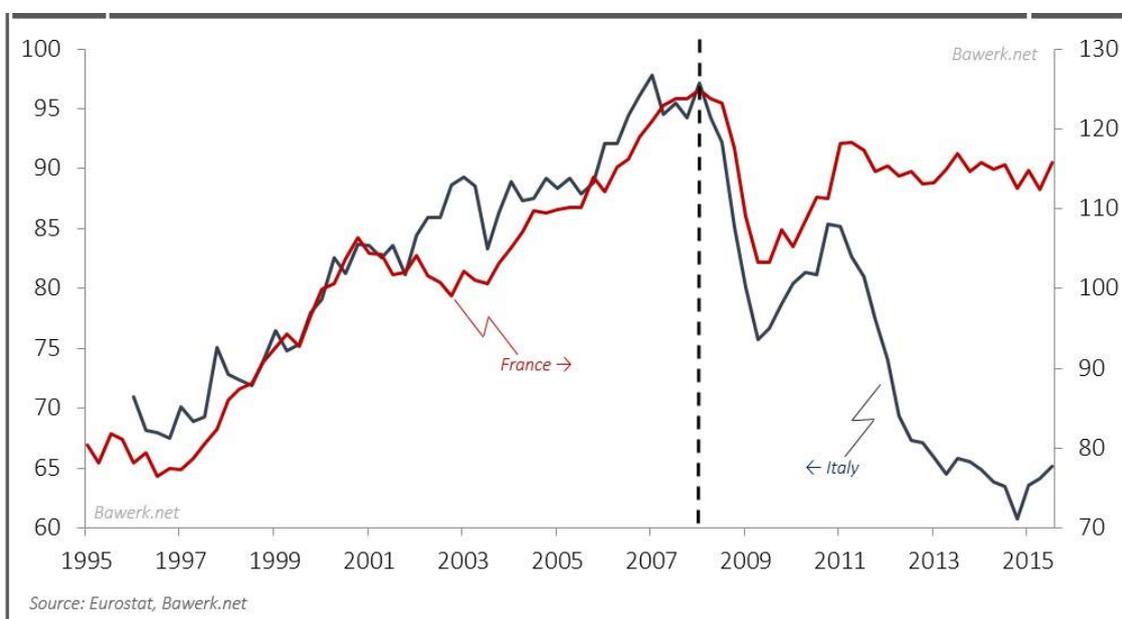
---

<sup>12</sup> ANCE, Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni – Dicembre 2015, p.68

<sup>13</sup> Banca d'Italia n. 44 La domanda e l'offerta di credito a livello territoriale, Economie Regionali, L'economia delle regioni italiane, Dicembre 2016

“...permane un orientamento ancora improntato alla prudenza nei confronti delle imprese delle costruzioni...”, tanto che a parità di rating di merito creditizio un'impresa operante nel settore risulta in media penalizzata di ben due scalini nel livello di accettabilità di una proposta di affidamento.

Per meglio evidenziare la situazione venutasi a creare nel nostro paese, il sotto riportato grafico n. 8<sup>14</sup>, risultato di una ricerca del sito di informazione economica Bawerk.net su dati Eurostat, confronta l'andamento del mercato degli investimenti in costruzioni in Italia e Francia nell'ultimo ventennio e il risultato è impietoso se teniamo conto del ruolo rivestito nel campo dalla disponibilità finanziaria degli operatori (dati in miliardi di Euro)



Qualcosa ha cominciato a cambiare a partire dal 2015 grazie al mutamento delle strategie operative della Banca Centrale Europea, nonostante l'avversione di parte del mondo politico-finanziario di matrice tedesca all'allentamento della stretta monetaria. BCE ha avviato un deciso programma di operazioni di mercato aperto incrementando così la liquidità disponibile, destinandola esplicitamente al sostegno delle attività economiche ai fini di un chiaro sostegno ad una ripresa che si stava rivelando troppo debole e quindi pericolosa a medio-lungo termine. Il cosiddetto “Quantitative Easing” (QE), recentemente prolungato, ha immesso nel sistema circa 1.500 miliardi di Euro. Si stima che per l'Italia le banche nazionali hanno avuto a disposizione oltre 200 miliardi di Euro. In precedenza, la BCE aveva effettuato altri interventi “non convenzionali”, come il “Programma Targeted

<sup>14</sup> Bawerk.net, 11luglio 2015

Long Term Refinancing Operations” (TLTRO). Il Programma TLTRO ha permesso di immettere nel sistema bancario nazionale circa 115 miliardi di Euro. Le banche, del resto, trovavano difficile collocare sul mercato i propri tradizionali strumenti di finanziamento, le obbligazioni (anche nella più “tranquilla” versione “senior”, dopo l’eccesso di distribuzione di prodotti “junior”, assimilabili per molti versi a capitale di rischio e quindi ora guardati con enorme e giustificato sospetto)<sup>15</sup>. Esse hanno quindi preferito finanziarsi sul medio-lungo termine con “covered bond” (obbligazioni garantite da patrimonio “segregato”<sup>16</sup>) e molto numerose sono state infatti le emissioni destinate a questo mercato. La creazione del Plafond Casa presso Cassa Depositi e Prestiti (per finanziare nuovi mutui residenziali alle famiglie) e la decisione di includere questi titoli negli acquisti della BCE all’interno del QE hanno così spinto le banche ad affidarsi a queste obbligazioni come strumento di raccolta da destinare al finanziamento per il medio lungo termine.

Per quanto riguarda i Fondi previdenziali (altra fonte di potenziale intervento nel comparto), la CoViP (Commissione di vigilanza sui Fondi pensione) ha stimato che a fine 2015 il patrimonio di questi era pari ad oltre 140 miliardi di Euro, di cui 99 impiegabili in investimenti. All’interno di quest’ultimi, 34,5 miliardi sono investiti in Italia di cui 28 in titoli di Stato mentre la parte destinata al settore immobiliare è di circa 4 miliardi di Euro<sup>17</sup>.

Ciononostante, una significativa quota di tutta questa enorme liquidità resasi disponibile non è stata messa a disposizione di famiglie e imprese, dal momento che, contestualmente, sono state introdotte nuove e più stringenti regole per la determinazione dei requisiti patrimoniali delle banche, con effetto importante nella valutazione del rischio di credito specialmente verso i settori considerati maggiormente a rischio, come le costruzioni e il “real estate”. Teniamo poi in conto che le banche italiane sono caratterizzate da elevata debolezza patrimoniale poiché l’elevata quantità di crediti in sofferenza, stimati da Banca d’Italia ed Abi (Associazione Bancaria Italiana) in circa 200 miliardi ad agosto

---

<sup>15</sup> In estrema sintesi le obbligazioni senior sono titoli di credito che assegnano al detentore il diritto a vedersi rimborsato per primo, nel caso di liquidazione o fallimento della banca, mentre le obbligazioni junior (o “subordinate”), in caso di fallimento sono rimborsate solo dopo che sono stati rimborsati gli obbligazionisti e altri obbligazionisti senior.

<sup>16</sup> Si tratta di patrimonio separato dal patrimonio dell’emittente dell’obbligazione e non partecipa alle vicende obbligatorie del conferitore e quindi non è aggredibile dai creditori dello stesso

<sup>17</sup> CoViP, Relazione per l’anno 2015 – Considerazioni del Presidente, Roma 9 giugno 2016

2016 (e poi progressivamente ma solo leggermente discesi)<sup>18, 19</sup>, pesa sui bilanci delle banche, limitandone pesantemente l'operatività.

Nel 2014 nella sua Relazione annuale il Governatore della Banca d'Italia dichiarò che le imprese avrebbero dovuto impegnarsi nell'attivazione di nuovi canali di finanziamento, diversificando rispetto al classico prestito bancario. Per il settore delle costruzioni la necessità di diversificare le fonti di finanziamento è ormai quindi diventata una esigenza improrogabile, visto il crollo dei finanziamenti alle imprese edili.

Nel seguito, sono illustrati due strumenti che possono favorire la capitalizzazione delle imprese di costruzioni<sup>20</sup>. Il primo riguarda un progetto del MISE (Ministero dello Sviluppo Economico); il secondo è una proposta avanzata direttamente dall'ANCE per favorire l'afflusso di capitali privati nelle società di costruzioni.

1) Nuovo strumento MISE (Ministero dello Sviluppo Economico) per la capitalizzazione delle imprese<sup>21</sup>.

Il MISE sta sviluppando un nuovo strumento finanziario finalizzato alla capitalizzazione delle imprese. Il funzionamento dello strumento è il seguente: l'impresa, una volta deliberato l'aumento del capitale sociale, potrà chiedere alla banca un finanziamento di importo pari a quello oggetto della delibera di aumento del patrimonio. Se l'istituto di credito valuta positivamente la domanda si potrà richiedere il cofinanziamento pubblico. In pratica, l'impresa da subito avrà a disposizione una linea di credito pari all'aumento di capitale deliberato, a medio-lunga scadenza (3-10 anni), di importo massimo di 2 milioni di euro, finanziata al 50% dal Fondo di garanzia presso il MISE (a tasso d'interesse pari allo 0%); l'altro 50% sarà erogato dalla banca a tassi di mercato. La restituzione del prestito seguirà un piano d'ammortamento "italiano" (quote capitali costanti, rate decrescenti) e impegnerà l'impresa ad effettuare, contemporaneamente, aumenti di capitale di pari importo.

---

<sup>18</sup> Banca d'Italia, Moneta e banche, n. 46 – 2016, 9 settembre 2016

<sup>19</sup> Outlook ABI Cerved sulle sofferenze delle imprese, n. 5 maggio 2017

<sup>20</sup> ANCE Una politica industriale per il settore delle costruzioni - le proposte dell'ANCE, 21 giugno 2016, p. 11-12

<sup>21</sup> Ministero dello Sviluppo Economico, L'azione del Ministero dello sviluppo economico febbraio-dicembre 2014

Il nuovo strumento per la capitalizzazione delle imprese può costituire un canale di crescita molto importante. Si potranno infatti ottenere contemporaneamente due obiettivi: da una parte, ottenere finanza aggiuntiva per affrontare nuovi investimenti; dall'altra, intraprendere un percorso di crescita finanziaria che renderà l'impresa più solida nel futuro. Per le costruzioni, un incentivo di questo tipo appare interessante soprattutto per le operazioni di sviluppo immobiliare, che più di tutte stanno soffrendo la sottocapitalizzazione dei promotori.

2) Proposta ANCE per incentivare l'investimento dei privati in progetti di sviluppo immobiliare, rigenerazione urbana e "housing sociale".

L'ANCE ha sviluppato una proposta normativa per un'agevolazione fiscale a favore delle persone fisiche che investono nel capitale di rischio di imprese impegnate in operazioni immobiliari di rigenerazione urbana, di housing sociale e di sviluppo immobiliare<sup>22</sup>. In particolare, viene previsto per le persone fisiche non esercenti attività d'impresa, l'applicazione di una ritenuta del 12,50% (anziché dell'attuale 26%) sui dividendi percepiti relativamente a partecipazioni non qualificate (ovvero partecipazioni al capitale inferiori al 5% in caso di società quotate o del 25% in caso di società non quotate).

Sempre per le persone fisiche, è prevista l'applicazione di una imposta sostitutiva del 20% (anziché l'aliquota marginale Irpef) sul 49,72% dei dividendi percepiti relativamente a partecipazioni qualificate (ovvero partecipazioni al capitale superiori al 5 per cento in caso di società quotate o del 25 per cento in caso di società non quotate).

La proposta permetterebbe alle imprese di costruzioni di reperire, sul mercato, nuove risorse sotto forma di capitale, rendendo possibile il processo di patrimonializzazione. Questa misura consentirebbe tra l'altro alle aziende del settore di poter accedere a forme di finanza alternative (per esempio, fondi di "private debt" e "private equity"), già ampiamente diffuse in altri paesi.

Di seguito daremo uno sguardo al "Fondo di garanzia per le PMI (Piccole e Medie Imprese)", principale e tradizionale formula esistente da tempo a supporto delle imprese ma recentemente in via di significativa trasformazione, e, successivamente, a queste citate forme innovative.

---

<sup>22</sup> ANCE, Una politica industriale per il settore delle costruzioni – le proposte dell'ANCE, cit., p. 12

## 1) Fondo di garanzia per le Piccole e Medie Imprese (PMI).

Ad oggi il sistema di valutazione per l'accesso alla garanzia pubblica è basato su di un sistema di "scoring" automatico basato su quattro indicatori (copertura finanziaria delle immobilizzazioni, indipendenza finanziaria, copertura degli oneri finanziari, incidenza della gestione caratteristica sul fatturato). Gli attuali criteri alla base della valutazione non consentono alle imprese edili di poter accedere al Fondo per le proprie caratteristiche strutturali. Da uno studio elaborato da Bureau Van Dijk<sup>23</sup> e dalla società di rating modeFinance<sup>24</sup> sull'analisi di oltre 50.000 bilanci di imprese di costruzioni con fatturato complessivo di oltre 120 miliardi di Euro<sup>25</sup>, è confermato che la crisi ha determinato un aumento sensibile dell'indebitamento delle aziende e una netta riduzione della redditività, due fattori che precludono l'accesso al credito bancario ma anche la possibilità di usufruire della garanzia fornita dal Fondo. Le conclusioni sono state confermate dai dati del Ministero dello Sviluppo Economico riguardanti l'accesso alla garanzia pubblica da parte delle imprese edili<sup>26</sup>, secondo cui nel 2014, a fronte di 10.570 domande presentate al Fondo, solo per 264 domande è stata seguita la procedura ordinaria; di queste ne sono state accolte soltanto 50 (pari allo 0,5% del totale delle domande accettate). Il sistema di valutazione attuale, infatti, prevede soglie per l'edilizia uguali a quelle del settore manifatturiero, dell'alberghiero, della pesca e della piscicoltura e non è possibile non considerare che una valutazione di questo tipo è ovviamente scorretta oltre che fortemente distortiva e penalizzante per l'intero comparto.

Si è pertanto resa necessaria l'individuazione di un meccanismo innovativo di accesso al Fondo attraverso l'identificazione di una modalità di valutazione specifica per il comparto delle costruzioni<sup>27</sup>. Qualora esso divenisse effettivamente operativo si tratterebbe di un elemento efficace per considerare in modo corretto le particolarità del mondo dell'edilizia che per sua natura opera con cicli pluriennali ed un indebitamento strutturalmente non confrontabile con gli altri settori economici.

---

<sup>23</sup> Bureau van Dijk è uno dei maggiori editori di analisi e "business information" ed appartiene al gruppo Moody's, nota agenzia di rating a livello mondiale

<sup>24</sup> modeFinance è un'agenzia di rating ufficiale specializzata nella valutazione del rischio di credito delle aziende e banche, riconosciuta come tale da European Securities and Markets Authority (ESMA)

<sup>25</sup> ANCE, Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni – Dicembre 2015, cit., p. 70-71

<sup>26</sup> MISE, Il Fondo di garanzia per le PMI, Report mensile – I risultati al 31 dicembre 2014

<sup>27</sup> ANCE, Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni – Luglio 2017, cit., p. 68

Per quanto ancora non operativa, l'impostazione del Fondo muterà radicalmente a seguito delle modifiche normative introdotte a fine 2016<sup>28</sup>, dal momento che verranno favorite in misura maggiore le PMI con rating medio-basso (fascia da B- a BBB) mentre le PMI di fascia alta saranno garantite in misura minore, quando ad oggi la garanzia all'80% vale per tutti. L'ultima classe considerata, la B-, è associata ad una probabilità di default (PD) elevata, pari a circa il 10%, un valore che nessuna banca italiana attualmente prende in considerazione perché troppo rischiosa.

La riforma di accesso al Fondo nei termini illustrati migliorerebbe l'accesso al credito e incrocerebbe le istanze provenienti dal mondo dell'edilizia in virtù di quanto sopra esposto.

## 2) Forme alternative di finanziamento

Proprio a causa delle difficoltà di accesso al credito generate dalla crisi, anche nel nostro paese sono stati introdotti i cosiddetti fondi di "private debt", soggetti in grado di rendere possibile la crescita, interna ed esterna, delle imprese mediante un accesso ai capitali attraverso il circuito dello "shadow banking". I nuovi strumenti di debito introdotti in questi anni hanno apportato benefici per le imprese: diversificazione delle fonti di finanziamento, finanziamento di progetti a media-lunga scadenza, ottimizzazione della struttura finanziaria delle imprese (allungamento delle scadenze del debito) attraverso l'opportunità di farsi conoscere alla comunità finanziaria, per quanto permanga l'incognita del controllo e della regolamentazione di tale tipo di attività. Per quanto attiene al settore dell'edilizia tuttavia permane la sensazione che sussista anche in questo approccio una significativa diffidenza nei confronti del comparto, tanto che le aziende del settore hanno ricevuto ben poca attenzione da tali nuovi operatori. Non a caso dei 13 fondi di "private debt" italiani e stranieri, 11 escludono le società immobiliari e solo 4 dichiarano di voler investire in infrastrutture e trasporti. Per quanto riguarda, ad esempio, i "mini-bond" (strumento di cui parleremo oltre), il risultato dei collocamenti è significativo poiché, secondo l'Osservatorio italiano mini-bond del Politecnico di Milano<sup>29</sup>, su un campione di 145 imprese che hanno fatto ricorso ai mini-bond nel 2015 solo il 6% (9 aziende in tutto) è rappresentato da imprese di costruzioni e nel 2016 il risultato non ha mostrato evidenze

---

<sup>28</sup> MISE, decreto del Ministero dello Sviluppo del 7 dicembre 2016 e conseguenti Disposizioni operative del Fondo di garanzia per le PMI

<sup>29</sup> Osservatorio Mini-Bond, 3° Report italiano sui Mini-Bond, Febbraio 2017

diverse. I motivi principali che non consentono il decollo di queste forme di finanziamento risiedono fondamentalmente nelle solite caratteristiche peculiari del settore in Italia: rischiosità delle strutture aziendali e dimensione piccola e media delle imprese edili che non riescono a gestire internamente tale procedura e, dovendosi rivolgere a professionisti esterni, sostengono alti costi per l'emissione. A questo si aggiunge la scarsa conoscenza del mercato delle costruzioni nel nostro contesto produttivo da parte degli investitori stessi che ne rende la valutazione problematica e quindi invisiva.

Allo scopo di agevolare lo sfruttamento di questo strumento anche nel comparto delle costruzioni è stata studiata una formulazione "ad hoc": il cosiddetto "mini-bond per le costruzioni"<sup>30, 31</sup>.

Per il "real estate" i campi di applicazione di questo prodotto potrebbero essere due:

- a) gli investimenti nel miglioramento energetico del patrimonio immobiliare nazionale
- b) gli interventi di riqualificazione urbana (oltre, naturalmente, alle operazioni di sviluppo immobiliare).

Nel caso del c.d. "retro-fitting" degli immobili (miglioramento energetico), il profilo rischio-rendimento è sufficientemente basso e il rientro è solitamente tra i 7 e i 10 anni, cosa che favorirebbe l'interesse degli investitori. Gli interventi di riqualificazione dei centri urbani sono invece un'attività con profilo di rischio per loro natura più complesso da valutare ma potrebbero avere rendimenti assolutamente significativi anche dal punto di vista sociale.

In combinazione con la futura applicazione dell'innovativo meccanismo di "scoring" creditizio precedentemente citato, il Fondo di Garanzia diventerebbe uno strumento di assoluto interesse per le società che intendessero finanziarsi attraverso l'emissione di mini-bond, in particolare in comparti come quello dell'edilizia, più esposto di altri alle problematiche della stretta sul credito. Per come è stato pensato, il Fondo avrà la possibilità di sviluppare sinergie con i molteplici soggetti che operano all'interno del territorio. Alcune

---

<sup>30</sup> Casa & Clima ([www.casaclima.com](http://www.casaclima.com)), Mini bond per le costruzioni: incontro ANCE – MiSE, 22 giugno 2016

<sup>31</sup> ANCE, Una politica industriale per il settore delle costruzioni – Le proposte dell'ANCE, cit., 21 giugno 2016, p. 15

Regioni, come la Lombardia, hanno già sviluppato progetti destinati a promuovere l'ampliamento delle fonti finanziarie a disposizione delle aziende. Finlombarda ha introdotto a più riprese plafond di importo anche superiore a 100 milioni di Euro volti a sostenere le imprese della regione in fase di emissione dei mini-bond: la finanziaria regionale si rende disponibile ad acquistare parte dei titoli emessi (sino ad un massimo del 40% dell'importo delle obbligazioni proposte in emissione da una singola impresa, a condizione che il soggetto emittente sia in grado di raccogliere impegni di sottoscrizione sulla parte rimanente, direttamente o indirettamente) e a rimborsare parte delle spese legate alla quotazione dei titoli. L'intervento di Finlombarda è condizionato dall'analisi del "rating" sul soggetto emittente sulla base di alcuni parametri economico-finanziari. In tale contesto potrebbe essere ad esempio utile:

1) che tra Finlombarda e il Fondo di garanzia venisse introdotta una sorta di collaborazione al fine di accompagnare sul mercato le aziende, come le imprese edilizie, che soffrono maggiormente nella fase di emissione per facilitare una adeguata diversificazione delle fonti di finanziamento.

2) estendere l'esperienza della Lombardia ad altre Regioni italiane, approfittando magari anche delle risorse messe a disposizione dall'Unione Europea.

In base alle informazioni fornite da Borsa Italiana, dalla introduzione dei mini-bond a inizio 2018, le PMI italiane che hanno emesso strumenti della specie sono 107 ed il settore delle costruzioni ne ha usufruito finora molto marginalmente, tanto che solo 4 imprese, di dimensione medio-grande, hanno emesso tali titoli. Infatti, degli oltre 14 miliardi di euro raccolti sul mercato con tale strumento con 300 emissioni solo 111 milioni riguardano il mondo delle costruzioni. Si può quindi a buon titolo affermare che molto poco è stato fatto in confronto a quanto necessario nel settore delle costruzioni per far fronte all'ostracismo delle banche nazionali<sup>32</sup>.

Nonostante l'introduzione di questi nuovi strumenti di facilitazione all'accesso al mercato, comunque, il settore deve ancora sviluppare una propria autonoma riorganizzazione

---

<sup>32</sup> Minibonditaly.it – il portale italiano dei minibond (<https://minibonditaly.it/approfondimenti>) in collaborazione con Epic Sim, Barometro Minibond: market trends - dati aggiornati al 31/12/2017, 12 gennaio 2018

industriale e questa dovrà obbligatoriamente passare attraverso il rafforzamento patrimoniale e la ristrutturazione del debito con un allungamento delle scadenze e una revisione dei costi per interessi.

Inevitabile per bypassare gli ostacoli economico-patrimoniali è l'intervento pubblico volto a rafforzare la solidità delle imprese attraverso la promozione presso il pubblico dei potenziali investitori di titoli di credito finalizzati al finanziamento delle operazioni infrastrutturali o di sviluppo immobiliare, con criteri di finanziabilità calibrati sulle caratteristiche dell'investimento e non dell'impresa emittente. Si tratta di fare in modo che i criteri di selezione siano applicati a rendimento e rischiosità dell'operazione immobiliare anziché alla redditività o al fatturato dell'impresa proponente. Nelle proposte avanzate e ora allo studio<sup>33</sup> si accenna anche all'ipotesi che questo tipo di strumenti finanziari possano essere utilizzati per sostenere in contemporanea più progetti omogenei avanzati da imprese diverse così da aumentare il taglio medio dei titoli e con conseguente ripartizione dei costi di emissione tra soggetti diversi. Ne conseguirebbe un automatico abbattimento del rischio collegato grazie alla varietà degli investimenti così come degli emittenti. Per facilitare il collocamento si potrebbe prevedere che il titolo sia accompagnato nella fase di avvio da garanzia pubblica in favore del sottoscrittore. Con ugual fine ed anche allo scopo di allargare la base dei potenziali interessati all'investimento, è ipotizzabile la creazione di un mercato diviso per categorie di rischio, dove gli investitori istituzionali (più solidi e dotati di strumenti analitici più specializzati) sottoscrivono la parte di emissione a maggior rischio a fronte di rendimenti attesi più elevati e il mercato finanziario ordinario si occupa delle emissioni meno problematiche.

Ora, prima di procedere con un dettagliato esame di quanto accaduto e quanto in corso di implementazione e/o auspicabilmente da realizzare in tema di finanziamento a imprese e privati, delle nuove forme di edilizia, dell'edilizia residenziale pubblica e ristrutturazioni, riassumiamo brevemente il contesto e quanto diremo per quanto attiene al settore produttivo in discorso:

- La crisi ha spinto i costruttori verso qualche forma di innovazione di processo e di prodotto per cercare di compensare le carenze che caratterizzano le imprese edilizie nazionali e sopravvivere alla congiuntura sfavorevole (il concetto di Impresa 4.0,

---

<sup>33</sup> Vedi note precedenti in argomento

che poi approfondiremo, era ed è, per lo meno in Italia, ancora di là da venire e si può dire che a tutt'oggi, nonostante le numerose manifestazioni di intento, è stato recepito da una sparuta minoranza di operatori avveduti e orientati a efficienza e sopravvivenza anche in condizioni di mercato difficile)

- Per quanto concerne la finanziabilità dei programmi di sviluppo immobiliare di dimensioni ordinarie (abitazioni singole e multifamiliari, condomini e piccoli complessi) in realtà non è cambiato poi molto, in quanto si è principalmente proceduto ad adeguare ed integrare l'esistente alle nuove istanze provenienti dal mercato ma in un'ottica piuttosto conservativa
- In sostanza quindi gli strumenti più significativi nei presupposti e nelle modalità di applicazione sono legati ai programmi di contribuzione europei e qui si è nel tempo affermato, da almeno un quinquennio nell'Europa del Centro-Nord e soprattutto nel corso del 2017 nel nostro paese, l'iniziativa Industria 4.0, unica vera novità per il suo obiettivo potere di spinta verso l'innovazione. Per quanto abbia manifestato i suoi effetti prorompenti soprattutto nel settore della manifattura, Industria 4.0 ha un enorme potenziale anche nel mondo delle costruzioni per tutto quello che si lega all'introduzione del cosiddetto BIM ("building information modeling") nell'attività di progettazione, costruzione, manutenzione e ristrutturazione. Come vedremo oltre, si tratta peraltro di un tema così complesso dal punto di vista culturale e operativo che, soprattutto nei paesi mediterranei (carenti di disponibilità finanziarie e condizionati da atteggiamenti poco proattivi nei confronti dell'innovazione applicata), fatica ad imporsi come metodologia universale.

Passiamo ora, come detto, ad analizzare in progressione le tematiche dei finanziamenti, delle nuove modalità di costruzione e dell'edilizia residenziale pubblica.

#### **4. Finanziamento bancario all'edilizia: nuove formule**

Dal canto loro, dunque, le banche hanno cercato di diversificare la propria offerta puntando soprattutto sull'utilizzo di fondi di terzi (di fronte alla difficoltà di collocamento di obbligazioni ordinarie a causa del basso livello dei rendimenti concedibili e della diffidenza del risparmiatore nei confronti di un discreto numero di banche emittenti) e sulla mitigazione del rischio (garanzie da soggetti esterni, quali agenzie specializzate di emanazione prevalentemente pubblica e/o da consorzi di garanzia).

Quanto segue si applica alla generalità delle imprese per cui si tratta di tipologie di finanziamento utilizzabili anche dalle imprese di costruzione, per quanto queste siano penalizzate dalle proprie caratteristiche economico-patrimoniali e, conseguentemente, dalla loro scarsa appetibilità in termini di rapporto rischio/rendimento. Da questo punto di vista le modifiche recentemente introdotte nei requisiti di accoglimento al Fondo di garanzia PMI dovrebbero in prospettiva facilitare l'accesso al credito a medio/lungo termine anche per le attività edilizie.

Tra i finanziamenti con fondi di terzi, quelli assistiti da disponibilità fornite da Cassa Depositi e Prestiti (CDP) e Banca Europea per gli Investimenti (BEI) sono quelli attualmente più utilizzati allo scopo. CDP è in particolare il principale veicolo usato per l'erogazione per il tramite del sistema bancario delle agevolazioni rivenienti dai programmi europei di sostegno ai diversi comparti dell'economia. Questo avviene attraverso appositi plafond stanziati dal MISE e sfruttabili dalle imprese per mezzo di finanziamenti destinati ad essere poi erogati dalle banche presso cui si gestiscono i propri rapporti finanziari con forme tecniche specifiche e a tassi agevolati oppure per mezzo di benefici fiscali collegati (ad esempio la previsione del cosiddetto super e iper ammortamento). Anche il programma Industria 4.0, di cui approfondiremo alcuni aspetti più avanti, viene gestito in tal modo così come i finanziamenti bancari da erogare nell'ambito del Fondo Rotativo per il Sostegno alle Imprese e agli Investimenti in Ricerca (FRI).

#### **CDP**

Lo scorso giugno ha preso corpo la maggiore piattaforma italiana di “risk sharing” (condivisione del rischio) per le PMI, realizzata nell'ambito del Piano Juncker (programma Risk Sharing Instrument o RSI) e accompagnata dalle garanzie della

Cassa Depositi e Prestiti e del Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI) attraverso il Fondo di garanzia per le PMI del Ministero per lo Sviluppo Economico<sup>34</sup>. L'obiettivo dell'intervento è incrementare il finanziamento bancario per circa 70.000 piccole e medie imprese in un contesto ancora caratterizzato da difficoltà bancarie ad erogare nei confronti di aziende che per il loro rating comportano oggi un eccessivo assorbimento di capitale per le aziende di credito. La piattaforma fornirà garanzie per finanziamenti dall'importo massimo di 150.000 Euro sulla base di un portafoglio complessivo di 3 miliardi di Euro. La piattaforma di condivisione del rischio tra CDP e FEI prevede un accordo di contro-garanzia. Tanto la Cassa quanto il Fondo europeo (che a sua volta attinge alla garanzia FEIS, del Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici) si impegnano a coprire l'80% della prima perdita sui prestiti PMI per un importo di 108 milioni di Euro, 216 milioni congiunti. La prima perdita totale, pari a 270 milioni (il 100% delle somme sopra indicate), equivale al 9% circa dell'intero importo del portafoglio di finanziamenti che arriva dunque a quota 3 miliardi. Il costo tutto compreso delle garanzie, in base ai costi medi di mercato, ammonterebbe al 4,5%, tra copertura del rischio di credito e commissioni di strutturazione e "managing". L'esistenza della controgaranzia fornita dalla presenza congiunta di CDP e FEI-FEIS determinerà per le banche un assorbimento ridotto di capitale ai fini del rispetto dei parametri previsti dalle autorità monetarie europee, da cui risulta l'evidente convenienza per gli istituti di credito di attivare i prestiti per le PMI all'interno di questa piattaforma. Così come per le banche, anche il Fondo di garanzia del MISE potrà liberare risorse e rafforzare conseguentemente la propria attività in altre forme di garanzia. In quanto alla componente europea della struttura, le garanzie utilizzate in questa piattaforma rientreranno nel programma COSME (Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises) che all'interno del Piano Juncker è mirato alle PMI senza però circoscrivere il campo di azione a specifici settori industriali o dei servizi. Un altro elemento che si prevede possa consentire a questa nuova struttura di decollare velocemente è l'utilizzo di uno strumento esistente e noto come il Fondo di garanzia per le PMI del MISE, sul quale si applica il maggiore effetto leva previsto dal Piano Juncker. Questo Fondo pubblico, avviato nel 2000, ha rilasciato finora garanzie su oltre 60 miliardi: nel 2016 ha siglato 114

---

<sup>34</sup> I.Bufacchi, Alle Pmi 3 miliardi di prestiti garantiti Cdp-Fei, Il Sole 24 ORE, 20 giugno 2017

mila operazioni a fronte delle quali 75.000 imprese hanno utilizzato garanzie “a prima richiesta” su finanziamenti per 16,7 miliardi. Anche la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), attraverso le garanzie del FEIS del Piano Juncker, è riuscita ad estendere il suo raggio di azione, esponendosi a rischi che in passato non poteva assumersi. La piattaforma è un modello di intervento a favore delle PMI molto flessibile dal momento che può essere strutturata come società veicolo SPV (“special purpose vehicle”), come fondo, fondo di fondi oppure può consistere in accordo con contratto di contro garanzia, come in questo caso. Finora la CDP ha realizzato diverse piattaforme sotto l’ombrello del Piano Juncker: per la cartolarizzazione dei crediti alle PMI, nell’”equity” del settore tecnologico ItaTech<sup>35</sup>, per le grandi infrastrutture corporate.

## BEI

Attraverso la forma di finanziamento pubblicizzato con bando<sup>36</sup>, la banca ordinaria, utilizzando fondi messi a disposizione da BEI, mette una somma determinata di denaro a disposizione del cliente per far fronte, talora solo parzialmente, alle esigenze finanziarie connesse alla realizzazione di iniziative rispondenti alle condizioni previste dall’art. 309 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea<sup>37</sup> e dallo Statuto della BEI. Il cliente si impegna a restituire il finanziamento alle scadenze previste da un piano di ammortamento, unitamente agli interessi maturati, calcolati con riferimento ad un tasso variabile o ad un tasso fisso. Talora il cliente, in funzione della finalità del finanziamento e/o della localizzazione dell’investimento finanziato, può godere di contributi pubblici in conto interessi,

---

<sup>35</sup> Cassa Depositi e Prestiti, La Piattaforma ITAtech è la prima iniziativa congiunta di Cassa depositi e prestiti (CDP) e del Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI, del Gruppo BEI) dedicata al finanziamento dei processi di “trasferimento tecnologico” (<https://www.cdp.it/Clienti/Imprese/Iniziativa-Piano-Juncker/ITAtech-Platform/ITAtech.kl>)

<sup>36</sup> Mediocredito Italiano, Foglio Informativo n. 2015 Finanziamento in euro a tasso fisso o indicizzato per il quale la banca utilizza fondi messi a disposizione dalla Banca Europea per gli Investimenti, 5 ottobre 2017

<sup>37</sup> a) progetti contemplanti la valorizzazione delle regioni meno sviluppate; b) progetti contemplanti l’ammodernamento o la riconversione di imprese oppure la creazione di nuove attività indotte dall’instaurazione o dal funzionamento del mercato interno che, per la loro ampiezza o natura, non possono essere interamente assicurati dai vari mezzi di finanziamento esistenti nei singoli Stati membri; c) progetti di interesse comune per più Stati membri che, per la loro ampiezza o natura, non possono essere completamente assicurati dai vari mezzi di finanziamento esistenti nei singoli Stati membri, in Trattato sull’Unione Europea – Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea, p. 145 ([https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/Trattato\\_sull\\_unione\\_europea.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/Trattato_sull_unione_europea.pdf))

per quanto gli interessi e ogni altra condizione economica relativa al finanziamento siano liberamente pattuiti tra le parti. Il finanziamento può essere assistito da garanzie reali (pegno, ipoteca o privilegio) e/o personali (principalmente fidejussioni) e/o da cessioni di crediti. È possibile richiedere che il finanziamento, qualora sussistano i requisiti previsti dalla normativa vigente, venga assistito dalla garanzia diretta del Fondo di garanzia per le PMI ex Legge 662/96 e successive modifiche e integrazioni, il cui scopo è di facilitare l'accesso al credito delle PMI attraverso l'intervento di garanzia dello Stato. In tal caso, essendo la banca soggetto richiedente accreditato presso il Fondo, verrà valutata l'ammissibilità all'intervento di garanzia. Il ricorso alla garanzia diretta del Fondo ex Legge 662/96 (ed anche in caso di garanzia indiretta per intervento di Confidi contro-garantiti sullo stesso Fondo) comporta necessariamente il rispetto di tutti gli ulteriori requisiti e delle disposizioni previste dal Regolamento.

Oltre agli strumenti sopra indicati, nei finanziamenti di emanazione bancaria all'edilizia si è poi progressivamente accentuato il ricorso all'accompagnamento affiancato da garanzie consortili<sup>38</sup> e/o da parte del Fondo di garanzia - Medio Credito Centrale, al fine di "mitigare" il rischio connesso.

- 1) Le garanzie consortili vengono fornite da organizzazioni con struttura cooperativa o consortile consorziate (comunemente chiamate Confidi<sup>39</sup>) che esercitano in forma mutualistica attività di garanzia collettiva dei finanziamenti in favore delle imprese socie. In base all'art. 155 TUB<sup>40</sup> sono soggetti operanti nel settore finanziario e devono iscriversi nell'apposita sezione dell'elenco previsto dall'art. 106 TUB. La finalità dei Confidi è quella di consentire l'accesso al credito anche a imprenditori di non rilevanti dimensioni e non in grado di fornire, singolarmente, adeguate garanzie. Attivi fin dai primi anni Sessanta, diverse legislazioni regionali e quella statale hanno supportato il fenomeno dei consorzi di garanzia, inserendolo nell'area del credito agevolato (leggi 10.5.1976 n. 377 e 1.12.8.1977 n. 675, leggi 30.4.1976 n. 374 e 21.5.1981 n. 240. La più recente legge n. 317 del 1991 prevede

---

<sup>38</sup> C. Baldinelli, La riforma del testo unico bancario: l'impatto sui Confidi, Assoconfidi 2011

<sup>39</sup> A. Di Stefano, Il Sistema dei Confidi in Italia: evoluzione e prospettive,

<sup>40</sup> Testo Unico Bancario, Decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 "Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia" in Banca d'Italia Eurosystema – Versione aggiornata al decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 218, gennaio 2018 (<https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/intermediari/Testo-Unico-Bancario.pdf>)

anche contribuiti a copertura delle eventuali perdite dei consorzi fidi). Con questo tipo di intervento, pur considerata la limitata dimensione generale dei consorzi stessi e la loro frammentarietà (profondamente legati alla dimensione strettamente territoriale e locale, come in generale essi sono), la banca che concede il fido, in caso di insolvenza del consorziato affidato, è beneficiaria di una triplice garanzia: a) quella fornita dal patrimonio del debitore; b) quella fornita dal fondo rischi costituito dal consorzio con il contributo degli enti sovvenzionatori (enti locali, Camere di Commercio ecc.), con l'apporto delle stesse banche convenzionate e con lo storno di parte degli interessi pagati dagli affidati; c) quella conseguente alle fidejussioni prestate dagli altri consorziati. Con la legge 24 novembre 2003 n.326 (c.d. "legge quadro") è stata razionalizzata e resa omogenea la disciplina relativa ai Confidi e sono altresì stati definiti gli ambiti operativi degli stessi.

Un profilo interessante introdotto con la legge quadro riguarda l'introduzione del fondo di garanzia inter-consortile, attraverso le federazioni nazionali; il fondo di garanzia inter-consortile è nato per poter erogare contro garanzie e co-garanzie.

Con il DPR 116/2007 art.1 si è poi cercato di dare una definizione onnicomprensiva ed analitica di intermediari finanziari, individuando così tra gli stessi, oltre alle banche, anche i c.d. intermediari ex art. 106 e 107 TUB, ovvero appunto i Confidi ex art.155.4 TUB e gli intermediari che rilasciano garanzie ai sensi della legge sui lavori pubblici. Gli elementi comuni che abbracciano gli intermediari ex articoli 106 e 107 del TUB riguardano la sottoposizione alla vigilanza da parte di Banca d'Italia, l'esclusività dell'oggetto sociale (art 106.2 TUB), il divieto di raccogliere risparmio tra il pubblico, salvo alcune limitate eccezioni, l'esercizio dell'attività nei confronti del pubblico ed infine l'assenza di armonizzazione a livello europeo.

- 2) La garanzia fornita dal Fondo di garanzia - Medio Credito Centrale<sup>41</sup> invece ha come oggetto e finalità diretta ed immediata favorire l'accesso alle fonti finanzia-

---

<sup>41</sup> MISE, Fondo di garanzia per le PMI, in Governo Italiano ([www.governo.it](http://www.governo.it))

rie delle piccole e medie imprese mediante la concessione di una garanzia pubblica<sup>42</sup>. Soggetti beneficiari sono piccole e medie imprese in possesso dei parametri dimensionali di cui alla vigente disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato alle piccole e medie imprese (decreto MAP – Ministero delle Attività Produttive - del 18 aprile 2005, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 238 del 12 ottobre 2005), ed alla Raccomandazione della Commissione Europea 2003/361/CE del 6 maggio 2003), ovvero valutate "economicamente e finanziariamente sane" mediante appositi modelli, sulla base dei dati di bilancio (o delle dichiarazioni fiscali) degli ultimi due esercizi e della situazione contabile aggiornata a data recente; appartenenti a qualsiasi settore (ad eccezione dei settori "sensibili" esclusi dall'UE: agricoltura, trasporti, cantieristica navale, industria automobilistica, etc.); situate sul territorio nazionale (anche per investimenti all'estero). Sono inoltre soggetti beneficiari i consorzi e le società consortili costituiti/e tra piccole e medie imprese di cui agli articoli 17, 18, 19 e 23 della legge 5.10.91, n. 317, le società consortili miste di cui all'articolo 27 della medesima legge ed i professionisti.

L'intervento del fondo di garanzia può avvenire in forma di:

- a) modalità di intervento del Fondo Garanzia diretta, concessa direttamente alle banche ed agli intermediari finanziari (art. 107 D.lgs. 385/93): la garanzia concessa è "a prima richiesta", esplicita, incondizionata e irrevocabile e copre, nei limiti dell'importo massimo garantito, l'ammontare dell'esposizione dei soggetti finanziatori nei confronti delle PMI
- b) controgaranzia su operazioni di garanzia concesse da Confidi ed altri fondi di garanzia (gestiti da banche e intermediari artt.106-107 D.lgs. 385/93).

Due sono le tipologie di intervento:

- a) "a prima richiesta": essa è esplicita, incondizionata ed irrevocabile, concessa ai soggetti richiedenti in misura non superiore all'80% dell'importo da essi ga-

---

<sup>42</sup> MISE, Fondo di garanzia per le PMI, Disposizioni operative approvate con decreto del Ministero dello Sviluppo del 7 dicembre 2016 in vigore dal 14.6.2017

rantito. In caso di inadempimento del soggetto beneficiario finale, devono essere avviate a cura del soggetto finanziatore, le procedure di recupero del credito inviando al soggetto beneficiario finale inadempiente, e per conoscenza al gestore, l'intimazione del pagamento dell'ammontare dell'esposizione per rate o canoni insoluti, tramite raccomandata entro 12 mesi dalla data di inadempimento per le operazioni con piano di ammortamento altrimenti entro 90 giorni per le operazioni con durata inferiore a 18 mesi senza piano di ammortamento;

- b) "sussidiaria": essa viene concessa qualora non ricorrano le condizioni del punto precedente. Le procedure di recupero del credito devono essere avviate, a cura del soggetto finanziatore, entro 18 mesi dalla data di inadempimento del debitore.

C'è poi la c.d. "cogaranzia", concessa direttamente a favore dei soggetti finanziatori e congiuntamente ai Confidi ed altri fondi di garanzia ovvero a fondi di garanzia istituiti nell'ambito dell'Unione Europea o da essa cofinanziati.

È ammissibile qualsiasi tipologia di operazione finanziaria, purché direttamente finalizzata all'attività d'impresa a fronte di investimenti materiali ed immateriali, non di mera sostituzione, da effettuare nel territorio nazionale successivamente alla data di presentazione della richiesta di finanziamento al soggetto finanziatore (principio della necessità dell'aiuto).

La percentuale di garanzia diretta sarà così strutturata in base all'intervento: 80% per breve termine; 80% per le operazioni con durata uguale o superiore ai 36 mesi; 50% per operazioni sul capitale di rischio, operazioni di sottoscrizione di "mini-bond"; 30% per consolidamento passività a breve termine su stessa banca o stesso gruppo bancario.

Alcuni tipici finanziamenti bancari sono stati invece "rivisitati" nelle modalità di accesso (percentuali di finanziamento delle iniziative interessate e/o durata massima prevista e/o possibilità di modificare/sospendere i termini di pagamento delle rate di rimborso) per incontrare l'esigenza emergente dalle difficoltà di affrontare il mercato con i "vecchi" strumenti non aggiornati. Si tratta principalmente delle formule seguenti.

## Mutuo edilizio residenziale “corporate”<sup>43</sup>

Il mutuo edilizio residenziale corporate è un finanziamento a medio lungo termine di natura fondiaria concesso alle imprese per costruire, ristrutturare o trasformare immobili ad uso abitativo, ai sensi dell'art. 38 del D. Lgs n.385 del 1.9.1993 (Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia) che definisce come "credito fondiario" la concessione di un finanziamento a medio lungo termine garantito da ipoteca di primo grado sugli immobili. Per tale prodotto, pur da sempre esistente nel catalogo delle banche italiane, la novità è rappresentata dalla durata ammessa nel termine massimo dei 30 anni (quando le “buone pratiche” ammettevano un massimo termine nei 10 anni canonici) e l’innalzamento del limite massimo di concedibilità dei finanziamenti all'80% del valore dei cespiti ipotecati o del costo delle opere da eseguire sugli stessi, compreso il costo dell'area o dell'immobile da ristrutturare, tenendo conto delle accertate capacità di rimborso del mutuatario. Anche in questo caso la prassi prevedeva tipicamente il finanziamento al 60/70% con esclusione dell'area. Il mutuo edilizio residenziale “corporate”, una volta terminata la costruzione/ristrutturazione degli immobili, è normalmente soggetto al frazionamento con successivo eventuale accollo da parte dell'acquirente e trasformazione in uno dei mutui dedicati alla clientela "privati". Tale limite di concedibilità dell'80% può essere elevato fino al 100% in presenza di garanzie integrative offerte dal cliente. Le garanzie integrative possono essere costituite da fidejussioni bancarie, da polizze fideiussorie di compagnie di assicurazione, dalla garanzia rilasciata da fondi pubblici di garanzia, da cessione di crediti verso lo Stato, nonché da cessioni di annualità o di contributi a carico dello Stato o di enti pubblici e dal pegno su titoli di Stato o obbligazionari ammessi.

## Mutuo fondiario/edilizio non residenziale “corporate”<sup>44</sup>

L'apprezzamento delle agevolazioni ammesse per l'edilizia residenziale può essere facilmente evidenziato da un semplice raffronto con quanto previsto invece per il comparto non residenziale dove le previsioni tornano ad essere vincolate

---

<sup>43</sup> Banca MPS Spa, Mutuo edilizio residenziale corporate, Scheda prodotto, 4 aprile 2017

<sup>44</sup> Banca MPS Spa, Mutuo fondiario/edilizio non residenziale corporate, Scheda prodotto, 4 aprile 2017

alle “antiche prassi” prudenziali in termini di durata massima degli interventi e della percentuale di finanziabilità delle operazioni immobiliari.

Il mutuo fondiario/edilizio non residenziale è quindi un finanziamento a medio e lungo termine di natura fondiaria, concesso alle imprese per acquistare, costruire o ristrutturare immobili ad uso non abitativo, ai sensi dell'art. 38 del D. Lgs n. 385 del 1.9.1993 (Testo Unico delle Leggi in materia bancaria e creditizia) che definisce come "credito fondiario" la concessione di un finanziamento a medio lungo termine garantito da ipoteca di primo grado sugli immobili. Possiamo individuare due principali tipologie di operazioni: - Mutui fondiari ordinari che hanno per oggetto immobili già esistenti; - Mutui edilizi ordinari che hanno per oggetto immobili da costruire, da ristrutturare e da trasformare. Questi ultimi possono essere erogati anche con il sistema delle erogazioni rateali durante il corso dei lavori, in relazione allo stato di avanzamento dei lavori (cosiddetti SAL), debitamente controllato, fermo restando che il limite di finanziabilità deve essere rispettato durante ogni fase dell'esecuzione dei lavori.

In termini di importo finanziabile in questo caso dobbiamo distinguere gli immobili in base alla loro tipologia (e quindi in base al loro grado di fungibilità). Avremo quindi un limite di intervento del 60/70% per negozi ed uffici, 50/60% per laboratori, alberghi, opifici, 50% per le aziende agrarie mentre per la durata viene generalmente previsto un massimo 15 anni per tutte le tipologie di mutuo.

#### Mutuo “flessibile”<sup>45</sup>

Per andare incontro alle esigenze di imprese operanti in mercati non ancora usciti pienamente da una situazione di crisi è stata introdotta quasi presso ogni istituto di credito una formula di finanziamento a medio/lungo termine con ammortamento graduale del capitale con previsione contrattuale di sospensione del pagamento della rata e relativo allungamento del periodo di ammortamento; gli interessi relativi al periodo di sospensione verranno ripartiti, in quote uguali, sulle rimanenti rate del piano di ammortamento. Destinatari sono aziende di piccola e

---

<sup>45</sup> Banca MPS Spa, Montepaschi mutuo flessibile, Scheda prodotto, 4 aprile 2017

media dimensione con rating non negativo che necessitano della copertura finanziaria di investimenti e circolante e che, per la particolare attività svolta (stagionalità della produzione, commesse, eccetera), sono soggette a possibili tensioni finanziarie e, di conseguenza, intendono preconstituirsì la possibilità di sospendere, per un numero limitato di rate, il pagamento del finanziamento. Per quanto si tratti di introduzione “logica” alla luce della possibilità, pur sempre esistente, di crisi aziendali, tale strumento ha rappresentato un passo non scontato da parte del sistema bancario che in passato non aveva mai accolto la previsione in forma contrattualizzata della possibilità di un sostanziale mancato rispetto del programma di ammortamento di un finanziamento. Tale iniziativa è partita proprio dal mondo dell’immobiliare con le previsioni di sospendibilità del pagamento delle rate dei mutui prima casa delle persone fisiche, poi estesa al comparto “corporate”.

#### Finanziamento Basilea 3<sup>46</sup>

Finanziamento a medio termine, destinato a migliorare l’assetto finanziario dell’azienda, che consente di trasformare in indebitamento a medio termine tutto o parte dell’indebitamento a breve di natura finanziaria (escludendo quindi le forme tecniche autoliquidanti in corso di validità) contratto esclusivamente presso la stessa banca. In teoria questo strumento costituisce per le aziende del settore delle costruzioni un’ottima opportunità di adeguamento agli standard economico-patrimoniali mediamente diffusi a livello europeo ma, dato il suo scarso utilizzo, la patrimonializzazione aziendale continua a non sembrare una priorità per l’imprenditore edile nazionale.

Il Finanziamento Basilea 3, che non prevede l’acquisizione di garanzie reali, deve essere obbligatoriamente assistito per il 30% dalla garanzia diretta del Fondo di Garanzia per le PMI (gestito da Medio Credito Centrale S.p.A. - MCC) oppure assistito per il 60% da garanzia a prima richiesta di un Consorzio Fidi ex art. 107 del TUB a sua volta contro-garantito al 60% del Fondo di Garanzia per le PMI (in ogni caso entro il limite di importo stabilito dalle disposizioni operative del citato Fondo).

---

<sup>46</sup> Banca MPS Spa, Finanziamento Basilea 3, Scheda prodotto, 4 aprile 2017

## Horizon 2020: fondi UE per l'edilizia residenziale<sup>47</sup>

Horizon 2020<sup>48</sup> è un programma di finanziamento creato dalla Commissione Europea, organo esecutivo dell'Unione europea, per sostenere e promuovere la ricerca nello Spazio Europeo della Ricerca (più comunemente indicato con l'acronimo ERA, European Research Area). È l'ottavo dei programmi quadro per la ricerca, lo sviluppo tecnologico, la ricerca finanziaria e l'innovazione (Framework Programmes for Research and Technological Development), con l'accento sull'innovazione, accelerando la crescita economica e fornendo soluzioni agli utenti finali che spesso sono agenzie governative. Il nome del programma è stato modificato in "Programma Quadro per la Ricerca e l'Innovazione" (Framework Programme for Research and Innovation).

Concepito come un motore in grado di guidare lo sviluppo economico e di creare nuovi posti di lavoro, Horizon 2020 rappresenta il principale strumento finanziario volto a rafforzare lo Spazio Europeo della Ricerca – ossia la creazione di un'area comune in cui ricercatori, conoscenze scientifiche e tecnologiche possano circolare liberamente – e ad attuare la cosiddetta 'Unione dell'Innovazione: l'iniziativa faro di Europa 2020 finalizzata a promuovere la competitività globale europea, favorendo la costituzione di partenariati per l'innovazione, il potenziamento delle iniziative di ricerca e la semplificazione amministrativa per l'accesso ai fondi di finanziamento.

L'obiettivo del programma è quello di completare lo Spazio Europeo della Ricerca coordinando le politiche nazionali di ricerca e riunendo i finanziamenti di ricerca in alcuni settori per evitare duplicazioni. Horizon 2020 è considerato uno strumento politico per attuare altre iniziative politiche di alto livello dell'Unione europea, come l'Europa 2020 e l'Innovation Union. Horizon 2020 supporta l'”open access” ai risultati della ricerca, al fine di creare una maggiore efficienza, migliorare la trasparenza e accelerare l'innovazione.

---

<sup>47</sup> MIUR - Direzione Generale per il coordinamento la promozione e la valorizzazione della ricerca, ResearchItaly il portale della ricerca italiana, Horizon 2020

<sup>48</sup> I. Genestrone, Horizon 2020, PMI: fondi UE per l'edilizia residenziale, Ipsos 23 novembre 2016

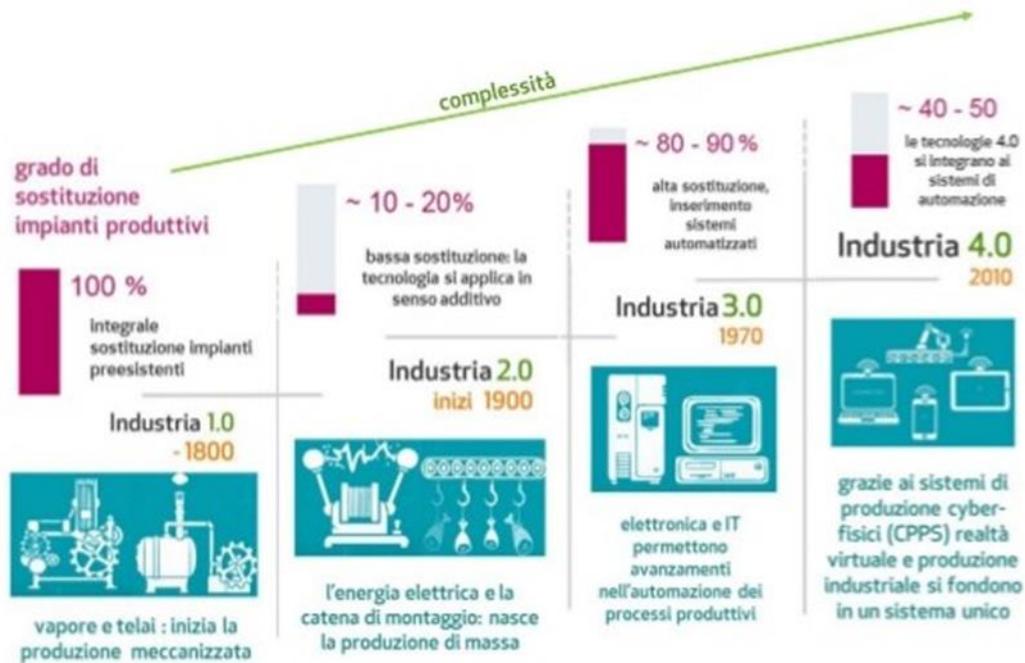
Il programma si svolge dal 2014 al 2020 e prevede un finanziamento di circa 80 miliardi di Euro, con un incremento del 23% rispetto alla fase precedente.

Le PMI possono presentare proposte progettuali per lo sviluppo di tecnologie avanzate in grado di innovare il mercato dell'edilizia residenziale per quanto riguarda le soluzioni di approvvigionamento e di stoccaggio ibrido di energia. I nuovi progetti relativi al programma Horizon 2020 permetteranno, da un lato, di sfruttare in misura sempre crescente l'energia generata grazie a fonti alternative e rinnovabili e, dall'altro, di trasformare l'energia elettrica in energia per il riscaldamento/raffreddamento degli edifici. Il costo di ogni progetto dovrebbe essere compreso tra i 4 e i 6 milioni di Euro, mentre il co-finanziamento UE è del 100%.

Nell'ambito dei fondi Horizon 2020 il bando "Highly efficient hybrid storage solutions for power and heat in residential buildings and district areas, balancing the supply and demand conditions" (EEB-06-2016) destina quasi 55 milioni di Euro al supporto di progetti innovativi destinati ad introdurre nel mercato dell'edilizia soluzioni di approvvigionamento e stoccaggio ibrido, ad alta efficienza, per l'energia elettrica ed il riscaldamento/raffreddamento in edifici ed in quartieri residenziali.

#### Industria/Industry 4.0

Un capitolo importante nel sostegno e nello sviluppo dell'economia è dato dalla recente implementazione del programma di interventi chiamato Industria 4.0, la cui denominazione richiama volutamente l'idea dell'avvio di una c.d. "quarta rivoluzione industriale" La tabella n. 2 evidenzia in estrema sintesi le tappe dell'evoluzione industriale ad oggi (fonte A. Lanza, Prometeia, da Convegno 14th Exhibitionist, Fondazione Fiera di Milano con la collaborazione di Regione Lombardia, Camera di Commercio di Milano, Meet The Media Guru).



Il concetto Industria 4.0 ha manifestato i suoi dirompenti effetti soprattutto nel comparto della manifattura ma le implicazioni per il mondo delle costruzioni sono di estrema rilevanza anche se in questo caso l'applicazione è ancora agli inizi.

L'industria 4.0<sup>49, 50</sup> passa per il concetto di “smart factory”<sup>51</sup> che si compone di 3 parti:

- 1) “Smart production”: nuove tecnologie produttive che creano collaborazione tra tutti gli elementi presenti nella produzione ovvero collaborazione tra operatore, macchine e strumenti.
- 2) “Smart services”: tutte le “infrastrutture informatiche” e tecniche che permettono di integrare i sistemi ma anche tutte le strutture che permettono, in modo collaborativo, di integrare le aziende (fornitore – cliente) tra loro e con le strutture esterne (strade, hub, gestione dei rifiuti, ecc.)

<sup>49</sup> Deutsche Bank, Industry 4.0: Huge potential for value creation waiting to be tapped, Deutsche Bank Research ([www.dbresearch.com](http://www.dbresearch.com)), 23 maggio 2014

<sup>50</sup> R. Garbellano, Che cosa sono davvero smart factory e industria 4.0, Industria Italiana ([www.industriaitaliana.it](http://www.industriaitaliana.it)), 31 maggio 2016

<sup>51</sup> Wikipedia, l'enciclopedia libera.

- 3) Smart energy”: tutto questo sempre con un occhio attento ai consumi energetici, creando sistemi più performanti e riducendo gli sprechi di energia secondo i paradigmi tipici dell’energia sostenibile”.

La chiave di volta dell’Industry 4.0 sono i sistemi ciberfisici (CPS o “Cyber-Physical Systems”) ovvero sistemi fisici che sono strettamente connessi con i sistemi informatici e che possono interagire e collaborare con altri sistemi CPS. Questo sta alla base della decentralizzazione e della collaborazione tra i sistemi, che è strettamente connessa con il concetto di industria 4.0.

Il termine Industria 4.0 (o Industry 4.0) indica in sostanza una tendenza dell’automazione industriale che integra alcune nuove tecnologie produttive per migliorare le condizioni di lavoro e aumentare la produttività e la qualità produttiva degli impianti<sup>52</sup>.

L’origine della definizione proviene da una iniziativa avviata dal governo tedesco, poi allargata a livello europeo, che ha trovato spunto nelle idee di Henning Kagermann, Wolf-Dieter Lukas e Wolfgang Wahlster<sup>53</sup> e fu da questi inizialmente utilizzato ad un convegno tenutosi presso la Fiera di Hannover del 2011. Il programma avviato a fine 2013 ipotizzava ingenti investimenti a tutto campo, dalle infrastrutture alle scuole, dai sistemi energetici a enti di ricerca e aziende con lo scopo di modernizzare l’economia di produzione della Germania e farle recuperare la posizione di leadership in particolare nel settore manifatturiero, aumentando produttività e competitività. Il positivo riscontro realizzato ha spinto numerosi “competitors” a sintonizzarsi sulla stessa linea di sviluppo. La significatività dei risultati ha comportato una sorta di scalino rispetto alle precedenti modalità di approccio alla produzione, con potenziali notevoli impatti anche sul versante sociale (si pensi, ad esempio, alla tecnologia del “cloud” – sistema di distribuzione di risorse informatiche, tipo archiviazione, elaborazione, trasmissione dati, caratterizzato dalla disponibilità “on demand” attraverso Internet a partire da un insieme di risorse preesistenti e configurabili - e gli effetti sulla flessibilizzazione

---

<sup>52</sup> M. Temporelli, F. Colorni, B. Gamucci, 4 punto 0: Fabbriche, professionisti e prodotti della Quarta rivoluzione industriale, Hoepli 2017

<sup>53</sup> W. Wahlster, Industrie 4.0: Mit dem Internet der Dinge auf dem Weg zur 4. Industriellen Revolution, in Meinung VDI nachrichten, 1 aprile 2011 n. 13

del lavoro), facendo così parlare di “quarta rivoluzione industriale”, dove si prevede e si amplia l’uso di macchine intelligenti, interconnesse e collegate ad internet e l’implementazione delle tecnologie abilitanti.

Si riportano di seguito le esperienze internazionali in argomento ovvero i principali piani d'azione già previsti negli Stati Uniti, in Francia e in Germania<sup>54</sup>.

Negli Stati Uniti il piano "Manufacturing USA" ha avviato un network di istituti e di laboratori di eccellenza per la diffusione tecnologica e delle competenze, costituiti da grandi gruppi privati di ICT (Information and Communications Technology) e università, promosso dal Governo e finanziato tramite partnership pubblico-private. L'impegno pubblico è di 0,5 miliardi di dollari e fra le principali manovre si è dato supporto pubblico a progetti di ricerca.

In Francia, "Industrie du Futur" prevede un Piano di reindustrializzazione e di investimento in tecnologie Industria 4.0 guidato centralmente dal Governo con un investimento pubblico superiore a 10 miliardi di Euro che passa attraverso incentivi fiscali per investimenti privati, prestiti agevolati per PMI e per le mid-tier, credito d'imposta per la ricerca e finanziamento di specifici progetti "Industrie du Futur" e "Invest for the future".

In Germania il piano "Industrie 4.0" prevede un piano d'azione sponsorizzato a livello federale con il coinvolgimento di grandi player industriali e tecnologici, un impegno pubblico per 1 miliardo di Euro, con finanziamento di progettualità aziendali e centri di ricerca applicata e agevolazioni fiscali per investimenti in start-up tecnologiche.

Qual è invece, nel contempo, la situazione odierna nel nostro paese?

L'Italia<sup>55, 56</sup> ha istituito una cosiddetta “cabina di regia” a livello governativo che raccoglie i principali ministeri ed i Politecnici di Bari, Milano e Torino, la Scuola

---

<sup>54</sup> C. Fotina, Germania e Italia, doppio modello per Industria 4.0, Il Sole 24 ORE 27 settembre 2017

<sup>55</sup> MISE, Piano nazionale Industria 4.0  
([http://www.governo.it/sites/governo.it/files/industria\\_40\\_MISE.pdf](http://www.governo.it/sites/governo.it/files/industria_40_MISE.pdf))

<sup>56</sup> MISE, Piano nazionale Industria 4.0 – Investimenti, produttività e innovazione, Milano 21 settembre 2016  
([http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/Industria\\_40%20\\_conferenza\\_21\\_9](http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/Industria_40%20_conferenza_21_9))

Superiore Sant'Anna di Pisa, CRUI (Conferenza dei Rettori delle Università Italiane), Cassa Depositi e Prestiti e vari Centri di Ricerca, oltre ad alcune realtà del mondo economico e imprenditoriale e le principali sigle sindacali.

Le direttrici chiave riguardano investimenti innovativi e competenze. Sono previste anche direttive di accompagnamento che riguardano le infrastrutture abilitanti e strumenti pubblici di supporto.

Per gli investimenti innovativi in particolare si mira a

a) Incentivare gli investimenti privati su tecnologie e beni I4.0

- Iper-ammortamento: incremento dell'aliquota al 250% per beni I4.0 (In caso di investimento in beni I4.0 per 1.000.000 di Euro la riduzione delle tasse pagate in 5 anni è pari a 360.000 di Euro)
- Super-ammortamento: affinamento e proroga della norma per un anno
- Beni Strumentali: proroga della norma per un anno (Legge “Sabatini Ter”)
- Fondo Rotativo Imprese: sezione del FRI dedicata a investimenti I4.0 in cui CDP interviene in pool con il sistema bancario

b) Aumentare la spesa privata in Ricerca, Sviluppo e Innovazione

- Credito d'imposta alla ricerca: incremento aliquota su ricerca interna dal 25% al 50% e limiti credito massimo per contribuente da 5 a 20 milioni di Euro: credito d'Imposta 500.000 Euro (in caso di spesa maggiore limite massimo a 20.000.000 di Euro)

c) Aumentare la spesa privata in Ricerca, Sviluppo e Innovazione

- Credito d'imposta alla ricerca: incremento aliquota su ricerca interna dal 25% al 50% e limiti credito massimo per contribuente da 5 a 20 milioni di Euro

d) Rafforzare la finanza a supporto di I4.0, venture capital e start-up

- Detrazioni fiscali al 30% per investimenti fino a 1 milioni di Euro in PMI innovative
- Assorbimento perdite start-up da parte di società "sponsor"
- PIR (Piani individuali di risparmio) - Detassazione capital gain su investimenti a medio/lungo termine
- Programma "acceleratori di impresa"
- Fondi dedicati all'industrializzazione di idee e brevetti innovativi
- Fondi VC ("venture capital") dedicati a start-up I4.0 in co-matching (con un investimento per 1 milione di Euro in start-up innovative, si prevede una detrazione fiscale del 30%; con un investimento massimo per contribuente pari a 1 milione di Euro la detrazione fiscale pari a 300.000 Euro / anno).

Ma è possibile in edilizia un'Industria 4.0? Durante l'annuale convegno dei Giovani ANCE, non a caso intitolato "Mattoni 4.0" (XVIII Convegno Giovani Imprenditori Edili – Roma, 19 maggio 2017)<sup>57</sup>, relatori e partecipanti hanno dibattuto il tema della conclamata arretratezza dell'edilizia nel nostro paese<sup>58</sup>. La conseguenza più immediata di questa situazione è l'incapacità di approfittare delle opportunità, anche in termini di accesso a finanziamenti ed agevolazioni, introdotte da un approccio normativo che dà chiara preferenza alle imprese che riescono ad operare utilizzando le migliori prassi attraverso innovazioni di processo e prodotto offerte dalla presente tecnologia digitale. La particolare lunghezza della filiera dell'edilizia italiana richiede l'applicazione di ogni novità disponibile da progettazione a costruzione, gestione e manutenzione degli edifici. Il gap maturato nel tempo dal nostro imprenditore edile medio nei confronti delle tecnologie digitali è tale che la sopravvivenza sul mercato sarà sempre più determinata dal mutamento di prospettiva, alla luce della sempre più incisiva presenza dei contenuti digitali. In realtà la c.d. "Edilizia 4.0" è una realtà già in tanti paesi del mondo grazie al fatto che le tecnologie tradizionali sono assolutamente integrabili con

---

<sup>57</sup> ANCE Giovani, XVIII Convegno Giovani Imprenditori Edili, Mattoni 4.0 digitalizziamo un antico e nobile mestiere - Roma 19 maggio 2017

<sup>58</sup> E. Stoppioni, "Mattoni 4.0": la filiera edilizia che non teme il futuro, Linkiesta.it, 25 maggio 2017

quelle innovative ma, per riuscire a tradurla in realtà anche da noi, l'incentivazione fiscale promossa dal programma Industria 4.0 non è sufficiente a causa della complessità del sistema e della filiera (che comprende anche logistica e ICT<sup>59</sup>, o "Information and Communication Technologies"). Digitalizzazione e standardizzazione riescono a consentire gestione e trasmissione delle informazioni in modo semplice e senza possibilità di incertezze. Si sostiene ormai in modo generalizzato che il cantiere, luogo di realizzazione del costruendo, è lo snodo in cui le informazioni devono arrivare in modo veloce e assolutamente preciso in quanto l'obiettivo è ottenere una sorta di "macchina" che realizzi gli "oggetti" così come progettati e desiderati. La digitalizzazione potrà aprire prospettive di enorme rilevanza a livello nazionale al fine di fornire la necessaria prevenzione e la capacità di far fronte con relativa economicità alle numerose e inevitabili (in considerazione di conformazione del territorio e di come l'intervento umano vi ha inciso nei secoli) emergenze che vanno gestite in occasione di eventi naturali quali terremoti, inondazioni e così via. La digitalizzazione (a partire dall'introduzione del cosiddetto "building information modelling" o più comunemente BIM) dà la possibilità di avere una "scansione" di tutto il patrimonio edilizio e di attuare una manutenzione programmata nel tempo che a sua volta è alla base di un corretto sistema di prevenzione. Le moderne tecnologie possono infatti fornire indicazioni dettagliate sullo stato di salute degli edifici e delle infrastrutture in modo da consentire l'implementazione di adeguati e tempestivi piani di manutenzione o agevolare la ricostruzione a seguito di crolli o danneggiamenti. Da tempo si parla del resto di rendere obbligatoria la predisposizione del cosiddetto fascicolo digitale del fabbricato, per gli immobili privati, e redigere un "data base" completo del patrimonio pubblico, magari in collaborazione con le università italiane.

La risposta alla domanda iniziale ("Ma è possibile in edilizia un'Industria 4.0?") è quindi positiva perché Industria 4.0 ha grandi potenzialità anche nel settore delle costruzioni e il tutto ruota intorno al già citato concetto di BIM.

---

<sup>59</sup> Per ICT si intende l'insieme delle tecnologie che forniscono l'accesso alle informazioni attraverso le telecomunicazioni con focalizzazione sulle tecnologie di comunicazione, quali internet, reti wireless, telefoni cellulari e altri mezzi di comunicazione

Come sopra anticipato, il BIM (“building information modeling”) è oggi il punto di partenza della modernizzazione del settore, dal momento che costituisce la tecnica che, tramite moderni software, produce l’informatizzazione delle fasi del processo edilizio e la rappresentazione digitale dell’intervento lungo il suo intero ciclo di vita, dalla progettazione, alla realizzazione, alla manutenzione, alla dismissione. La sua applicazione, con i vari livelli di dettaglio in funzione dell’esigenza, conduce infatti a benefici importanti a partire da minori tempi di realizzazione, maggiore rispondenza dell’opera alle esigenze della committenza e maggiore probabilità di rispetto dei costi preventivati. Con BIM vengono prodotte attualmente le più importanti opere di ingegneria e architettura nel mondo e in questo l’Italia è in grande ritardo rispetto ai suoi “competitor” internazionali, anche solo in Europa (dove non intendiamo solo i big europei ma anche le economie emergenti, da Ungheria a Polonia a Repubblica Ceca ed oltre). Da indagine ANCE al proprio interno<sup>60</sup> risulta che nel 70% circa delle associazioni territoriali c’è una conoscenza di base sul BIM ma in realtà il numero di imprese che utilizzano lo strumento nella pratica quotidiana è molto ridotto anche se è considerato molto utile tanto per chi progetta che per ogni altro componente della filiera delle costruzioni. L’uso coordinato del BIM all’interno di ogni intervento, condiviso da tutte le figure tecniche, dalle imprese edili e dalla committenza, porta a vantaggi generali e la digitalizzazione non è uno strumento adatto solo ai lavori medio-grandi. Le imprese più grandi recepiscono e si adattano prima e meglio al nuovo processo digitale ma tutti i soggetti in gioco dovranno sfruttarne le potenzialità se vogliono aumentare la propria competitività e sopravvivere in un mercato difficile ma, in mancanza di adeguamento ai nuovi standard, potenzialmente letale.

La digitalizzazione appartiene dunque a quella innovazione di processo che sin dalle prime battute avevamo definito come elemento determinante per le imprese di costruzione del nostro paese per stare “nel mercato” e realizzare un progressivo rafforzamento industriale e patrimoniale attraverso la massimizzazione dell’efficienza produttiva.

---

<sup>60</sup> ANCE, Audizione presso la Commissione Attività produttive della Camera dei Deputati nell’ambito dell’Indagine conoscitiva sulla “Rivoluzione industriale 4.0 quale modello da applicare al tessuto industriale italiano. Strumenti per favorire a digitalizzazione delle filiere industriali nazionali”, 27 aprile 2016 – XVII legislatura

Per tali motivi occorre recuperare il terreno perduto ed adottare a livello governativo una seria strategia nazionale per la digitalizzazione del processo, similmente a quanto fatto da altri Paesi europei come la Gran Bretagna, la Germania o la Francia. In Gran Bretagna il BIM è oggetto di un piano strategico iniziato nel 2011 e che proseguirà fino al 2019, in cui è previsto per legge per tutti i progetti pubblici l'utilizzo di un determinato livello di BIM e in cui sono stati investiti 20 milioni di sterline. Percorsi simili sono stati adottati in Germania, dove è stata recentemente pubblicata la "Roadmap per la progettazione e costruzione digitalizzata", e in Francia, che ha stanziato 20 milioni di Euro per il piano di transizione digitale per il settore delle costruzioni. La Commissione europea ha avviato un piano per sostenere le iniziative nazionali per la digitalizzazione dell'industria e dei servizi connessi in tutti i settori, prevedendo di mobilitare in tal modo più di 50 miliardi di Euro di risorse pubbliche e private.

Sul Piano Nazionale Industria 4.0 lanciato dal governo a Milano il 21 settembre 2016 a poco più di un anno dalla sua nascita e in base quanto realizzato è comunque possibile trarre alcune valutazioni<sup>61</sup>.

1) si tratta di una iniziativa dalle molteplici implicazioni perché comporta la necessità che sia l'azienda che introduce nel proprio ambiente operativo innovazioni 4.0 sia l'intera filiera che elabora le diverse tappe in cui si sviluppano tali innovazioni attivino tale processo e questo richiede innanzitutto conoscenza delle potenzialità e dei meccanismi che governano l'iniziativa. Il Piano si basa soprattutto sulla attività di pubblicizzazione dell'iniziativa e degli scopi attraverso i "Digital innovation hub", sullo sviluppo con i Centri di competenza, sulla adozione di processi produttivi Industria 4.0 con l'iper-ammortamento e sull'innovazione con il credito di imposta R&S. In un momento successivo si dovrà probabilmente insistere soprattutto sul credito di imposta per sostenere lo sviluppo di prodotti e soluzioni Industria 4.0, rendendo omogenee le competenze in un sistema industriale caratterizzato da poche grandi imprese ideatrici e sviluppatrici di tecnologia, numerose PMI con ottimo know-how mentre rare sono le vere e proprie start-up.

2) L'evoluzione degli sviluppi di Industria 4.0 richiede un'ampia base di enti e imprese in grado di collaborare e di costituire una rete che coinvolga gli attori (imprese, università,

---

<sup>61</sup> C. Ferro, Cinque mosse per dare slancio a Industria 4.0, Il Sole 24 ORE, 16 settembre 2017Su

centri di ricerca pubblici e privati, finanza e istituzioni) e i fattori (cultura d'impresa, investimenti, competenze e finanziamenti). In questo contesto il sistema formativo può garantire crescita di posti di lavoro di qualità con la creazione di figure dedite alla evoluzione dei profili professionali.

3) Le imprese stanno già fornendo risposte positive a un insieme di regole fondamentalemente incisive e stanno corrispondentemente utilizzando risorse per prepararsi alla sfida digitale. Secondo dati UCIMU (l'associazione dei costruttori italiani di macchine utensili, robot, automazione e di prodotti a questi ausiliari) gli ordinativi di strumentazioni aventi tali caratteristiche sono cresciuti del 28,5% annuo nel secondo trimestre 2017, dopo un +22% nel primo<sup>62</sup>,<sup>63</sup>.

4) Quella indicata è peraltro una evoluzione necessaria e integrale all'interno del sistema produttivo ma richiede tempo, costanza e determinazione. La Germania, ad esempio, ha iniziato nel 2011 e continua oggi a promuovere l'Industria 4.0 con 35 centri di competenza ("testbeds").

5) Si deve insistere nel potenziamento e nel perfezionamento di tutta la strumentazione integrativa. In Italia si è puntato molto sul cosiddetto "iper-ammortamento" ma la maturazione culturale, le scelte tecniche e il finanziamento che stanno a monte di un investimento I-4.0 richiedono in media oltre un anno per riuscire a concretizzare un progetto. Diventa quindi fondamentale il sostegno dello strumento con la messa a disposizione di fondi pubblici in misura adeguata a realizzare l'indispensabile sviluppo tecnologico, senza indulgere alla tentazione di limitare nel tempo la possibilità di accedere all'agevolazione alla rincorsa di entrate fiscali che sarebbe meglio perseguire per altra via.

Nel caso italiano si è tuttavia dato meno peso al credito d'imposta per attività di R&S, presente ma limitato rispetto all'esempio francese, sia in termini di risorse (massimale 20 milioni di Euro) che di struttura (credito su spesa incrementale). Per amplificare l'effetto e massimizzare l'efficacia in relazione all'obiettivo sarebbe auspicabile predisporre stanziamenti maggiori e crediti formativi per avviare programmi intensivi di formazione del personale e il credito di imposta potrebbe qui fare la sua parte. I finanziamenti previsti

---

<sup>62</sup> UCIMU-Sistemi per produrre, Il punto del presidente Massimo Carboniero dal consiglio direttivo di UCIMU, 14 novembre 2017

<sup>63</sup> UCIMU-Sistemi per produrre, comunicato stampa 27 aprile 2017

per i Centri di competenza individuati dal Piano non sono in realtà ancora stati avviati. È altresì indispensabile spingere la creazione di modelli commerciali di collaborazione tra impresa e università e, anche in questo caso, lo strumento del credito di imposta potrebbe giocare un ruolo importante per la partecipazione delle imprese. Ulteriore elemento di incentivazione dovrebbe essere la riduzione del cuneo fiscale per i giovani neoassunti. È ormai assodato da tempo che il nostro costo del lavoro per ora lavorata riduce significativamente la competitività della nostra industria manifatturiera con un cuneo fiscale tra i maggiori d'Europa. In fin dei conti, infatti, per promuovere l'innovazione servono maestranze qualificate e ridurre gli oneri sul costo del lavoro assumerebbe un rilievo importante. Alla base del differenziale competitivo dell'industria manifatturiera italiana troviamo le risorse per la ricerca e il costo del lavoro per unità prodotta e imporre con decisione il Piano Industria 4.0 equivale ad affermare la necessità di innescare la giusta combinazione di misure di spinta all'innovazione, inserimento dei giovani nel sistema produttivo, produttività del fattore lavoro e riduzione degli oneri sul costo del lavoro stesso, tutte cose avviate da tempo in altri contesti nazionali.

Entrare stabilmente nella quarta rivoluzione industriale richiede di disporre di finanziamenti, partner industriali e commerciali di livello già avviati sullo stesso percorso ma anche tanta formazione. A titolo di esempio, una ricerca effettuata su un campione di PMI del Lazio dal Dipartimento di Ingegneria dell'impresa dell'Università di Roma Tor Vergata insieme a Unindustria<sup>64</sup> evidenzia in questo comparto una arretratezza pesante. Le due istituzioni da oltre un anno stanno lavorando al progetto di Cicero Hub, punto di contatto Università/Unindustria/aziende per sostenere queste ultime nella loro evoluzione digitale.

Per incontrare le esigenze delle PMI in termini di avvicinamento ai concetti espressi nel Piano Industria 4.0, Unindustria ha avviato tra fine 2016 e inizio 2017 un'indagine i cui primi risultati evidenziano che le imprese della regione Lazio cercano “in primis” sostegno per la formazione digitale (84%), per ottenere finanziamenti regionali, nazionali ed europei (47%), per elaborare studi di fattibilità sull'utilizzo delle tecnologie utili allo scopo (39%), per la commercializzazione (29%) e la ricerca di partner industriali (29%), per l'analisi delle criticità (21%), lo sviluppo di un prototipo (21%) e la scelta delle università con cui collaborare (21%). Su tale base Cicero Hub (grazie alla partecipazione al

---

<sup>64</sup> M. Bartoloni, Indagine sulle PMI, Il sole 24 ORE, 13 giugno 2017

progetto di grandi aziende e PMI, le università romane e centri di ricerca come Enea e Cnr) si attiverà nel sostegno per l'accesso a strumenti di finanziamento pubblici e privati, ai servizi di "mentoring", alle attività di pianificazione degli investimenti e l'interazione con i "digital hub" europei.

Le sinergie del progetto sono sfociate in un accordo triennale tra Confindustria Piccola Industria e Intesa Sanpaolo "Progettare il futuro", col quale si mira ad assistere le imprese nel processo di avvicinamento alla quarta rivoluzione industriale. L'accordo rende utilizzabili per le imprese del Lazio 4,5 miliardi di Euro di finanziamenti all'interno di un plafond nazionale di 90 miliardi di Euro (12 miliardi di Euro sono invece stati stanziati per le imprese del Nord-Est, che nel campo specifico rappresentano la punta di diamante nazionale). L'iniziativa si inserisce in un contesto che vede un utilizzo delle tecnologie ICT in netto miglioramento. È in forte crescita l'utilizzo della banda larga (94% nel 2016 a fronte dell'80% nel 2008); il 63% delle imprese ha un sito web (53% nel 2008) e il tasso di istruzione terziaria è salito al 25,3%. L'intensità media italiana di ricerca e sviluppo è però ancora limitata all'1,3% del Pil (tra il 2000 ed il 2015, mentre la percentuale della spesa in R&S nell'Unione Europea passava dall'1,77% al 2,03% in Italia si passava dall'1,01% all'1,34%<sup>65</sup>).

A testimonianza di quanto si muove in questi anni intorno e all'interno del comparto dell'edilizia per compensare gli effetti della recente grande crisi, ci troviamo del resto di fronte ad un vero e proprio florilegio di convegni e dibattiti sull'evoluzione dell'attività e sulla necessità di spingere con energia sul versante dell'innovazione.

Ad un convegno<sup>66</sup> tenutosi l'11 ottobre 2017 presso il Centro Congressi Assolombarda di Milano ("Manifattura edilizia. Le sfide dell'industria 4.0"<sup>67</sup>) in concomitanza con l'annuale evento Milano REbuild<sup>68</sup> (dove RE sta per "real estate" ma nell'insieme il termine coniuga anche il significato di "ri-costruire") hanno partecipato operatori italiani e internazionali, aziende, progettisti, costruttori, esponenti della finanza e della politica, col di-

---

<sup>65</sup> Dati Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/science-technology-innovation>

<sup>66</sup> Habitech – il distretto energia ambiente, Manifattura edilizia. Le sfide dell'industria 4.0, 4 ottobre 2016 (<http://www.habitech.it/it/news/manifattura-edilizia-le-sfide-dellindustria-40>)

<sup>67</sup> REbuild, Manifattura edilizia. Le sfide dell'industria 4.0, Milano 11 ottobre 2016 (<http://www.rebuilditalia.it/it/Comunicati-stampa/le-sfide-dell-industria/>)

<sup>68</sup> REbuild 2016, [www.greenreport.it](http://www.greenreport.it), Milano 3 ottobre 2016

chiarato scopo di porre le basi di un confronto dialettico sulle sfide dell'Industria 4.0 applicata all'edilizia. Le novità operative del mondo delle costruzioni, la finanza "circolare", le infrastrutture digitali e l'industrializzazione dell'attività applicate all'edilizia sono state poste al centro del dibattito. "Negli ultimi 50 anni la produttività nel settore manifatturiero è più che raddoppiata, mentre quella del settore edilizio è rimasta sostanzialmente ferma", ha affermato Thomas Miorin, fondatore di REbuild e Presidente di RE-Lab<sup>69</sup>. "Ripartire una crescita nel settore delle costruzioni richiede non solo un mix di nuove tecnologie ed efficienza ma anche di ripensare i processi in chiave industriale. Le poche aziende che hanno già intrapreso questa strada al loro interno evidenziano enormi opportunità"<sup>70</sup>: robotica, droni, prefabbricazione, data, logistica, in una continua ricerca di incremento di produttività dei fattori. All'incontro l'assessore allo sviluppo economico della regione Lombardia Mauro Parolini ha anticipato le caratteristiche di un bando che sarà indetto tra fine 2017 e inizio 2018 ed investirà sulla filiera dell'edilizia "high-tech". La regione metterà a disposizione 15 milioni di Euro per sostenere aggregazioni tra imprese del settore delle costruzioni, legno-arredo, impianti e domotica nell'ambito di una misura denominata "Smart Living" con contributi a fondo perduto fino a 800.000 Euro<sup>71</sup>. Dal convegno è peraltro emerso che oggi almeno in una parte del nostro paese più che le risorse manca la convinzione che lo sviluppo passi necessariamente per l'economia circolare e che il mondo finanziario debba cambiare i propri modelli di redditività<sup>72</sup>. E' possibile, ad esempio, utilizzare l'attività di vari fondi di investimento (già presenti sui mercati) interessati a intervenire su attività che operino con modelli economici di nuova concezione e sviluppino prodotti "circolari". La vera "rivoluzione" sembra infatti stare nel rendere tutta la filiera produttiva interconnessa a partire dalla fabbrica e renderla "intelligente" in modo che gli oggetti prodotti dalla fabbrica possano "parlare" tra loro e col mondo circostante. Il concetto viene indicato oggi col termine "internet delle cose" o "internet of things"<sup>73</sup>. L'espressione è in realtà utilizzata ormai da qualche anno (anno di coniazione del termine 1999) per definire la rete delle apparecchiature e dei dispositivi, diversi dai computer,

---

<sup>69</sup> PPANthe brief, REbuild 2016, T. Miorin, Manifattura edilizia. Le sfide dell'industria 4.0, 30 settembre 2016

<sup>70</sup> Habitech, cit.

<sup>71</sup> Edilportale, Manifattura edilizia. Le sfide dell'industria 4.0 ([http://www.edilportale.com/news/2016/10/design-news/manifattura-edilizia.-le-sfide-dell-industria-4.0\\_54273\\_39.html](http://www.edilportale.com/news/2016/10/design-news/manifattura-edilizia.-le-sfide-dell-industria-4.0_54273_39.html))

<sup>72</sup> REbuild 2016, M. Molitor (esperto di finanza internazionale e Senior Advisor di Climate Wedge Ltd, azienda indipendente di gestione del carbone e di consulenza all'investimento)

<sup>73</sup> Microsoft, Internet delle cose, <https://www.microsoft.com/it-it/internet-of-things/>

connessi a Internet: possono essere sensori per il fitness, automobili, radio, impianti di climatizzazione, ma anche elettrodomestici, lampadine, telecamere, pezzi d'arredamento, container per il trasporto delle merci, ovvero qualunque dispositivo elettronico equipaggiato con un software che gli permetta di scambiare dati con altri oggetti connessi. Alla rete Internet è possibile collegare teoricamente di tutto, compresi animali (per esempio attraverso segnalatori che ne consentono la localizzazione), piante (attraverso sensori che ne controllano l'illuminazione o il fabbisogno di acqua) e addirittura persone (utilizzando pacemaker o altri dispositivi per il controllo da remoto dei parametri biologici). Per essere connesso, un oggetto, una "thing", deve rispettare due caratteristiche: avere indirizzo IP che ne consente l'identificazione univoca sulla rete e la capacità di scambiare dati attraverso la rete stessa senza bisogno dell'intervento umano. Obiettivo degli oggetti connessi è, in generale, quello di semplificarci il processo di utilizzo della "cosa", automatizzando attività o mettendoci a disposizione informazioni diversamente non immediatamente disponibili<sup>74</sup>.

Automazione e connessione tra i processi industriali si stanno facendo strada anche nel nostro paese, dal momento che Federmeccanica ha svolto un'indagine<sup>75</sup> su un campione di 527 imprese e i risultati hanno evidenziato che il 64% ha adottato almeno una tecnologia 4.0 (il questionario ne contemplava 11) e che gli imprenditori che hanno posto al centro dei propri investimenti la tecnologia avanzata esportano una quota maggiore del proprio fatturato (44% contro 33% di chi non ha effettuato investimenti in tale comparto), reputano elevato il proprio livello di digitalizzazione (37% contro 14%), hanno una quota più elevata di dipendenti laureati (19% contro 12%), investono maggiormente in R&D<sup>76</sup> e formazione, hanno più contatti con università ed enti di ricerca. Tra le 11 tecnologie proposte, almeno il 50% degli intervistati dichiara di conoscere, in ordine decrescente di notorietà: sicurezza informatica (93%), robotica (85%), mecatronica (76%), stampa 3D (75%), "cloud computing" (72%), simulazione (71%), IoT (n.d.r.: "internet of things" o internet delle cose) (55%). Il numero medio di tecnologie effettivamente adottate è crescente in ragione del livello di digitalizzazione dichiarato: si passa da una media di 3,4 tecnologie per le imprese che dichiarano un basso livello di digitalizzazione ad una media

---

<sup>74</sup> L'Internet delle cose, Focus, 30 ottobre 2015 (<https://www.focus.it/tecnologia/innovazione/tutto-quello-che-ce-da-sapere-sullinternet-of-things-in-x-domande-e-risposte>)

<sup>75</sup> Federmeccanica, I risultati dell'indagine Industria 4.0 condotta da Federmeccanica, 21 settembre 2016

<sup>76</sup> Research & Development, ovvero ricerca e sviluppo

di 4,8 e 5,7 per le imprese che dichiarano, rispettivamente, un grado di digitalizzazione medio e alto.

L'edilizia potrà sfruttare altre tecnologie sviluppatesi all'interno dell'industria manifatturiera, quale ad esempio la robotica. Si è fatto l'esempio di droni che sorvolano un cantiere o dispositivi miniaturizzati che possono installare cavi o materiale isolante in cavità dove l'uomo non arriva o dovrebbe intervenire con azioni di abbattimento di muri e intercapedini. Dal mondo di Industria 4.0 l'industria delle costruzioni può mutuare anche l'"additive manufacturing", ovvero la stampa in 3D che da tempo si è estesa al mondo dell'edilizia con la possibilità di creare materiali ceramici o addirittura pareti di cemento.

Quanto evidenziato in termini di trasformazione industriale a seguito della implementazione dei principi alla base del concetto esteso di Industria 4.0 ha portato anche ad una progressiva ma prospetticamente profonda modifica nel mercato del lavoro<sup>77</sup>.

L'indagine "L'impatto sul mercato del lavoro della quarta rivoluzione industriale"<sup>78</sup> presentata nel luglio 2017 in un'audizione al Senato<sup>79</sup> da Giorgio Alleva, presidente dell'Istat, ha messo in evidenza che sono in crescita le professioni qualificate (come ad esempio la progettazione di software e l'analisi finanziaria) mentre diminuiscono quelle legate a lavori meccanici e di routine (ad esempio utilizzo di macchinari o immissione di dati). Crescono invece le professioni legate al mondo dell'ICT (ricordiamo: tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in inglese "Information and Communications Technology", in acronimo ICT). A fare da cornice troviamo infatti la continua crescita delle professioni legate al comparto al centro della "quarta rivoluzione industriale". La relazione del presidente dell'Istat parla di un totale di 750.000 lavoratori nel settore in Italia nel 2016, in aumento del 4,9% rispetto all'anno precedente (720.000) e del 12% rispetto al 2011 (673.000). I ruoli più richiesti sono quelli più specializzati quali ingegneri elettronici e delle telecomunicazioni, analisti e amministratori di sistema, specialisti di rete e della sicurezza informatica. Tale sviluppo, comunque, non ci fa ancora uscire da una situazione

---

<sup>77</sup> A. Magnani, Professioni, chi vince e chi perde nell'era dell'Industria 4.0, Il Sole 24 ORE, 14 luglio 2017

<sup>78</sup> F. Canna, L'impatto della quarta rivoluzione industriale sul mercato del lavoro, InnovationPost 13 luglio 2017 (<https://www.innovationpost.it/2017/07/13/limpatto-sul-mercato-del-lavoro-della-quarta-rivoluzione-industriale/>)

<sup>79</sup> Senato della Repubblica, Commissione Lavoro, previdenza sociale, audizione Giorgio Alleva Presidente ISTAT, Industria 4.0 e impatto sul mercato del lavoro, Roma 12 luglio 2017

di relativa arretratezza in termini sia numerici che di contenuti professionali poiché l'incidenza di professioni digitali e informatiche è da noi pari ancora al 3,3% del totale contro il 3,6% della Francia e il 3,7% della Germania, con un gap ancora più significativo se guardiamo alla formazione, dove solo il 23% dei lavoratori ha “competenze digitali” contro una media europea del 33%.

Dal punto di vista del concreto sostegno finanziario alle iniziative di modernizzazione delle attività economiche, il progetto Industria 4.0 ha operato su due versanti:

- 1) la creazione di plafond specifici destinati a finanziare in modo agevolato (tramite sistema bancario) l'acquisto di macchinari, software e “prodotti e servizi di collegamento” tra questi, allo scopo di consentire alle aziende di attuare processi di innovazione di prodotto o di processo che rientrino nelle ipotesi previste dal Piano Industria 4.0
- 2) la creazione di un meccanismo di agevolazioni fiscali che consentano alle imprese di beneficiare di forti “sconti” in presenza di investimenti come sopra qualificati.

Nel primo aspetto rientra la rivitalizzazione di un antico strumento di credito industriale quale il finanziamento ex Legge n. 1329/65, detta Legge “Sabatini” dal nome dell'uomo politico che ne curò l'emanazione. Nella sua versione originale data 1965 ed è stata nel tempo più volte ripresa per fornire credito agli investimenti di carattere tecnologico (in origine si parlava di “macchinari e impianti”). Nella attuale versione “ter” del 2016 essa è formalmente destinata a sostenere le imprese che richiedono finanziamenti bancari che devono essere interamente utilizzati per l'acquisto con mutuo o leasing di macchinari, impianti, beni strumentali di impresa e attrezzature nuovi di fabbrica ad uso produttivo; hardware, software e tecnologie digitali.

L'iter di concessione è relativamente complesso ed è caratterizzato da una formalizzazione procedurale molto spinta, l'ordine deve avvenire necessariamente in data successiva alla data della domanda di accesso ai contributi e gli investimenti devono rimanere all'interno dell'impresa per almeno 3 anni. Sono esclusi i costi relativi a commesse interne, le spese relative a macchinari, impianti e attrezzature usati, le spese di funzionamento, le spese relative a imposte, tasse e scorte, i costi relativi al contratto di finanziamento, i singoli beni sotto i 500 Euro (Iva esclusa). Sono inoltre escluse le spese relative a terreni e fabbricati.

I vantaggi che lo strumento offre sono dati da un contributo a parziale copertura degli interessi pagati dall'impresa su finanziamenti bancari di importo compreso tra 20.000 e 2.000.000 di Euro, concessi da istituti bancari convenzionati con il MISE, che attingono sia a un apposito plafond di Cassa Depositi e Prestiti, sia alla provvista ordinaria. Il contributo è calcolato sulla base di un piano di ammortamento convenzionale di 5 anni con un tasso d'interesse del 2,75% annuo ed è maggiorato del 30% per investimenti in tecnologie Industria 4.0. In sostanza è previsto un contributo in conto capitale pari alla somma degli interessi calcolati su 5 anni, interessi rimborsati in misura pari al 2,75% annuo per 5 anni, maggiorazione di rimborso al 3,53% per acquisto di macchinari iper-ammortizzabili con Industria 4.0 (esempio: se la banca applica un tasso del 4%, il tasso reale applicato all'impresa sarà  $(4 - 3,53) = 0,47$  % tasso effettivo; tuttavia aziende con rating elevato riescono a pagare l'investimento, interessi compresi, ad un costo complessivo inferiore a quanto spenderebbero acquistando il bene per cassa in contanti!).

La "Sabatini" consente l'accesso prioritario al Fondo centrale di garanzia nella misura massima dell'80% dell'ammontare del prestito, ipotesi opzionale ed aggiuntiva ma collegabile allo strumento.

Il beneficio è cumulabile con iper-ammortamento e super-ammortamento, credito d'imposta per attività di Ricerca e Sviluppo, Patent Box, incentivi alla patrimonializzazione delle imprese (ACE<sup>80</sup>), incentivi agli investimenti in startup e PMI innovative (tutte agevolazioni fiscali che rientrano nel secondo dei due tipi sopra elencati di sostegno fornito dal Governo nell'ambito del Piano Industria 4.0).

La "Sabatini" si rivolge a tutte le micro, piccole e medie imprese presenti sul territorio nazionale, indipendentemente dal settore economico in cui operano in quanto fa riferimento a cosa si acquista piuttosto che a chi acquista. Per quanto quindi sia uno strumento utilizzato in prevalenza dall'industria manifatturiera, anche l'industria delle costruzioni ne può beneficiare allorchè investa in processi produttivi innovativi come, per citare casi estremi che tuttavia all'estero sono già di utilizzo comune, la costruzione con stampanti 3D di pareti e/o moduli costruttivi da applicare poi al lavoro di cantiere (innovazione di processo e di prodotto).

---

<sup>80</sup> ACE sta per "aiuto alla crescita economica"

Con l'intento di andare incontro alle esigenze delle imprese il sistema bancario ha affinato alcuni ulteriori strumenti di tipo più tradizionale a fronte delle iniziative di innalzamento del livello tecnologico del nostro settore produttivo. Tali sono, ad esempio, i finanziamenti "MPS Innovazione e sviluppo" per le PMI ed i cosiddetti "Corporate Industry 4.0", destinati più propriamente alle imprese di grandi dimensioni o "large corporate". Segue una breve descrizione dei prodotti indicati che, per le loro caratteristiche, sono presenti nei cataloghi di tutti i maggiori istituti di credito nazionali.

#### MPS Innovazione e sviluppo<sup>81</sup>

Si tratta di un prodotto messo a punto da Banca Monte dei Paschi di Siena come finanziamento a medio/lungo termine, destinato alle imprese che devono sostenere spese connesse alla realizzazione di precisi programmi d'investimento finalizzati ad aumentare il livello di competitività nazionale ed internazionale ed il grado di innovazione tecnologica.

Il finanziamento è principalmente rivolto ad imprese appartenenti al settore delle PMI, strutturate in forma di società di capitali e in possesso dei seguenti requisiti: 1) classificate con rating interno assegnato non inferiore a C3 (rating interno banca che va da un top AA1 ad un minimo di C3 per rientrare nei cosiddetti "crediti performing"); 2) con management fortemente propenso verso investimenti strategici di alto livello mirati alla crescita dimensionale, alla internazionalizzazione aziendale ed al miglioramento del grado di innovazione tecnologica; 3) attente all'equilibrio finanziario ed alla complessiva struttura dei costi; 4) che intendono collegare il piano di rimborso del finanziamento con i tempi attesi per il ritorno economico dell'investimento da realizzare. Va comunque tenuto in debita considerazione che il rating non discrimina adeguatamente il merito creditizio in ottica di medio termine in quanto lo stesso esprime la probabilità di default a 12 mesi; ad esso, pertanto, occorrerà sempre associare una valutazione prospettica del business da sostenere con l'acquisizione di piani d'impresa coerenti con la durata degli investimenti da finanziare ("business plan"). Pertanto, il rating assegnato assumerà maggiore importanza, rispetto alla concedibilità o meno del finanziamento descritto, ai fini della determinazione della percentuale massima che potrà assumere la maxi-rata finale nel caso in cui il cliente si voglia avvalere della possibilità di rientrare con piano di ammortamento "balloon" (o "semi-bullet" - per mutuo "balloon" si intende un tipo di mutuo in cui le rate

---

<sup>81</sup> Banca MPS Spa, MPS Innovazione e sviluppo, Scheda prodotto, 4 aprile 2017

sono formate solamente da interessi; il rimborso del capitale con questo tipo di mutuo avviene solitamente ogni cinque anni).

Il prodotto è indirizzato a finanziare la realizzazione di uno o più interventi ricompresi nelle seguenti macro-famiglie:

#### Attività Immateriali

a) Consulenza Direzionale: Project management; Cost management; Energy management; Change management; Centrale acquisti.

b) Digitalizzazione dei Sistemi e ICT: Sistemi di vendita; Hardware; Sistemi di produzione; Sistemi di comunicazione; E-procurement; Realizzazione Portale.

c) Innovazione e Sviluppo: Spese per l'attribuzione di rating; Start-up interni di attività innovative (in termini di innovazione di prodotto, di processo e di organizzazione); Ricerca per lo sviluppo di nuovi prodotti e servizi o per la riqualificazione e upgrading in forma di prodotto, processo ed organizzazione.

d) Internazionalizzazione: Studi di settore; Ricerca partner; Consulenza sui processi di internazionalizzazione; Partecipazioni a manifestazioni (fiere, convegni). e) Management: Formazione manageriale; Spese per stage aziendali.

f) Qualità: Certificazione EMAS; Certificazione ISO 14001; Certificazione norme sulla sicurezza (OHSAS 18001, UNI 10616, UNI 10617); Certificazione della filiera produttiva (rintracciabilità); Certificazione responsabilità sociale (SA 8000); Marchio di qualità ecologica (ECOLABEL); Certificazione di prodotto; Sicurezza sul lavoro (L. 626).

#### Attività materiali

g) Crescita Dimensionale: Spese per IPO (offerta pubblica iniziale dei titoli di una società che intende quotarsi per la prima volta su un mercato regolamentato) e ricorso al mercato dei capitali; Investimenti finalizzati alla crescita per linee interne (investimenti in capitale fisso); Acquisizioni ed operazioni di crescita per linee esterne (partecipazioni, rami aziendali, eccetera); Acquisizione marchi, brevetti; Nuove sedi all'estero; Joint venture.

Innovazione e Sviluppo è un finanziamento che, grazie alla specificità della destinazione e all'elasticità della strutturazione complessiva, potrà consentire alla clientela: 1) di sostenere le spese connesse alla realizzazione di precisi programmi di investimento in grado di aumentare il proprio livello di competitività nazionale ed internazionale ed il grado di innovazione tecnologica; 2) di supportare il fabbisogno di investimenti di medio/lungo termine a tassi certi per sostenere l'innovazione e lo sviluppo aziendale; 3) di ottimizzare la leva fiscale, facilitando la fruizione di crediti di imposta a sostegno dello sviluppo economico; 4) di modulare il rimborso del capitale in base al "timing" dei flussi di ritorno attesi dall'investimento programmato.

Il finanziamento potrà coprire sino all'80% dell'importo indicato dal preventivo di spesa e dalla documentazione fornita dalla società, per un importo complessivo massimo di 5.000.000 di Euro, con un minimo di 150.000 ed un massimo di 2.500.000 Euro per attività immateriali ed un minimo di 500.000 e un massimo di 5.000.000 di Euro per attività materiali.

Per il rimborso è prevista una durata complessiva del finanziamento differente in relazione alle famiglie progettuali. Per le attività immateriali la durata massima è di 72 mesi che arrivano fino a 120 mesi per le attività materiali.

MPS Corporate Industry 4.0 2017<sup>82</sup>

E' un finanziamento a medio-lungo/lungo termine assistito da "covenant" (patti sostanzialmente imposti dalla banca finanziatrice per garantire una adeguata movimentazione del rapporto ed evitare quindi che l'impresa richieda e ottenga il finanziamento senza poi dare sostanza economico-commerciale al rapporto col finanziatore) destinato al sostegno degli investimenti, opportunamente documentati, in beni strumentali ed in beni finalizzati alla "digitalizzazione" utili allo svolgimento dell'attività aziendale e rientranti nell'ambito delle iniziative agevolative fiscali previste dalla Legge di Stabilità 2017<sup>83</sup>. Il prodotto prevede per le aziende con rating da C1 a C3, per tutte le durate dei finanziamenti, e, per i finanziamenti con durata superiore a 60 mesi, per tutte le classi di rating, la presenza obbligatoria della garanzia diretta all'80% del Fondo Centrale di Garanzia (FCGPMI ex L. 662/1996), ovvero garanzia a prima richiesta all'80% rilasciata da soggetti vigilati

---

<sup>82</sup> Banca MPS Spa, MPS Corporate Industry 4.0 2017, Scheda prodotto, 4 aprile 2017

<sup>83</sup> Legge di Bilancio 2018 (L. 205/2017), Gazzetta Ufficiale n.302 del 29-12-2017 - Suppl. Ordinario n. 62

Bankitalia<sup>84</sup> (ex art. 106 del TUB – intermediari finanziari sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia<sup>85</sup>), contro-garantita dal Fondo Centrale di Garanzia.

Sul programma Industria 4.0, nelle sue varie forme, hanno in generale “pesantemente” investito le maggiori banche nazionali nell’ottica che per l’industria italiana, costituita soprattutto da PMI, lo sviluppo di Industria 4.0 e il relativo piano del Governo possono essere la strada per recuperare competitività e per creare nuovi posti di lavoro grazie a elevate competenze, nuovi modelli di business e tecnologie innovative. In questo tipo di interventi la velocità di approccio, compresa quella relativa alla capacità di aggancio da parte del sistema bancario, è fondamentale per non perdere il passo con la concorrenza agguerrita dei paesi più avanzati, anche perché le tecnologie sottostanti Industry 4.0 necessitano mediamente di 10-15 anni per raggiungere la completa maturità nel mercato ed essere pienamente efficienti.

Il progetto Industria 4.0 è stato ed è tuttora un grande successo, così come lo è stato negli anni precedenti in altri paesi europei che continuano a farne un cavallo di battaglia per lo sviluppo del proprio sistema economico. La crescita è stata impressionante a livello complessivo perché gli ordinativi hanno subito un’accelerazione molto forte sia per il settore delle macchine utensili (come in precedenza citato in base ai dati UCIMU) che per i settori collegati della componentistica<sup>86</sup> e tutti hanno beneficiato della spinta per accrescere contestualmente anche l’occupazione<sup>87</sup>. Un’indagine condotta da Regione Lombardia, Unioncamere e Assolombarda prevede la possibilità che si realizzi un aumento dell’occupazione manifatturiera del 10% come conseguenza dell’applicazione del Piano Industria 4.0, come saldo tra 8 milioni di posti di lavoro tradizionale che scompariranno e 10 milioni di nuovi impieghi che si creeranno grazie alla nuova rivoluzione tecnologica, anche se è lecito nutrire qualche dubbio sui numeri prospettati.

---

<sup>84</sup> La nuova disciplina degli Intermediari Finanziari ex art. 106 Tub, Il Sole 24 ORE, 20 maggio 2015

<sup>85</sup> Banca d'Italia, Intermediari, (<https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/intermediari/>)

<sup>86</sup> L. Orlando, I bonus 4.0 spingono la corsa dell’indotto meccanico, Il Sole 24 ORE, 19 ottobre 2017

<sup>87</sup> A. Orioli, Solo dagli investimenti può nascere l’occupazione, Il Sole 24 ORE, 19 ottobre 2017

L'importanza assunta dal Piano è tale che addirittura al G7 (il periodico vertice dei ministri dell'economia delle sette maggiori economie avanzate) di Torino del 25 settembre 2017 sono stati presentati tre "dossier" (G7 Ict/Industria su intelligenza artificiale, standard e "cyber-security", G7 Scienza e G7 Lavoro) in cui il tema è stato ampiamente trattato ed ha rappresentato il banco di prova delle attività di coordinamento dei paesi sull'argomento Industria 4.0. Stati Uniti e Giappone a parte, i paesi europei hanno manifestato una buona unità di intenti con esperienze condivise e potenzialmente replicabili senza difficoltà particolari<sup>88</sup>. La Commissione europea ha infatti avviato una piattaforma comune per la condivisione delle migliori prassi e, se possibile, per mettere in sinergia grandi progetti. Ad oggi, sono quindici i programmi europei per Industria 4.0: a lanciarli per ora sono stati Germania, Italia, Francia, Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Spagna, Ungheria, Lituania, Lussemburgo, Olanda, Polonia, Portogallo, Svezia.

Sul piano operativo, due sono i modelli prevalenti seguiti dai governi dei maggiori paesi per spingere il sistema produttivo a porre l'innovazione al centro degli strumenti a sostegno dello sviluppo: erogazione di fondi diretti e incentivi/agevolazioni fiscali.

#### Germania e Francia

Per sostenere l'originaria iniziativa "Industrie 4.0" la Germania, forte della propria florida situazione economica, si è concentrata su fondi diretti erogati per mezzo di bandi e sui finanziamenti erogati dalla KfW (corrispondente tedesco della Cassa Depositi e Prestiti italiana) piuttosto che sfruttare il credito di imposta come ha fatto l'Italia. I due istituti più importanti come motore della ricerca sono il Fraunhofer con i suoi 70 laboratori dedicati al trasferimento tecnologico e la Max Planck Gesellschaft. La "società Fraunhofer per lo sviluppo della ricerca applicata" è un'organizzazione tedesca che raccoglie 60 istituti di ricerca applicata mentre la Max-Planck-Gesellschaft raccoglie prevalentemente istituti di ricerca di base; nella sola Fraunhofer lavorano circa 24.000 ricercatori e ingegneri con un budget annuo di circa 2,1 miliardi di Euro. La rete che collabora alla iniziativa è però molto più articolata. Nel rapporto "Il piano Industria 4.0 un anno dopo"<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> C. Fotina, Al G7 di Torino tre dossier su Industria 4.0, Il Sole 24 ORE, 21 settembre 2017

<sup>89</sup> E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi, Il piano Industria 4.0 un anno dopo – Analisi e prospettive future, ADAPT Labour Studies e-Book series n. 65, ADAPT University Press, 2017

ADAPT<sup>90</sup> conferma che il governo federale ha pianificato la realizzazione di 16 “competence center” (di cui 5 già attivi) legati alla specializzazione produttiva dei Länder (le macroregioni tedesche).

Il modello italiano (che peraltro aspetta ancora il decreto attuativo) si avvicina invece ai cosiddetti “Research campus” (altra rete tedesca parimenti di eccellenza) che sviluppano il partenariato pubblico privato con le università ma le risorse messe a disposizione per tutti centri che potranno nascere in Italia beneficeranno di 30 milioni di Euro in due anni quando in Germania sono previsti 2 milioni di Euro all’anno per 15 anni per ognuno dei 9 “Research campus” istituiti.

Nel progetto “Industrie du Future” i francesi hanno adottato uno schema simile a quello italiano, caratterizzato da incentivi analoghi quali super-ammortamento e credito d’imposta. L’insieme delle misure francesi è comunque vario perché comprende anche il credito agevolato di Bpi France (banca pubblica d’investimento) per le PMI e le medie imprese, appalti pubblici a favore della innovazione e misure per le imprese con status di “innovative” (anche questo simile a quanto previsto in Italia). Nel 2016 il programma è stato finanziato con 10 miliardi di Euro, di cui 5,9 per istruzione, ricerca e sviluppo e 4,1 più propriamente diretti al business.

#### Il caso del Regno Unito

Il governo britannico non ha previsto una piattaforma dedicata in modo specifico a Industria 4.0 ma con il libro verde “Building our industrial strategy” sugli obiettivi che dovranno essere perseguiti dalla politica industriale ha deciso di stanziare 4,7 miliardi di sterline per la ricerca entro il 2020-2021. Come Italia e Francia, la Gran Bretagna ha utilizzato con convinzione i crediti di imposta dalla fine degli anni 80 ma oggi il perno della nuova strategia è il supporto alla commercializzazione dei risultati dell’innovazione delle imprese affidato ai “Catapults center”, poli specializzati in 11 campi (i fondi pubblici in questo caso ammontano a 200 milioni di sterline).

---

<sup>90</sup> ADAPT – scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro è un’associazione senza fini di lucro, fondata da Marco Biagi (docente di diritto del lavoro in diverse università italiane e consulente di diversi ministeri con incarichi governativi) nel 2000 per promuovere, in una ottica internazionale e comparata, studi e ricerche nell’ambito delle relazioni industriali e di lavoro – collabora con l’Università di Modena

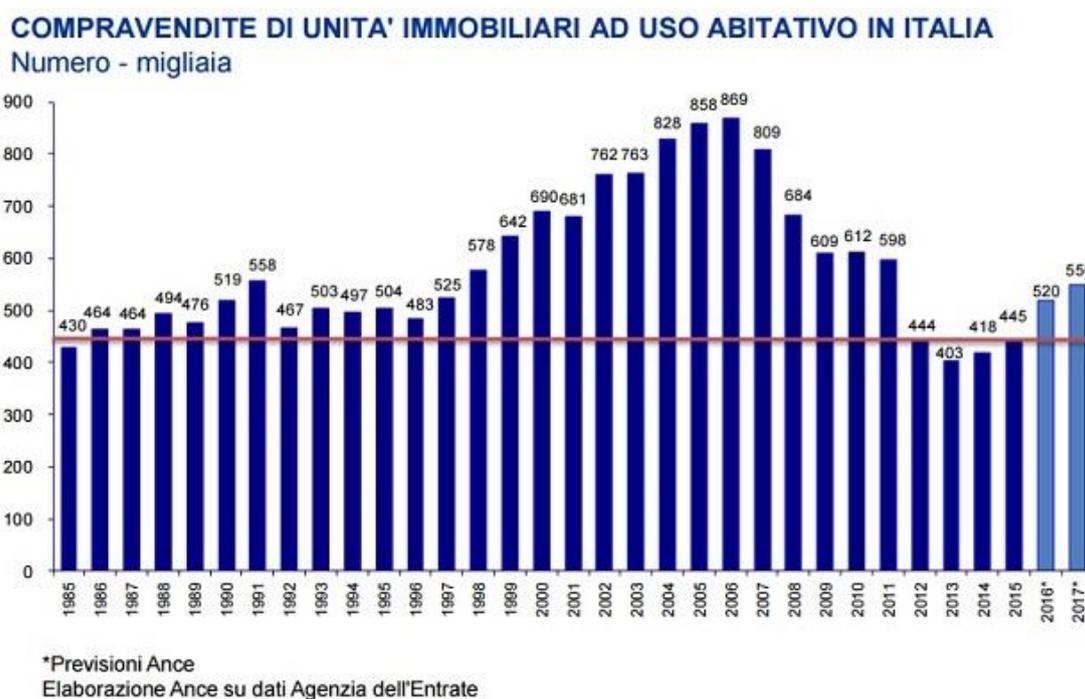
## Paesi Bassi

La strategia olandese prevede invece di partire dalla individuazione di 9 settori di punta per sviluppare i quali sono stati costituiti 19 consorzi in partnership pubblico privato che curano la programmazione. Al livello immediatamente inferiore troviamo i “Field Lab”, laboratori al servizio delle imprese. Quasi l’80% del supporto pubblico è fornito nella forma di incentivi fiscali automatici, con fondi in buona parte rivenienti dalle royalties dell’attività di estrazione di idrocarburi.



## 5. Finanziamenti per l'acquisto da parte dei privati: nuove formule

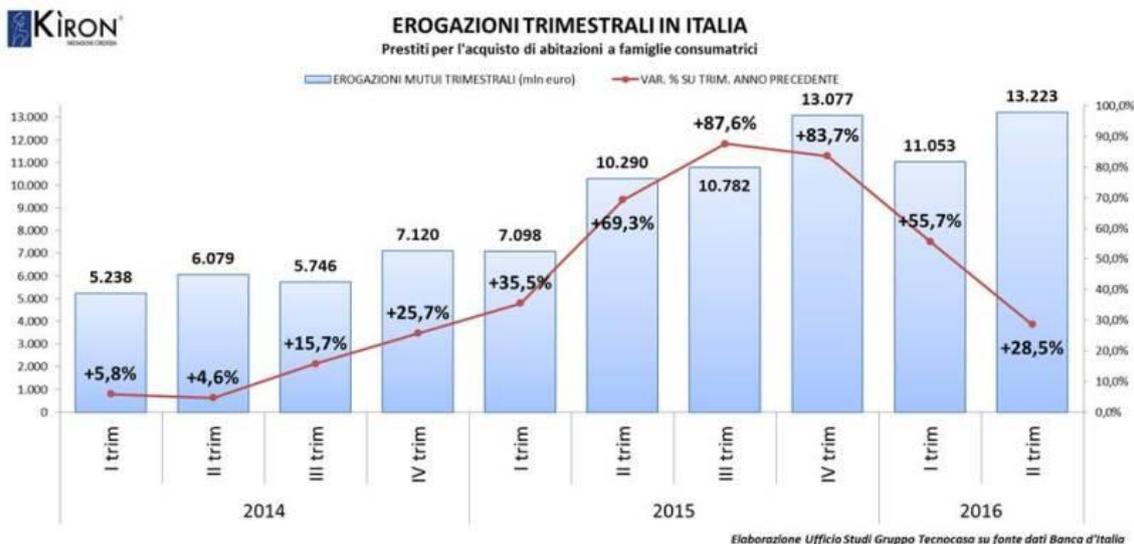
Come accennato in introduzione, la crisi succeduta al biennio 2007/2008 ha pesantemente colpito le imprese di costruzione ed il settore edilizio nel suo complesso, come diretta conseguenza dell'importante stretta creditizia che ha interessato le famiglie, tagliandone drasticamente la possibilità di accedere all'acquisto di abitazioni e riducendo a poca cosa il mercato della compravendita immobiliare, quanto meno fino al 2014, allorché i mutui per l'acquisto di abitazioni sono tornati a crescere. Il 2015 si è dimostrato parimenti positivo così come 2016 (+18,4%) e 2017 (+8,6% nel primo trimestre), terzo anno consecutivo di crescita. La tabella n. 3 sottostante evidenzia l'andamento delle compravendite di unità immobiliari ad uso abitativo in Italia tra il 1985 ed il 2015 con le previsioni ANCE per il 2016 e 2017 (elaborazione ANCE su dati dell'Agenzia delle Entrate), poi confermate dai dati sopra riportati<sup>91</sup>:



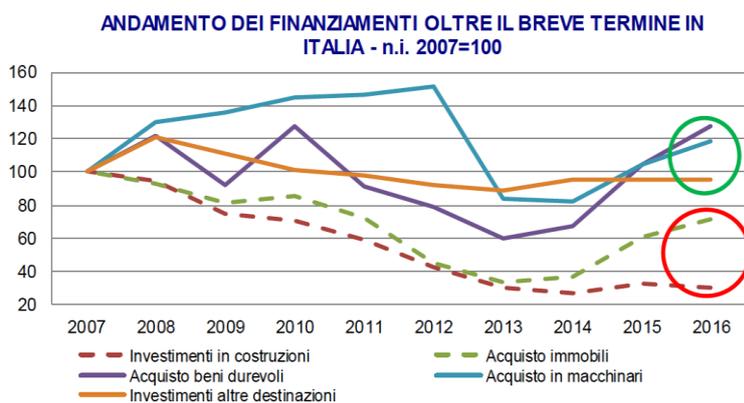
Si tratta dunque di aumenti importanti a dimostrazione che il sistema finanziario sta nuovamente orientando il proprio interesse anche al settore immobiliare, per quanto parte consistente di tali incrementi sia data da surroghe e sostituzioni di mutui. Il grafico n. 9 sulle erogazioni trimestrali (elaborazione Ufficio studi Gruppo Tecnocasa su dati Banca

<sup>91</sup> ANCE, Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni – Luglio 2017, p. 73

d'Italia<sup>92</sup>) chiarisce il positivo momento del settore dopo la debacle degli anni 2008-2013<sup>93</sup>:



Il sottostante grafico n. 10 riporta l'andamento dei finanziamenti oltre il breve termine tra il 2007 ed il 2016 con un significativo raffronto tra i vari mercati, dove si evidenzia come fino a tutto il 2013 esso sia stato particolarmente penalizzante nel settore edilizio, sia sul versante delle costruzioni che degli acquisti immobiliari<sup>94</sup>



<sup>92</sup> Banca d'Italia, Bollettino statistico 3 2016 – settembre 2016 (e precedenti)

<sup>93</sup> Ediltecnico.it, Mutuo per acquisto casa: le erogazioni aumentano di oltre il 28%, 17 ottobre 2016 (<https://www.ediltecnico.it/49635/mutuo-acquisto-casa-erogazioni-aumentano-fine-2016/>)

<sup>94</sup> ANCE, Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni – Luglio 2017, p. 14

Il superamento della già citata crisi del mercato immobiliare ha richiesto tuttavia negli anni uno stimolo costante da parte dei promotori delle iniziative immobiliari ed una altrettanto costante ricerca di strumenti ed approcci diversificati per riuscire ad alimentare una richiesta di abitazioni che languiva per molteplici motivi: dai timori dei privati sulla tempistica di rientro della crisi (e della conseguente prudenza/paura di affrontare spese così importanti nell'economia di un bilancio familiare), alle difficoltà degli stessi alle prese con problematiche di vario tipo connesse tra l'altro alla nuova precarietà degli assetti lavorativi nonché ad una difficoltà mai vista nel concedere credito a medio lungo termine da parte delle aziende di credito, a loro volta alle prese con problemi di bilancio legati alle sofferenze cumulate nel tempo in conseguenza dell'andamento dell'economia e ai nuovi vincoli importati dalla normativa comunitaria.

Soprattutto nella prima parte dell'ultimo decennio si è assistito alla nascita o talvolta alla ri-nascita di forme non più usuali (o dimenticate) di acquisizione della abitazione, come, ad esempio, la prassi dell'affitto dell'immobile concordando col proprietario la possibilità di procedere all'acquisto a distanza di più anni, fissando da subito le condizioni di compravendita e scomputando dal prezzo i canoni di affitto versati nel frattempo. Questo schema prende comunemente il nome di affitto con riscatto o "rent to buy" e, come vedremo oltre, può assumere varie vesti contrattuali ed operative. Pur essendo una modalità che realizza numeri piuttosto bassi, si è via via affermata come una opzione ormai entrata nella conoscenza comune del pubblico. L'origine della riproposizione di questo "antico" strumento stava, da un lato, nella difficoltà per molti acquirenti di ottenere un mutuo per procedere con un acquisto "tradizionale" e, dall'altro, nel cospicuo stock di invenduto presente sul mercato degli immobili, tanto che la formula è stata reintrodotta proprio dai costruttori al fine di smobilizzare il "magazzino" del proprio "costruito". Da una indagine di Immobiliare.it (che si definisce "il portale n. 1 in Italia negli annunci immobiliari") per Casa24 Plus (canale de Il Sole 24 Ore dedicato alla casa)<sup>95</sup> è emerso che "l'offerta di affitto con riscatto è cresciuta soprattutto nelle grandi città, con una forbice che va (su base annua dal 2012) dal 13% di Napoli al 25% di Milano, e un'incidenza sugli annunci del nuovo che oscilla tra il 4 e il 6%. Anche la domanda è cresciuta molto: di oltre il 40% secondo il portale di annunci, che registra anche come i canoni praticati siano in linea con le richieste di mercato per la locazione ordinaria". Si è creato poi spazio per forme di

---

<sup>95</sup> L. Nicastro, Contratti immobiliari – La crisi spinge forme di acquisto "alternative", Il Sole 24 ORE Casa & Mutuo Real Estate, 18 novembre 2018

pagamento rateizzato, acquisto della sola nuda proprietà con formule anche innovative e acquisti da aste giudiziarie, cosa assai poco diffusa in passato ma oggi relativamente comune anche presso fasce di popolazione non particolarmente evolute sul piano commerciale. Secondo i dati elaborati dall'ANCE, dal 2007 al 2012 si era del resto registrato un crollo di oltre il 60% delle erogazioni, da 62,7 miliardi a 24,7 miliardi e una ulteriore flessione del 25% per cento si è realizzata nel 2013, picco negativo del periodo di crisi (vedi in merito precedenti grafici e note). Sempre su dati ANCE, considerando una quota di risparmio annuo di circa il 30% del reddito, nel 2007 servivano tre anni per mettere da parte i soldi per la “quota contante” necessaria per comprare casa; nel 2013 invece ce ne volevano circa otto, anche perché si è ridotta sensibilmente la quota di mutuo concesso rispetto al prezzo della casa (l'LTV o “loan to value” è generalmente passato dal 100% senza garanzie all'attuale 50, 70/80% a seconda delle formule e delle garanzie presenti)<sup>96</sup>. Da qui nacque l'interesse per quello che oggi passa sotto il nome di “rent to buy”, col quale l'interessato riesce a “mettere da parte” con il canone mensile di affitto quella quota iniziale del prezzo a cui aggiungere la parte che la banca è oggi disposta di concedere a mutuo. Nei fatti l'affitto con riscatto è una formula che i costruttori utilizzano spesso per ampliare le proprie probabilità di successo nella vendita, soprattutto, come detto, se si portano sulle spalle il peso di una grande quantità di costruito invenduto. Queste un tempo inconsuete formulazioni sono talmente entrate nella logica della contrattazione che anche le associazioni degli agenti immobiliari confermano che c'è chi entra in agenzia chiedendo da subito informazioni specifiche al riguardo. FIAIP (Federazione Italiana degli Agenti Immobiliari Professionali)<sup>97</sup>, Confedilizia e Notariato si sono subito organizzate per diffondere e supportare questi modelli, cercando di fornire un contesto di uniformità di approccio e inquadramento contrattuale per incrementare la fiducia del potenziale pubblico interessato e quindi le proprie opportunità di business. Alla luce tuttavia delle molte varianti esistenti sul mercato nazionale un discreto margine di incertezza permane, tanto da ridurre il mercato a chi deve assolutamente vendere e chi, sull'altro versante, oggi non

---

<sup>96</sup> L. Nicastro, Contratti immobiliari – La crisi spinge forme di acquisto “alternative”, Il Sole 24 ORE Casa & Mutuo Real Estate, 18 novembre 2018

<sup>97</sup> FIAIP è la principale associazione di categoria del settore con oltre 10.000 agenti immobiliari, 500 consulenti del credito, 15.200 agenzie immobiliari, e più di 45.000 operatori del settore tra agenti immobiliari, turistici, consulenti del credito, promotori immobiliari, amministratori e gestori di beni immobili

riesce a maturare i parametri per rientrare nei vincoli di accettabilità bancaria ai fini di un acquisto con mutuo ordinario<sup>98</sup>.

Come più sopra anticipato, oggi sembra che la fase peggiore della crisi sia passata, pur avendo essa lasciato sul terreno una situazione complessivamente disastrosa, e i dati indicano una ritrovata voglia di acquistare più che di affittare una abitazione, sintomo di una ritrovata fiducia al di là dei bassi tassi di interesse<sup>99</sup>. Il rapporto annuale dell'Osservatorio mercato immobiliare (OMI)<sup>100</sup>, redatto dall'Agenzia delle Entrate in collaborazione con l'Associazione Bancaria Italiana (Abi), evidenzia il miglioramento della capacità di acquistare un immobile da parte delle famiglie (indice di "affordability") dal secondo semestre del 2015 a fine 2016 a un massimo storico dell'11,9%. Il principale motivo di tale inversione di tendenza risiede nell'aumento del potere d'acquisto delle famiglie a seguito della forte riduzione del costo dei mutui e del miglioramento del prezzo relativo delle case rispetto al reddito disponibile mentre le banche sono finalmente tornate a sostenere i prestiti alle famiglie. L'ammontare medio di un mutuo è oggi di 119.000 euro con una durata media di 22,5 anni e un tasso medio del 2,75%. Il ritorno dell'obiettivo della casa di proprietà ha risvegliato l'interesse anche di chi dispone di mezzi limitati col ricorso ai nuovi schemi di compravendita grazie alla loro flessibilità.

Facciamo ora una carrellata in dettaglio sui principali strumenti non tradizionali che si sono affacciati sul mercato a sostegno della domanda di abitazioni<sup>101</sup> per poi evidenziare di seguito gli interventi del Governo in materia, ovvero gli strumenti Cassa Depositi e Prestiti destinati a fornire liquidità a medio e lungo termine alle banche per l'erogazione di mutui-casa alle famiglie e le novità introdotte con la Legge di Stabilità 2016 (Legge 28 dicembre 2016, n. 208):

- affitto con riscatto
- "rent to buy"
- contratto di locazione con opzione di acquisto

---

<sup>98</sup> G. Palumbo, Nuove modalità di compravendita immobiliare: dal rent to buy, al buy to rent all'help to buy, Affaritaliani.it, 22 maggio 2013

<sup>99</sup> ProFamily - Gruppo Banco BPM, Immobili: addio locazione, gli italiani comprano. Ma come?, 26 settembre 2017

<sup>100</sup> Osservatorio del mercato immobiliare, Quaderni dell'Osservatorio – Appunti di Economia immobiliare, Anno Sesto – Numero Unico – 2016 e 2017

<sup>101</sup> A. Guarise, Affitto con riscatto, come comprare casa se non ti danno il mutuo, Linkiesta.it, 15 maggio 2013

- acquisto della nuda proprietà
- “buy to rent”
- acquisto da incagli e sofferenze bancarie e/o da fallimenti
- mutuo a fronte di liquidità Cassa Depositi e Prestiti
- acquisto prima casa in leasing
- buono per l’acquisto di una “eco-casa” da costruttore

a) Affitto con riscatto

L'affitto con riscatto<sup>102</sup> è una modalità di acquisto tornata in auge dopo un lungo periodo di oblio<sup>103</sup>. In Italia l'affitto a riscatto è una forma contrattuale atipica, non contemplata dal nostro Codice civile, per incentivare la vendita di immobili prima casa. La sua origine risale agli anni '50-'60, quando gli IACP (Istituti Autonomi Case Popolari) attuarono il “Piano Casa Fanfani”<sup>104</sup>, finalizzato a consentire l'acquisto della prima casa alle fasce meno abbienti della popolazione tramite una locazione di durata paragonabile a quella di un mutuo, al termine della quale avveniva il trasferimento della proprietà all'inquilino (riscatto). Una forma contrattuale assai vicina quindi al leasing. Da precisare anche che l'affitto a riscatto è diverso dal “rent to buy” vero e proprio, formula usata all'estero in molti paesi che consente all'acquirente, tramite un programma preparatorio di breve durata, di allinearsi ai nuovi parametri che oggi le banche richiedono per l'accesso al mutuo. L'ANCE<sup>105</sup> da anni ha guardato con interesse a questo strumento nel tentativo di migliorarlo e renderlo idoneo anche nella prospettiva di smaltire lo stock di invenduto presente sul mercato. L'affitto con riscatto consente infatti di riscattare i canoni di locazione versati durante un certo periodo di tempo, dopo il quale la proprietà viene trasferita all'affittuario. Sostanzialmente il venditore finanzia l'acquirente, concedendogli di pagare a rate l'immobile: una soluzione molto interessante di fronte ad un mercato immobiliare fermo. Il Consiglio nazionale del Notariato ha pubblicato un vademecum<sup>106</sup> per aiutare i cittadini intenzionati a valutare questa opzione che il legislatore

---

<sup>102</sup> Consiglio Nazionale del Notariato, Il rent to buy e altri modi per comprare casa, Dicembre 2015

<sup>103</sup> T. Sallese, Crisi e acquisto della casa Torna l'atto a riscatto, L'Eco di Bergamo, 31 luglio 2012

<sup>104</sup> Con la Legge 28 febbraio 1949 nr. 43 il Parlamento italiano approvò il progetto di legge “Provvedimenti per incrementare l’occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori”, con il quale si sarebbe dato avvio a un piano per la realizzazione di alloggi economici, noto come “Piano INA-Casa” o “Piano Casa Fanfani”, dal nome dell’allora Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale Amintore Fanfani

<sup>105</sup> ANCE, Osservatorio congiunturale sull’industria delle costruzioni – Dicembre 2013

<sup>106</sup> Consiglio Nazionale del Notariato, Il “rent to buy” e altri modi per comprare casa, Dicembre 2015

ha disciplinato per la prima volta con il decreto “Sblocca Italia”<sup>107</sup>. Nel vademecum si precisa innanzitutto che l’impropriamente detto “rent to buy” è un nuovo tipo di contratto in cui si fondono un contratto di locazione e un preliminare di vendita di un immobile. In pratica significa che il proprietario consegna fin da subito l’immobile al conduttore-futuro acquirente, il quale paga il canone; dopo un certo periodo di tempo il conduttore può decidere se acquistare il bene, detraendo dal prezzo una parte dei canoni pagati. Il conduttore non è obbligato a comprare la casa dopo il periodo di “affitto” entro un termine stabilito dalle parti, generalmente 10 anni, ma ha la facoltà di farlo. Se le parti concordano che il conduttore è obbligato ad acquistare, non si rientra nella casistica prevista dalla nuova norma.

Per il venditore il maggior vantaggio nell’offrire anche questa soluzione sta ovviamente nell’ampliamento della platea di possibili interessati mentre d’altra parte si rischia che alla fine la controparte non opti per l’acquisto o, ancora peggio, che il conduttore moroso non liberi la casa<sup>108</sup>. Nel primo caso il costruttore/proprietario ha la possibilità di trattenere totalmente o parzialmente quanto ha introitato nel tempo (usualmente con questa modalità l’affitto è superiore ad un canone d’affitto ordinario) mentre nel secondo caso sarà necessario fare ricorso alla giustizia ordinaria per riutilizzare l’immobile. Si tratterà però di una azione di rilascio e non di sfratto e quindi meno costosa e più veloce, anche se molto dipende dal tribunale adito. Proprio a causa della presenza di questi rischi, la prassi ammette che il costruttore/proprietario applichi canoni di affitto maggiori, concordando quanta parte dell’affitto possa essere trattenuta nell’ipotesi di mancata vendita a fini risarcitori. Il conduttore è d’altro canto tutelato dalla possibilità di trascrivere nei registri immobiliari il contratto di “rent to buy” con validità decennale. In questo modo l’affittuario acquisterà alla fine l’immobile senza il rischio di ritrovarsi con ipoteche, pignoramenti, o altre iscrizioni pregiudizievoli sorte dopo la trascrizione.

---

<sup>107</sup> Gazzetta Ufficiale n. 262 dell’11 novembre 2014, LEGGE 11 novembre 2014, n. 164. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive

<sup>108</sup> Cose di casa (cosedicasa.com), Affitto casa con riscatto: che cosa occorre sapere, 7 febbraio 2015

Con questo strumento è possibile acquistare diverse tipologie di immobili (dall'appartamento al garage/cantina/negozio/ufficio/capannone/terreno fino a comprendere immobili in corso di edificazione. Se il costruttore nel frattempo fallisce il contratto mantiene la propria validità senza il rischio di rimetterci.

Al fine di aiutare la diffusione dello strumento, l'associazione dei notai ha strutturato un contratto-tipo e prevede la possibilità di nominare un terzo contraente al rogito, assimilando la scrittura a tutti i contratti preliminari.

Fiscalmente, durante la locazione il trattamento fiscale è a carico del costruttore/proprietario. Le imposte legate al possesso dell'immobile sono a carico del proprietario, seguendo i principi ordinari, con le spese di trascrizione del contratto nei registri immobiliari e le spese e imposte di compravendita a carico dell'conduttore/acquirente. Per la determinazione di IVA, registro e imposte ipotecarie/catastali, al momento della cessione si seguirà lo schema della compravendita immobiliare, dove la vendita da persona fisica soggiace a imposta di registro, ipotecaria e catastale mentre la vendita da attività imprenditoriale avrà IVA al 4%, imposte ipotecarie e catastali.

Nella pratica comune è importante seguire alcune linee guida per non avere problemi successivi<sup>109</sup>.

1. Offerente. Di norma lo strumento viene offerto da un costruttore, in particolare quando il mercato è stagnante. Tuttavia, a seguito della re-introduzione dello schema operativo, alcune grandi catene di intermediari immobiliari hanno avanzato una propria offerta importante. Si tratta del gruppo Tecnocasa (tramite la società controllata Ducale Spa) ed il gruppo di franchising SoloAffitti, specializzato negli affitti, che offre un modello di acquisto con riscatto denominato "Compraffittando", fornendo agli interessati la possibilità di crearsi "on line" un preventivo dei costi connessi.

2. Costo. Un esempio del funzionamento del meccanismo può essere utile per cogliere i vantaggi dello strumento: ipotizziamo di dover acquistare un'abitazione del costo di 200.000 Euro. Ricorrendo ad un mutuo fondiario è necessario pagare al

---

<sup>109</sup> J. Giuliani, Come funziona l'affitto con riscatto, Lettera43.it, 21 novembre 2013

rogito di tasca propria (e quindi averne la disponibilità!) almeno 40.000 Euro (parte dei quali avremo dovuto anticipare al preliminare in forma di acconto) mentre il finanziamento della banca sarà orientativamente di 160.000 Euro. A questo dovremo aggiungere il costo di imposte e oneri notarili. Alle migliori condizioni di tasso variabile disponibili a mercato (ma teniamo conto che è prevedibile a breve un progressivo ma sensibile rialzo nei prossimi anni, in concomitanza della ripresa economica in corso, e si sta ricreando per questo aspetto una situazione simile a quelle presente nelle fasi che hanno preceduto la grande crisi del 2007), la rata potrebbe ammontare a circa 700/750 Euro mensili per 25 anni. Ipotizzando invece di ricorrere all'affitto con riscatto di SoloAffitti, è necessario pagare subito un acconto del 10% (20.000 Euro nel caso) e pagare un affitto mensile di circa 666 Euro per 5 anni. Al termine del periodo quanto già versato sarà portato in detrazione al prezzo di acquisto. A quel punto per perfezionare la compravendita avremo bisogno di 140.000 Euro (il 70% del prezzo e quindi meno di quanto era necessario prendere a mutuo nell'ipotesi di prima) e potremo più facilmente ottenere un mutuo fondiario ordinario al miglior tasso. A parità di tassi di periodo, potremo pagare una rata mensile di circa 600/630 Euro per gli stessi 25 anni (o ridurre il periodo di pagamento a 20 anni con una rata mensile più o meno pari a quella dell'ipotesi iniziale, riducendo quindi notevolmente il tempo dell'impegno a parità di esborso). Come risultato della scelta di optare per l'affitto con riscatto avremo un esborso iniziale pari alla metà e pagheremo mensilmente un importo inferiore (o uguale, però per meno tempo), bloccando comunque il prezzo dell'acquisto senza rischiare una eventuale rivalutazione nel tempo.

3. Rischi. I vantaggi di questa soluzione non devono tuttavia far sottovalutare altri aspetti meno piacevoli, quali il fatto che il pagamento dilazionato si fonda su una "scommessa" sul futuro e si può anche ipotizzare che al momento dell'acquisto il costo del mutuo, comunque necessario in tale momento, possa essere sensibilmente superiore o che il contesto economico-finanziario del conduttore sia tale da non consentirgli di perfezionare l'acquisto.

4. Acquirente inadempiente. Qualora l'acquirente non abbia la possibilità di procedere al rogito la situazione è diversa in funzione della soluzione contrattuale scelta in origine. Esistono infatti vari schemi in grado di regolare l'affitto con riscatto e

ognuno contempla distinte clausole di salvaguardia per concedenti e conduttori. Un esempio è dato dalla locazione con opzione di futuro acquisto: chi compra versa un canone di affitto superiore fino anche al 30% al comune prezzo di mercato fino a una scadenza stabilita, allorché potrà pagare il prezzo finale dell'acquisto con conseguente passaggio della proprietà. Qualora decida invece di non procedere all'acquisto, è possibile continuare il contratto di locazione senza che però il proprietario debba rimborsare la parte di affitto percepito in misura superiore allo standard di mercato. Nell'ipotesi in cui il conduttore proceda con l'acquisto, gli affitti pagati saranno defalcati dal prezzo concordato per il passaggio di proprietà. Diverso schema è quello che passa sotto il nome di "vendita con riserva di proprietà" (o "patto di riservato dominio"), dove le controparti concordano in avvio di perfezionare la compravendita ad una certa data. In questo caso, in ipotesi di mancato rispetto dell'accordo convenuto (compreso il caso in cui l'affittuario non paghi regolarmente il canone di affitto), chi vende rientra in possesso del cespite senza necessità di ulteriori passi, rimborsando peraltro, nel caso, gli affitti incassati a fronte del diritto al risarcimento del danno patito.

5. Cautele da assumere<sup>110</sup>. Chi opta per l'affitto con riscatto è bene che adotti alcune cautele quali, da subito, la stipula collaterale di un preliminare di vendita futura, con cui acquirente e venditore assumono l'obbligo di perfezionare quanto in accordo ad una determinata data. Questo documento va registrato nei pubblici registri immobiliari a garanzia del conduttore contro l'ipotesi che nel periodo dell'affitto l'immobile venga venduto o pignorato da un terzo creditore. Se poi la proposta dell'operazione proviene da un costruttore va protetto il caso che la controparte subisca un fallimento, rischio particolarmente significativo in periodi di recessione e crisi economica. Lo strumento più utilizzato è in questo caso il rilascio da parte del costruttore di una polizza fideiussoria emessa da banca o compagnia di assicurazione a tutela di quanto già pagato o da pagare da parte del conduttore.

---

<sup>110</sup> Aiutomutuo.finanza.com, Mercato Immobiliare: la trappola dell'affitto con riscatto, 4 gennaio 2013 (<http://aiutomutuo.finanza.com/2013/01/04/mercato-immobiliare-la-trappola-dellaffitto-con-riscatto/>)

b) “Rent to buy”<sup>111</sup>

Alla fine, a inquadrare con precisione normativa quanto le pratiche immobiliari avevano sviluppato negli anni precedenti a sostegno di un mercato asfittico se non assente, è intervenuta la Legge di Stabilità 2014<sup>112</sup> del governo Renzi - art. 23 del D.L. n. 133/2014, convertito in L. n. 169/2014 che ha individuato la figura del “Rent to buy”. La forma che ne scaturisce è figura nuova per il mercato italiano tanto da lasciarle addosso il termine inglese che pure nei paesi anglosassoni ha, come precedentemente accennato, connotazioni diverse. Negli intendimenti del Governo essa nasce con lo scopo di favorire chi acquista un immobile sulla carta ma anche i giovani che non hanno risparmi da parte e riescono in questo modo ad accantonare la cifra per arrivare a stipulare un mutuo. Nella lettera della legge la formula contrattuale si divide in due parti: un contratto di affitto e un preliminare di vendita futura da perfezionare entro un determinato tempo (solitamente di 3-5 anni ma può arrivare fino a 10). Nel rent to buy il venditore affitta l'immobile all'acquirente e blocca il prezzo finché l'acquirente sarà in grado di accedere ad un finanziamento bancario. Diversamente dall'affitto con riscatto, il rent to buy non sostituisce il finanziamento bancario ma serve a fornire un sostegno all'acquirente fino al momento in cui entrerà in possesso dei requisiti richiesti dal sistema bancario per la concessione di un mutuo fondiario tradizionale.

I modelli di rent to buy più diffusi sono due<sup>113</sup>: rent to buy con opzione e con preliminare.

Il rent to buy “con opzione” è un contratto di locazione abbinato funzionalmente ad un contratto di opzione, nel quale viene data a chi compra l'opportunità di modificare la locazione in un acquisto, trasformando gli affitti pagati in pagamenti per l'acquisto. Il venditore incassa da subito canoni di locazione che non dovrà comunque rimborsare mentre chi acquista può utilizzare l'immobile, potendo poi decidere se perfezionare o meno l'acquisto. Sull'altro piatto della bilancia, chi compra non

---

<sup>111</sup> Consiglio Nazionale del Notariato, Il “rent to buy” e altri modi per comprare casa, Dicembre 2015

<sup>112</sup> Gazzetta Ufficiale n.302 del 27-12-2013 - Suppl. Ordinario n. 87, LEGGE 27 dicembre 2013, n. 147 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)

<sup>113</sup> M. Monegat, Acquisto della casa con il “rent to buy”: le novità del decreto Sblocca Italia, Il Quotidiano Giuridico Wolters Kluwer e Altalex ([www.altalex.com](http://www.altalex.com)), 1 ottobre 2014 (<http://www.altalex.com/documents/news/2014/10/10/acquisto-della-casa-con-il-rent-to-buy-le-novita-del-decreto-sblocca-italia>)

ha diritto a riavere i canoni versati mentre per chi vende potrebbe non essere semplice rientrare in possesso del bene, dal momento che il contratto di locazione stipulato è soggetto agli obblighi di legge e quindi, su aspetti come la durata della locazione, ad esempio, non si possono prevedere clausole diverse da quelle previste dalle norme in vigore. Dal punto di vista fiscale, si applicano le imposte ordinarie disciplinate per la locazione in un primo momento e per l'acquisto successivamente mentre l'eventuale pagamento dell'IMU spetta a chi vende.

Il rent to buy “con preliminare” include parimenti un contratto di locazione in cui le controparti concordano che esso si trasformi successivamente in una compravendita e dove i canoni di affitto pagati diventino poi pagamento per l'acquisto. Resta tutto invariato come caratteristiche nei confronti delle parti così come in termini fiscali ma, nel caso in cui non provveda a trascrivere il contratto preliminare, il conduttore/futuro acquirente si sottopone all'ipotesi di ipoteche e trascrizioni pregiudizievoli a carico di chi vende. In ogni caso la protezione derivante dalla trascrizione nei Registri immobiliari è limitata a 3 anni (art. 2465- bis, comma 3, Codice Civile).

Due ulteriori possibili alternative, pur meno utilizzate, sono il rent to buy “con riscatto automatico” e “con riserva di proprietà”. Con il primo, al contratto di locazione viene aggiunta una clausola che prevede che al raggiungimento nel pagamento di un certo numero di canoni di locazione si verifichi automaticamente il passaggio di proprietà dell'immobile locato dal locatore al conduttore. Nel caso “con riserva di proprietà”, il contratto di locazione prevede una clausola dove la vendita e il passaggio di proprietà vengono perfezionati solo al pagamento dell'ultimo canone.

#### c) Il contratto di locazione con opzione di acquisto

Questa modalità di acquisto è regolata da due distinti contratti: un contratto tipico di locazione ed un contratto tipico di opzione di acquisto, aventi in questa fattispecie giuridica entrambi vita propria. Si tratta di una distinzione apparentemente sottile rispetto alla figura contrattuale precedente ma di non poco rilievo pratico. Il conduttore/acquirente/opzionario trova conveniente la stipula di un contratto di loca-

zione ed un contestuale contratto di opzione di acquisto perché consentono di utilizzare immediatamente il bene a titolo di detenzione a fronte del pagamento di canoni di locazione, garantendosi contemporaneamente la possibilità di procedere all'acquisto entro una data prestabilita. Il locatore/venditore/concedente punta a incassare un canone con l'obbligo del vincolo (per il quale percepirà un corrispettivo) ad una proposta di acquisto del cespite da parte del conduttore/acquirente/opzionario. Per la durata prevista in contratto il conduttore avrà la potestà di scegliere se perfezionare o meno l'acquisto.

#### d) Acquisto della nuda proprietà e “buy to rent”

Ulteriori “nuove” formule per l'acquisto alternativo sono poi l'acquisto della nuda proprietà ed il “buy to rent”. In realtà, queste formule non sono ancora molto diffuse, tanto che, ad esempio, le transazioni in nuda proprietà<sup>114</sup> rappresentano al 2011 il 5,14% del totale, stando agli ultimi dati disponibili dell'Agenzia del Territorio<sup>115</sup> che vedono un calo degli atti tra familiari (usualmente legati a ragioni successorie e fiscali) e un aumento di quelli propriamente di mercato.

Vendita della nuda proprietà significa vendere l'immobile di cui si è proprietari mantenendo il diritto di viverci per tutta la vita. Sostanzialmente chi vende la nuda proprietà dell'immobile si riserva il diritto di abitare e godere l'immobile per tutta la vita, incassando però immediatamente un capitale che può aiutarlo a vivere in tranquillità. Sul versante dell'acquirente, chi compra la nuda proprietà acquista un immobile oggi a un prezzo inferiore a quello di mercato con uno sconto determinato in funzione dell'età dell'usufruttuario. Nella pratica, alla perizia di stima del valore del mercato dell'immobile si applica un coefficiente di riduzione in base all'età dell'usufruttuario della casa, dove i coefficienti vengono elaborati periodicamente dal Ministero delle Finanze e sono basati sulle aspettative di vita statistica in Italia e sul tasso di interesse legale in vigore<sup>116</sup>.

---

<sup>114</sup> Lospecialistaimmobiliaredizona, La nuda proprietà cresce e diventa “a termine”, 4 marzo 2013 (<http://lospecialistaimmobiliaredizona.it/2013/03/04/la-nuda-proprietà-cresce-e-diventa-a-termine/>)

<sup>115</sup> Agenzia del Territorio, Nota trimestrale Andamento del mercato immobiliare nel II trimestre 2012, 27 settembre 2012

<sup>116</sup> Borsinoimmobiliare.it, Come valutare il valore delle nude proprietà,

Nel “buy to rent”, invece, si realizza la vendita immediata dell’immobile con il prezzo concordato dilazionato ma con la garanzia per il venditore di tornare proprietario dell’immobile stesso nell’ipotesi di inadempienza della controparte. Il “buy to rent” può prevedere la “vendita con patto di riscatto” oppure “con condizione risolutiva in caso di inadempimento”.

Nel primo caso, avremo un contratto con pagamento a rate e trasferimento della proprietà immediata tra le due parti con il diritto di riacquisto da parte del venditore, previa restituzione di quanto ricevuto. Il vantaggio per il venditore consiste nel riottenere la proprietà dell’immobile in caso di inadempimenti da parte dell’acquirente e al contempo per l’acquirente di ottenere il rimborso di quanto già versato e di tutte le spese ordinarie e straordinarie eventualmente sostenute. Se il venditore è un’impresa di costruzione e fallisce, il curatore fallimentare non può sciogliersi dal contratto ma casomai esercitare il riscatto rimborsando l’acquirente. Dal punto di vista fiscale, le imposte d’acquisto sono uguali a quelle di una compravendita ordinaria e l’eventuale IMU è a carico di chi acquista. Chi vende non può esercitare il diritto di riscatto oltre i 5 anni dalla stipula contrattuale. Ne consegue che l’acquisto va perfezionato entro i 5 anni come da previsione dell’art. 1501 del Codice Civile).

Nel “buy to rent” con “condizione risolutiva in caso di inadempimento” la vendita è sottoposta a condizione risolutiva in caso di inadempimento da parte di una delle due parti. Chi vende ha quindi il vantaggio di riottenere la proprietà dell’immobile in caso di inadempienza dell’acquirente mentre questi può avere la restituzione dei pagamenti effettuati e delle spese ordinarie e straordinarie eventualmente sostenute. Resta insoluta la questione sulle modalità di contrattualizzazione dei rimborsi in ipotesi di riscatto. Anche in questo caso fiscalmente si applicano le imposte previste per la compravendita ordinaria e l’IMU resta a carico di chi acquista. Viene invece meno il termine dei 5 anni, creando conseguentemente la previsione che quanto incassato venga in tutto o in parte trattenuto da chi vende in caso di inadempienza dell’acquirente.

e) Acquisti da incagli e sofferenze bancari e/o da fallimenti

A caccia di occasioni che consentano di raggiungere l'obiettivo "acquisto casa", in questi anni difficili privati e imprenditori hanno cercato di sfruttare ogni opportunità, approfittando quindi anche delle difficoltà economico/finanziarie di chi, proprietario di immobili, era costretto a disfarsene per far fronte a congiuntura particolarmente sfavorevole. In questo clima c'è chi ha lanciato l'idea di creare un vero e proprio mercato alternativo sul lato dell'offerta immobiliare: l'acquisto di immobili da aziende/privati in incaglio o sofferenza presso il sistema bancario e direttamente dalle procedure fallimentari. Questo tipo di attività ha avuto un vero e proprio boom nel decorso decennio, spinto da un lato da agenti immobiliari in cerca di nuove opportunità di lavoro in presenza di un mercato "ordinario" ormai quasi inesistente e dall'altro da privati e aziende alla ricerca di occasioni di acquisto a prezzi assolutamente modici.

Di tanto hanno cercato di approfittare soprattutto le banche che in questo modo riuscivano a rientrare di posizioni in incaglio o sofferenza attraverso lo smobilizzo di immobili in capo ai debitori (sia aziende che privati) e al loro servizio si sono resi disponibili intermediari che ne hanno fatto talvolta una vera e propria specializzazione e che hanno nel tempo coltivato connessioni sempre più strette con le direzioni delle aziende di credito e con le sezioni fallimentari dei tribunali.

Gli uffici centrali delle banche si sono quindi spesso trasformati in sorta di agenzie immobiliari e in tale attività si sono in particolare distinte le due maggiori istituzioni italiane che hanno creato Intesa Sanpaolo Casa e UniCredit Subito Casa<sup>117</sup>.

Nel tentativo di recuperare i propri crediti e, nel contempo, risvegliare il "real estate" riprendendo a finanziare gli acquisti immobiliari anche su "pezzi" messi sostanzialmente in vendita da loro, esse sono entrate infatti direttamente nel settore della compravendita. Come in altre attività collaterali nel recente passato, la prima ad entrare in campo su scala nazionale è stata UniCredit con la creazione del veicolo ad hoc "Subito Casa", che nel primo anno di attività ha collocato oltre 10.000 immobili sul mercato. Nel 2015 è stata creata poi Intesa Sanpaolo Casa, anch'essa

---

<sup>117</sup> A. Lovera, La banca si trasforma in agenzia immobiliare: i casi di Intesa Sanpaolo Casa e Unicredit Subito Casa, Il Sole 24 ORE, 25 febbraio 2015

dedicata all'intermediazione immobiliare. A livello locale, peraltro, dal 2011 è attiva nel comparto anche Sparkasse Immobilien (gruppo Cassa di Risparmio di Bolzano).

Questa sorta di istituzionalizzazione della novità (alla luce della dimensione dei due “player” citati) ha finito per creare un trauma nel settore in quanto una banca di dimensioni e diffusione nazionale ed europea come Unicredit è in grado di mettere in campo somme ingenti in attività di marketing e imporre un marchio unitario e riconosciuto da tutto il pubblico interessato. Ad oggi è già riuscita ad essere presente in oltre il 90% del territorio nazionale<sup>118</sup> con strutture in grado di dire la loro sul mercato della compravendita immobiliare.

Unicredit attualmente agisce tramite oltre 500 consulenti immobiliari che operano da liberi professionisti. Il gruppo non sfrutta principalmente le filiali con uffici specializzati interni quanto piuttosto il sito internet su cui vengono pubblicati gli annunci immobiliari, il numero verde dedicato e le inserzioni inserite all'interno dei portali specializzati più conosciuti. In sostanza le agenzie entrano in gioco nel momento in cui vengono segnalati clienti interessati all'acquisto e alla vendita, innescando i consulenti di Subito Casa che provvedono a contattarli.

Nel caso di Intesa Sanpaolo l'introduzione della rete di agenzie immobiliari della nuova azienda si struttura in tre fasi. Lanciati nel 2015 in tre città (Milano, Roma e Torino), gli agenti hanno allargato l'attività ad altre quattro primarie città nel 2016 e ulteriore espansione è stata realizzata nel 2017. Dal punto di vista dell'organizzazione, Intesa Sanpaolo Casa opera con personale dipendente dotato dei requisiti previsti per gli agenti immobiliari, del quale una quota è di provenienza interna e la rimanente esterna. Il personale volontario di emanazione bancaria viene formato specificamente per il mercato immobiliare e quello reperito direttamente sul mercato viene appositamente selezionato in funzione del miglior amalgama con la struttura esistente.

---

<sup>118</sup> A. Lovera, cit.

Entrando nel nuovo mercato, le banche nazionali perseguono due strategie di fondo: tentare di eliminare la grande quantità di cespiti ipotecati a fronte di crediti in sofferenza o in procinto di diventarlo e ampliare la gamma di servizi offerti alla clientela relativi al comparto delle abitazioni e non solo, tenuto conto che il mercato per la banca è ormai fonte di business sia per l'erogazione dei mutui sia per tutta l'attività connessa nel campo delle polizze assicurative e della consulenza. Inoltre, lo sblocco del mercato della compravendita immobiliare è indispensabile per lo sviluppo degli impieghi bancari e il mondo delle costruzioni/abitazioni rappresenta un comparto che significa un quinto del PIL nazionale. Si ritiene che la presenza attiva delle banche sia in grado di dare "circularità" agli immobili quando invece il mondo delle agenzie immobiliari si è rivelato un limite per il settore, dal momento che non sono generalmente in grado di offrire un servizio che vada oltre allo stretto contratto di compravendita (quindi quanto è di proprio diretto interesse contingente) in un contesto di professionalità spesso carente.

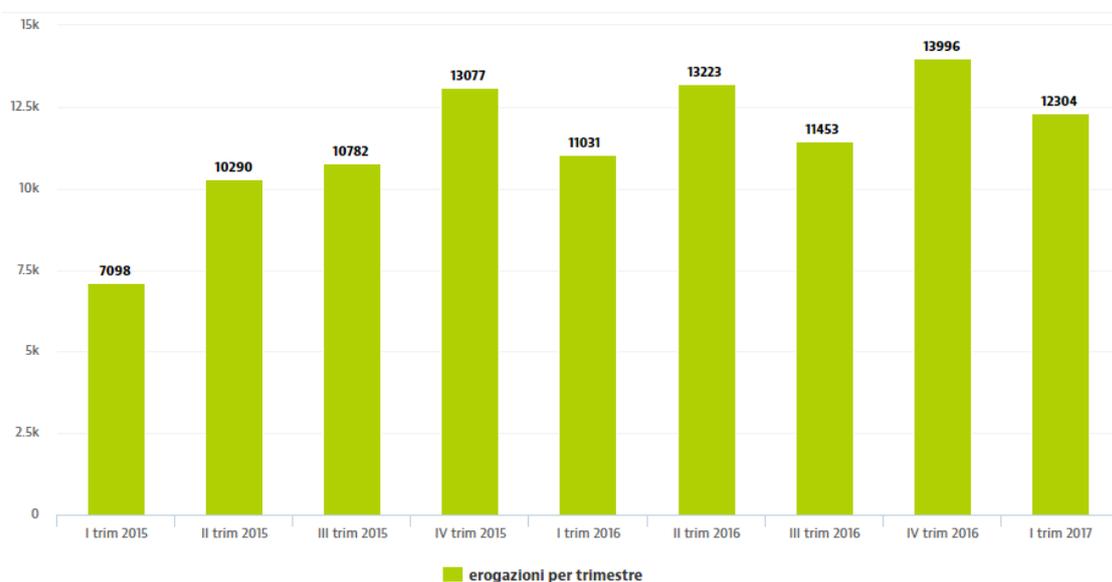
Scopo primario del sistema bancario è infatti ormai diventata la ripartenza del "real estate" e soprattutto il riavvio dell'attività dei costruttori, che possono tornare ad essere stimolati nella costruzione solo se riescono preventivamente a collocare quanto hanno ancora invenduto in magazzino. Scenari Immobiliari (istituto indipendente di studi e di ricerche che analizza i mercati immobiliari, l'economia del territorio in Italia ed in Europa, attivo dal 1990) ha recentemente svolto un'indagine<sup>119</sup> da cui emerge che nel nostro paese esistono oltre 500.000 case in vendita e il 26% di queste sono di nuova costruzione. Complessivamente il mercato immobiliare è destinatario del 34% degli impieghi bancari e le imprese costruttrici beneficiano del 50% di tale importo e, per le banche, tali società sono generalmente clienti da un lato e un problema di bilancio dall'altro, dal momento che il rapporto sofferenze/impieghi di questo comparto ammonta a circa il 25% quando la media delle altre attività raggiunge solo il 15%. Alla fin fine, questo dato inquadra bene lo scopo dei movimenti in corso sul comune terreno del mercato del credito e del mercato immobiliare.

---

<sup>119</sup> Scenari Immobiliari, Outlook 2017, (<http://www.scenari-immobiliari.it>)

Oltre a queste nuove forme contrattuali che si sono venute affermando in alternativa o in supporto a quelle tradizionali, un'importante spinta al mercato immobiliare e del credito alle famiglie è sicuramente arrivata dall'introduzione da parte del Governo di alcune novità ora a disposizione delle famiglie per agevolare l'acquisto della casa: sostegno finanziario erogato tramite il sistema bancario da parte della Cassa Depositi e Prestiti (CDP), Fondo di Garanzia per la prima casa, gestito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) attraverso la Consap (Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici S.p.a.) e nuovi strumenti creditizi introdotti con la Legge di Stabilità 2016.

Gli strumenti di Cassa Depositi e Prestiti (CDP), società per azioni controllata per circa l'83% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e per il 17% circa da diverse fondazioni bancarie) per fornire liquidità ("funding") a medio-lungo termine alle banche per l'erogazione di nuovi mutui alle famiglie hanno dimostrato di avere un buon potenziale ed il grafico n. 11 sotto riportato evidenzia il positivo andamento delle erogazioni dei mutui<sup>120</sup> tra il primo trimestre 2015 ed il primo trimestre 2017<sup>121</sup> (fonte Tecnocasa con dati in migliaia di Euro)<sup>122</sup>.



<sup>120</sup> Idealista.it, Erogazioni, tassi di interesse e scenari futuri: il panorama dei mutui nel 2017, 18 luglio 2017 (<https://www.idealista.it/news/finanza/mutui/2017/07/18/123534-erogazioni-tassi-di-interesse-e-scenari-futuri-il-panorama-dei-mutui-nel-2017>)

<sup>121</sup> Tecnocasa, Il mercato immobiliare e creditizio dal 2007 ad oggi, 21 dicembre 2017

<sup>122</sup> Tecnocasa Group News, Il mercato delle erogazioni, ottobre 2017

La maggiore liquidità viene messa a disposizione delle banche attraverso due canali:

1. il Plafond Casa<sup>123</sup> di 2 miliardi di Euro, a cui gli istituti di credito possono attingere per effettuare finanziamenti ai privati (accordo CDP – ABI del novembre 2013);
2. l'acquisto di obbligazioni bancarie garantite (“covered bond”) oppure di titoli derivanti da operazioni di cartolarizzazione di mutui esistenti (dotazione di 3 miliardi di Euro).

Gli ultimi dati disponibili mostrano che a fine 2016, attraverso il canale del Plafond Casa, sui 2 miliardi disponibili sono stati erogati circa 1,6 miliardi di Euro, mentre attraverso il programma di obbligazioni sono stati acquistati titoli per 2,9 miliardi di Euro (parimente destinati a nuove erogazioni).

Un ulteriore importante strumento è il Fondo di Garanzia Mutui Prima Casa<sup>124</sup>, lo strumento operativo da marzo 2015 e gestito dal MEF (Ministero dell'Economia e delle Finanze) attraverso la Consap (Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici S.p.a.), società per azioni italiana controllata totalmente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), la cui dotazione di 600 milioni di Euro potrebbe attivare mutui per 20 miliardi (stime MEF). I primi dati relativi alle erogazioni effettuate evidenziano l'efficacia dello strumento: complessivamente, tra il 2015 e il 2016 il Fondo Consap ha ricevuto 14 mila richieste di garanzia sui mutui prima casa, per un totale di circa 1,6 miliardi di Euro di finanziamenti<sup>125</sup>.

Per quanto riguarda invece le novità introdotte con la Legge di Stabilità 2016 (Legge 28 dicembre 2015, n. 208), oltre alle agevolazioni più consuete (quali la proroga dell'ecobonus del 65% per gli interventi di efficientamento energetico e di adeguamento antisismico, della detrazione del 50% per le ristrutturazioni ed il taglio di IMU e TASI, la

---

<sup>123</sup> Cassa Depositi e Prestiti, Plafond Casa (<https://www.cdp.it/Clienti/Istituzioni-Finanziarie/Supporto-Al-Funding/Plafond-Casa/Plafond-Casa.kl>)

<sup>124</sup> Consap, Fondo di Garanzia Mutui Prima Casa, art 1 comma 48 lett. c) della Legge 27 Dicembre 2013, n. 147

<sup>125</sup> MutuiSi, Fondo Consap mutuo prima casa: quanto durerà?, 23 maggio 2017 (<https://www.mutuisi.it/news-mutui/fondo-consap-mutuo-prima-casa-quanto-durerà>)

possibilità di detrazione al 65% data anche agli Istituti Autonomi Case Popolari che nel 2016 sosterranno spese per interventi sugli immobili di loro proprietà adibiti ad edilizia residenziale pubblica), essa ha apportato due nuovi strumenti sul versante del finanziamento all'acquisto della casa di abitazione: il leasing abitativo e il bonus eco-casa.

#### 1) Acquisto prima casa in leasing<sup>126</sup>

Nel primo trimestre 2016 sono arrivate sul mercato le prime formule di leasing abitativo (L. 208/2015, art. 1, commi dal 76 all'84) che consiste in un'operazione di finanziamento per ottenere l'utilizzo di un immobile e di acquistarne, al termine della durata prevista, la proprietà<sup>127</sup>. In pratica, la società di leasing mette a disposizione per un determinato periodo di tempo il bene acquistato o fatto costruire e l'utilizzatore si impegna a pagare periodicamente dei canoni. L'utilizzatore, anche se non ancora proprietario, assume tutti i rischi e benefici legati all'utilizzo del bene. Alla scadenza del contratto l'utilizzatore potrà riscattare la casa ad un prezzo prestabilito. I giovani sotto i 35 anni, con un reddito fino a 55.000 Euro annui, che decidono di ricorrere a questa opzione in alternativa al mutuo, saranno agevolati con una detrazione fiscale del 19% fino a un massimo di 8.000 Euro annui e una detrazione del 19% sulla maxi-rata finale per un importo non superiore a 20.000 Euro. Le agevolazioni si applicano, dimezzate, anche agli over 35. La deduzione dovrà quindi essere calcolata su un canone massimo di 4.000 Euro e su una maxi-rata finale di 10.000 Euro. In caso di perdita del lavoro, l'utilizzatore può chiedere la sospensione del pagamento dei canoni periodici. La richiesta può essere fatta una sola volta per un periodo fino a dodici mesi. La differenza tra il leasing abitativo ed il "rent to buy" è che quest'ultimo porta comunque all'accensione di un mutuo ipotecario tradizionale, usualmente nel giro di massimo 5 anni, mentre il leasing abitativo è una vera e propria alternativa al mutuo ed il vantaggio rispetto al mutuo sta nella detraibilità fiscale del leasing immobiliare<sup>128</sup>.

---

<sup>126</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, Il leasing immobiliare abitativo, Marzo 2016

<sup>127</sup> Consiglio Nazionale del Notariato, Il Leasing immobiliare abitativo,

<sup>128</sup> P. De Rubertis, Leasing abitativo, alternativa al mutuo per comprare casa ma conviene solo a under 35 e banche, Il fatto quotidiano, 16 marzo 2016

b) Bonus per l'acquisto di una eco-casa dal costruttore

L'acquirente che nel 2016 compra direttamente dall'impresa di costruzione una casa, nuova o ristrutturata, in classe energetica A o B, avrà diritto ad una detrazione Irpef pari al 50% dell'Iva pagata. Acquistando, per esempio, un'abitazione da destinare a prima casa che costa 100.000 Euro, l'Iva al 4% ammonterà a 4.000 Euro. Lo sconto Irpef per l'acquirente sarà pari a 2.000 Euro, cioè la metà dell'Iva versata. Il rimborso avverrà in dieci anni con rate di pari importo. Se, invece, l'abitazione che costa 100.000 Euro non deve essere utilizzata come prima casa, l'Iva ammonterà al 10%, quindi si dovranno versare 10.000 Euro. In questo caso, l'acquirente potrà usufruire di uno sconto Irpef pari a 5.000 Euro.



## 6) Edilizia bio e sua finanziabilità

In tema di finanziamento all'acquisto dell'abitazione, negli scorsi anni una problematica particolare ha interessato chi si era orientato verso l'acquisto di immobili edificati con metodologie innovative che vanno sotto il nome di edilizia "bio" o "casa clima". Si tratta di un innovativo modello di costruzione che si sta diffondendo sulla spinta del nuovo atteggiamento di consapevolezza nei confronti del rispetto ambientale (facile riciclabilità dei materiali, basso consumo energetico richiesto, buona resistenza al fenomeno sismico) e della economicità di costruzione e di esercizio (costo relativamente contenuto, velocità di edificazione). Si tratta di un tipo di edilizia originariamente diffusasi principalmente nei paesi dell'Europa del nord e, in primo luogo, in Germania e Austria, e che nel nostro paese ha progressivamente preso piede dapprima in Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia per poi espandersi nelle altre regioni d'Italia. Inizialmente concepita principalmente per abitazioni unifamiliari, oggi questa tecnologia è in realtà utilizzabile in tutta sicurezza anche per edifici di 6, 7 piani e oltre, diventando quindi un approccio di sicuro interesse sul mercato, in grado di generare una domanda che sino ad un paio di anni or sono non trovava possibilità di accompagnamento bancario dal momento che le aziende di credito si rifiutavano usualmente di concedere mutui fondiari a fronte di immobili la cui costruzione non era stata effettuata secondo i canoni della edilizia tradizionale, in materiali quali pietra, cemento, acciaio o simili.

Tuttavia, il mondo della produzione e il mercato sono in continua evoluzione e progressivamente queste novità entrano a far parte anche del nostro orizzonte culturale, generando interesse diffuso e conseguente necessità di adeguamento in tutti gli operatori attivi nella filiera, banche e finanziatori compresi. Nell'ottobre 2017 si è tenuto a Roma "GreenItaly 2017"<sup>129</sup>, ottavo rapporto di Fondazione Symbola<sup>130</sup> e Unioncamere (Unione Italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura) in collaborazione

---

<sup>129</sup> I. Ceccarini, Rapporto GreenItaly 2017: la competitività della "green economy", Rinnovabili.it 27 ottobre 2017 ([www.rinnovabili.it/categoria-eventi/greenitaly-2017/](http://www.rinnovabili.it/categoria-eventi/greenitaly-2017/))

<sup>130</sup> Dal sito [www.symbola.net](http://www.symbola.net): Symbola Fondazione per le qualità italiane nasce nel 2005 per promuovere la soft economy, un modello di sviluppo orientato alla qualità in cui tradizioni e territori sposano innovazione, ricerca, cultura e design; che tiene insieme competitività, valorizzazione del capitale umano e rispetto dell'ambiente, produttività e coesione sociale; ha oltre cento soci e mette in rete soggetti diversi fra loro quali organizzazioni, associazioni e personalità del mondo economico e imprenditoriale, delle realtà territoriali ed istituzionali, del mondo della cultura

con CONAI (Consorzio Nazionale Imballaggi)<sup>131</sup> e il patrocinio del Ministero dell' Ambiente.

Il convegno ha evidenziato un sempre più forte interesse verso l' edilizia in legno<sup>132</sup>, trattandosi di un materiale antisismico, sostenibile e molto versatile oltre che in grado di abbattere dal 50 all'80% i costi di riscaldamento, e le aziende attive nel settore sono sempre più numerose. Durante l' incontro, a dimostrazione che oggi l' edilizia "bio" non è ormai nemmeno più confinata al campo dell' abitazione unifamiliare, è stato illustrato il progetto del polo dell' alimentazione di Amatrice (Rieti) di Stefano Boeri, realizzato in pochi mesi dalla Filiera del Legno Friuli-Venezia Giulia, che costituisce un modello per l' utilizzo delle conoscenze e delle tecnologie aziendali della filiera del legno. Il progetto prevede la realizzazione di locali antisismici ed energeticamente efficienti oltre ad esplicitare una modalità di risposta veloce ed efficace ad una catastrofe ambientale. A queste caratteristiche di risultato contribuiscono gli elementi intrinseci all' edilizia in legno. Iniziativa analoga è stata avviata ad Accumoli (sempre in provincia di Rieti) con la costruzione di "Accupoli", centro per eventi con struttura in legno. Accupoli sarà il primo edificio nel nostro paese con le parti portanti in legno compensato e verrà costruito in due mesi con progetto di H.E.L.P. 6.5 (Housing in Emergency for Life and People) e contributo della Compagnia di San Paolo, ACRI (Associazione Casse di Risparmio Italiane), ANIEM Piemonte (Associazione Nazionale Imprese Edili e Manifatturiere) e diverse aziende piemontesi.

L' innovazione nel settore comincia ad essere significativa e degna di grande interesse ai fini dell' efficienza del sistema produttivo ma anche del complessivo patrimonio immobiliare nazionale. La ricerca applicata consente di avere a disposizione materiali tecnologicamente avanzati e quindi più performanti, oltre a conseguenti tecniche di costruzione d' avanguardia che consentono il riutilizzo dei materiali di scarto in ottica di economia circolare. Nell' ambito del Solar Decathlon (competizione internazionale a squadre rivolta a studenti e docenti universitari che prevede dieci prove volte alla progettazione ed alla costruzione della migliore casa energeticamente autosufficiente), un gruppo di studiosi

---

<sup>131</sup> Dal sito [www.conai.org](http://www.conai.org): consorzio privato senza fini di lucro che costituisce in Italia lo strumento attraverso il quale i produttori e gli utilizzatori di imballaggi garantiscono il raggiungimento degli obiettivi di riciclo e recupero dei rifiuti di imballaggio previsti dalla legge

<sup>132</sup> P. Mammarella, Greenitaly 2017: l' Italia punta su edilizia 'off-site', legno e innovazione, Edilportale.it, 25 ottobre 2017 ( [http://www.edilportale.com/news/2017/10/mercati/greenitaly-2017-l-italia-punta-su-edilizia-off-site-legno-e-innovazione\\_60626\\_13.html](http://www.edilportale.com/news/2017/10/mercati/greenitaly-2017-l-italia-punta-su-edilizia-off-site-legno-e-innovazione_60626_13.html) )

dell'Università La Sapienza di Roma presenterà nel 2018 a Dubai “ReStart4Smart”, una casa nZEB (“nearly zero energy building”)<sup>133</sup> in grado di trasformarsi nel corso del tempo, adattandosi alle esigenze degli occupanti e interattiva rispetto all'ambiente esterno. Il Politecnico di Bari lavora nel frattempo sui materiali di scarto per realizzare moduli abitativi in ottica di economia circolare. Il progetto Smaw Building<sup>134</sup> ha l'obiettivo di sperimentare materiali da costruzione realizzati con materie prime naturali di scarto presenti sul territorio pugliese (come potatura di ulivi, scarti di lavorazione della paglia, sansa, canapa). In questo settore l'Incubatore Imprese Innovative del Politecnico di Torino I3P ha prodotto Enerpaper Srl, startup vincitrice nel 2017 del premio “Io Penso Circolare” promosso da “La Stampa Tuttogreen” col patrocinio del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. La società ha ideato e sviluppato un materiale isolante per l'edilizia composto da cellulosa stabilizzata ricavata dagli scarti del macero. Insomma, anche in Italia qualcosa si muove in termini di innovazione di prodotto e con ottime prospettive di crescita anche al di fuori del territorio nazionale.

Va riconosciuto che, se solo fino a qualche anno fa i discorsi in merito a energie rinnovabili o economia circolare parevano frutto di utopie, oggi incarnano una realtà fatta di concrete iniziative mirate a fronteggiare con efficacia cambiamenti climatici e inquinamento, sostenendo nel contempo lo sviluppo economico<sup>135</sup>. Il convegno, evento di punta nel settore, evidenzia che dal 2011 a oggi 355.000 aziende italiane (il 27,1% del totale) stanno investendo in tecnologie “green” “per ridurre l'impatto ambientale, risparmiare energia e contenere le emissioni di CO2”<sup>136</sup> e nel settore manifatturiero il 38% delle imprese manifesta nelle scelte aziendali un orientamento in tal senso. L'obiettivo dichiarato della “green economy” è ottenere maggiore competitività, crescita dell'export, del fatturato e conseguentemente dell'occupazione. Le indagini di mercato dimostrano quanto i “green jobs” siano in crescita, tanto che ingegneri energetici, agricoltori biologici, esperti di acquisti verdi, tecnici o installatori di impianti termici a basso impatto sono sempre più ricercati dalle aziende. Si segnalano già circa 3 milioni di occupati in professioni del settore e la tendenza è a crescere.

---

<sup>133</sup>P. Mammarella, cit.

<sup>134</sup> R. Deciechi, Centro di Fisica Edile di Gravina, Calce Canapa High Tech al Politecnico di Bari, in The Next Building, 12 settembre 2017 (<https://convegno.thenextbuilding.it/calce-canapa-13138-2/>)

<sup>135</sup> I. Ceccarini, cit.

<sup>136</sup> G. Tripoli, segretario generale di Unioncamere, GreenItaly 2017, 24 ottobre 2017

Poiché le imprese a vocazione “green” sono anche le più inclini all’innovazione, il collegamento con il Piano Nazionale Impresa 4.0 (e, conseguentemente, con la sua griglia di strumenti di finanziamento e agevolazioni) diventa sempre più stretto. Tuttavia, per sostenere questa sorta di rivoluzione industriale è necessario creare i presupposti per la crescita del settore a partire dalla semplificazione autorizzativo-gestionale al fine di creare nel comparto un’economia che incroci innovazione e qualità con valori e coesione sociale, ricerca e tecnologia con design e bellezza, Industria 4.0 e conoscenze tecniche<sup>137</sup>.

Al di là degli esempi “programmatici” quali quelli citati sopra, affinché si affermi sul mercato ordinario la casa “bio” come modalità costruttiva di comune accettazione in modo da poterla considerare pari a quella tradizionale (e quindi anche ai fini della sua finanziabilità) è necessario pervenire ad una standardizzazione nei metodi costruttivi che consenta una agevole e sicura attribuzione di valore, percepibile e comprensibile anche ai non addetti ai lavori. Molte aziende di case prefabbricate in legno a basso consumo sono certificate “ARCA” (Architettura Comfort Ambiente)<sup>138</sup> o CasaClima<sup>139</sup> ma quanto queste certificazioni contano realmente al fine dell’ottenimento di un finanziamento? Come detto, fino ad epoca recente le banche erano quasi unanimemente contrarie alla concessione di mutui a fronte dell’acquisto di costruzioni in legno, ritenendo non congrua la copertura del rischio da parte di beni di cui non era chiaro il valore intrinseco e la durata nel tempo. Oggi le abitazioni con struttura in legno e derivati incontrano apprezzamento sempre maggiore e si va superando l’ostacolo culturale della diffidenza verso l’edificio non in muratura o cemento armato, privilegiando valori quali risparmio energetico, bioedilizia e sostenibilità che assumono un valore aggiunto in grado di rafforzare l’idea di qualità dell’immobile. Poiché però non tutte le imprese offrono le medesime garanzie è necessaria l’attenzione sulle metodologie seguite nella costruzione e le conseguenti garanzie offerte<sup>140</sup>. Le società di costruzione più note nel settore sono oggi in grado di presentare competenze e solidità economica oltre a referenze e certificazioni riconosciute a garanzia della qualità del prodotto venduto. Il nuovo protocollo di certificazione S.A.L.E.

---

<sup>137</sup> E. Realacci, presidente della Fondazione Symbola, GreenItaly 2017, 24 ottobre 2017

<sup>138</sup> ARCA, La certificazione di qualità degli edifici in legno, <http://www.arcacert.com/>

<sup>139</sup> CasaClima è un metodo di certificazione energetica degli edifici presentato nel 2002 in ottemperanza a quanto già licenziato dalla Comunità Europea come Direttiva Cee 2002/91/Ce, che, a seguito del protocollo di Kyōto, tratta la questione della certificazione energetica degli edifici. È stato ideato da Norbert Lantschner, ex direttore dell’Ufficio “Aria e Rumore”, del APPA della Provincia autonoma di Bolzano - Agenzia Provinciale per la Protezione dell’Ambiente.

<sup>140</sup> Caseprefabbricateinlegno.it, Costruttori, banche e certificazioni, Dicembre 2016 (<http://caseprefabbricateinlegno.it/2016/12/costruttori-banche-e-certificazioni.html>)

(Sistema Affidabilità Legno Edilizia) trae origine in un accordo tra alcune associazioni di costruttori di case prefabbricate in legno ed istituti di credito (come il Gruppo Banco Popolare ed Intesa Sanpaolo) ed assicurativi (Zurich ed Unipol-SAI) con lo scopo di favorire la diffusione di questi sistemi costruttivi anche nel nostro paese. Il protocollo non entra nel merito del singolo edificio (al contrario della certificazione CasaClima) ma è riferito al processo costruttivo globale del costruttore di cui verifica l' idoneità tramite visite di controllo programmate (in stabilimento e in cantiere) da parte di ispettori tecnici incaricati da FederlegnoArredo (associazione delle industrie del legno e dell'arredamento) e/o Assolegno (associazione delle industrie prime lavorazioni e costruzioni in legno) che ne convalideranno il certificato. Questo qualificherà l'azienda, garantendo al cliente finale e alla banca finanziatrice un edificio realizzato con standard normativi e costruttivi di qualità in tutte le fasi<sup>141</sup>. E' quindi possibile costruire un'abitazione in legno con un produttore certificato S.A.L.E. e avere accesso a mutui agevolati e premi assicurativi anche inferiori a quanto otterremmo con un edificio in muratura. Le certificazioni sono particolarmente rilevanti nel caso di aziende produttrici di dimensioni medio-piccole, dal momento che queste certificazioni testimoniano l'adozione di un protocollo di produzione in grado di garantire adeguati standard qualitativi. Il mercato delle case in legno a risparmio energetico è infatti assai disomogeneo e ricco di proposte tecnico-commerciali, non sempre semplici da valutare.

Ricordando che la tutela dell'ambiente è al centro del già citato programma Horizon 2020<sup>142</sup> con cui la Commissione Europea mira a ridurre del 20% il consumo energetico e l'immissione di gas serra in atmosfera rispetto al 2010, per la bioedilizia alcune banche hanno introdotto mutui "ad hoc", quale ad esempio quello offerto già da un paio di anni dal citato Banco Popolare<sup>143</sup> in collaborazione con FederLegno. Attraverso questo strumento l'impresa di costruzione che opta per la certificazione della qualità con l'applicazione del protocollo S.A.L.E. (che certifica i processi produttivi e i prodotti realizzati sulla base di determinati criteri qualitativi) può disporre di un accompagnamento utile per agevolare l'espansione delle tecnologie costruttive in legno. "Mutuo BioEdilizia" è un mutuo

---

<sup>141</sup> Caseprefabbricateinlegno.it, La certificazione S.A.L.E. per gli edifici in legno, Dicembre 2016 (<http://caseprefabbricateinlegno.it/2015/12/la-certificazione-s-a-l-e-per-gli-edifici-in-legno.html>)

<sup>142</sup> MIUR - Direzione Generale per il coordinamento la promozione e la valorizzazione della ricerca, ResearchItaly Il portale della ricerca italiana, Horizon 2020, (<https://www.researchitaly.it/horizon-2020/>)

<sup>143</sup> MutuiOnline.it, MutuiOnline informa, Bioedilizia: nasce il mutuo ad hoc di Banco Popolare, 19 giugno 2015

fondario (a tasso variabile, fisso oppure variabile con opzione di passaggio a tasso fisso) con copertura fino al 70% del minore tra valore dell'immobile e prezzo di acquisto con un massimo finanziabile di 350.000 Euro in 25 anni.

Da circa un anno anche le due principali banche italiane, Intesa Sanpaolo e Unicredit, e UBI Banca hanno prodotti specifici pensati per il finanziamento di abitazioni in legno<sup>144</sup>, abbinati alla certificazione S.A.L.E.. Intesa Sanpaolo distribuisce il mutuo Domus a tasso fisso o variabile con cui acquistare, ristrutturare o costruire edifici che seguono i principi della bioedilizia ed Unicredit sostiene gli interventi accompagnati da garanzia S.A.L.E.. Altre iniziative avviate da primari operatori del settore stanno sostenendo lo sviluppo del settore. Rubner Haus, azienda di primo piano nel settore dell'edilizia residenziale in legno, ha ad esempio siglato un accordo di esclusiva con Auxilia Finance, unica società di mediazione creditizia di proprietà al 100% di FIAIP (Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali), per la concessione di finanziamenti agevolati a tassi moderati, dedicati alla tipologia di prodotto in discorso.

Sul versante della produzione di edilizia residenziale (e quindi del finanziamento all'impresa costruttrice) troviamo invece il già citato strumento di finanziamento "Horizon 2020, PMI: fondi UE per l'edilizia residenziale". Le piccole e medie imprese potranno presentare proposte progettuali per lo sviluppo di tecnologie avanzate in grado di innovare il mercato dell'edilizia residenziale per quanto riguarda le soluzioni di approvvigionamento e di stoccaggio ibrido di energia. I nuovi progetti relativi al programma Horizon 2020 permetteranno, da un lato, di sfruttare in misura sempre crescente l'energia generata grazie a fonti alternative e rinnovabili e, dall'altro, di trasformare l'energia elettrica in energia per il riscaldamento/raffreddamento degli edifici. Il costo di ogni progetto dovrebbe essere compreso tra i 4 e i 6 milioni di Euro, mentre il co-finanziamento UE è del 100%. Nell'ambito dei fondi Horizon 2020, il bando "Highly efficient hybrid storage solutions for power and heat in residential buildings and district areas, balancing the supply and demand conditions" (EEB-06-2016) destina quasi 55 milioni di Euro al supporto di progetti innovativi destinati ad introdurre nel mercato dell'edilizia soluzioni di approvvigionamento e stoccaggio ibrido ad alta efficienza per l'energia elettrica ed il riscaldamento/raffreddamento in edifici ed in quartieri residenziali.

---

<sup>144</sup> Latuacasainlegno.com, Mutuo Archivi- La tua casa in legno, 14 marzo 25 settembre e 1 dicembre 2017 (<http://www.latuacasainlegno.com/tag/mutuo/>)

## **7) Edilizia residenziale pubblica: funzione sociale e strumento di compensazione**

Ma è poi proprio indispensabile acquistare? Perché lottare tra le difficoltà per l'acquisto (sul versante del privato alla ricerca di un'abitazione) e perché lasciare (sul versante del pubblico governo dell'economia) che si creino i presupposti per bolle e rischi sistemici che scatenano poi la loro violenza sull'intero sistema economico a livello transnazionale? Perché non incentivare e sfruttare in questo settore il naturale effetto calmierante e livellante dell'edilizia residenziale pubblica per fornire servizi in grado di soddisfare un pubblico all'inseguimento dell'abitazione di qualità senza che esso si debba per forza dissanguare alla ricerca dell'acquisto a tutti i costi, spinto spesso dalla mancanza di alternative apprezzabili sul versante dell'affitto, pubblico o privato che sia?

In questo capitolo daremo dapprima uno sguardo ai rapporti tra le dinamiche macroeconomiche con particolare riferimento al comparto dell'edilizia e la politica economica per poi esplicitare

- il ruolo che l'abitazione svolge nella costruzione delle comunità
- il concetto di alloggio sociale
- il tema della casa nelle normative europee
- la dimensione dell'edilizia residenziale pubblica (o ERP, come talvolta viene definita) nei vari paesi europei
- il ruolo dell'ERP nello sviluppo italiano del secolo scorso
- la positività attuale di alcune esperienze estere nel settore dell'ERP
- l'effetto distorsivo del nostro modello nazionale di ERP
- le esperienze italiane recenti di edilizia sociale e innovazione
- gli ex IACP (Istituti Autonomi Case Popolari) oggi
- i diversi approcci all'ERP seguiti in Europa
- la necessità di riformare il sistema dell'ERP sulla base delle avanzate esperienze europee

- le linee guida della politica dell'Unione Europea in tema di edilizia abitativa
- i possibili sviluppi
- un riepilogo delle principali leggi nazionali succedutesi in materia.

a) Dinamiche macroeconomiche e politica economica<sup>145</sup>.

In generale le economie si sviluppano seguendo un andamento non uniforme nel tempo lungo una linea che interpola momenti di espansione e momenti di contrazione, entrambi di durata e intensità variabile. Si possono quindi individuare due componenti nell'evoluzione di un sistema economico: il "trend" (a cui possiamo anche far riferimento con il tasso medio di crescita del periodo) ed il ciclo (che rappresenta come il sistema economico si sviluppa in prossimità della linea di tendenza). Fenomeni quali elevata inflazione, deflazione, eccessiva o perdurante disoccupazione o arretratezza indicano contesti in cui il mercato non è stato in grado di garantire un processo di sviluppo economico adeguato e armonioso. Nel tempo la politica economica ha preso forma come insieme di teorie e prassi destinate a contrastare tali difficoltà seguendo, in estrema sintesi, due obiettivi cardinali:

1. intervenire sul tasso di crescita di periodo così da mantenere il suo livello medio ad un livello considerato adeguato alle necessità del sistema economico-sociale
2. contenere la volatilità del ciclo con lo scopo di attenuare gli spostamenti rispetto alla linea di tendenza per moderare il "prezzo" di sviluppo e contrazione.

Sommariamente si può pensare di distinguere le politiche economiche in due grandi filoni, seguendo la prospettiva temporale sottostante: di lungo periodo o di breve periodo, a seconda che si miri ad intervenire sulla crescita o sul ciclo economico. Le prime punteranno in generale su innovazione ed efficienza del sistema con interventi sulla composizione della spesa pubblica, degli incentivi all'innovazione, sulla strutturazione dei mercati e del contesto giuridico-sociale, mentre le seconde baseranno il proprio intervento principalmente su politiche monetaria e fiscale.

---

<sup>145</sup> G. Di Bartolomeo, L'impatto dell'edilizia sulle dinamiche e politiche macroeconomiche, FrancoAngeli 2008

In questo contesto, il comparto delle costruzioni, pur scontando una rilevanza in termini assoluti minore in confronto ad altri settori, è generalmente considerato una delle motrici dell'economia reale (anche per la capacità di reazione agli interventi di politica economica) e gli viene inoltre riconosciuto un potenziale ruolo anticiclico rispetto alle crisi che periodicamente si manifestano nel sistema economico, grazie al possibile effetto moltiplicativo locale. Nei fatti, come le altre componenti degli investimenti, l'output del settore tende ad essere una variabile con andamento prociclico (a volte, leggermente anticipatrice).

Nel 2016 le costruzioni rappresentano in Europa l'11% del PIL dell'Unione a 28 (UE-28)<sup>146</sup> e conta circa 14,7 milioni di addetti mentre in Italia si raggiunge il 9,6% del PIL e circa 1,4 milioni di addetti<sup>147</sup>, di cui il 65% è rappresentato da lavoratori dipendenti.

L'importanza di un attento e costante controllo di quanto avviene e del “sentiment” percepito al suo interno viene accentuata dalla tendenza del settore a manifestare con ritardo gli effetti attesi da provvedimenti di politica economica volti al comparto specifico. Teniamo conto, ad esempio, del flusso temporale necessario per assumere un provvedimento da parte della pubblica amministrazione. La politica monetaria, grazie all'autonomia dai governi (che invece hanno matrice evidentemente politica) di cui oggi gode la maggior parte delle banche centrali, riesce di norma a raggiungere invece più velocemente i risultati attesi dalle proprie determinazioni. Va poi considerato il ritardo con cui la politica attuata manifesta i propri concreti effetti sull'economia ed è legato alla complessità dei processi economici. Da qui l'esigenza di “anticipare la congiuntura”, ossia individuare le mosse da effettuare nel prosieguo sulla base di non semplici ipotesi sui movimenti che si realizzeranno nel sistema economico. Questa tempistica nella adozione delle misure e nella concretizzazione dei relativi ipotetici effetti fa però sì che i provvedimenti assunti non siano alla fine sempre e necessariamente utili ed efficaci. Nell'anticipazione del ciclo economico l'edilizia assume un ruolo rilevante, dal momento che le sue fluttuazioni sono solitamente anticipatrici delle fluttuazioni di ciclo. Gli apici del PIL seguono infatti usualmente i corrispettivi movimenti da parte degli indicatori del mondo delle costruzioni, che proprio per questa capacità di anticipazione vengono chiamati “leading variable” ovvero

---

<sup>146</sup> Eurostat Statistics Explained, Conti nazionali e PIL, giugno 2017

<sup>147</sup> ISTAT, Occupazione per branca di attività economica, dicembre 2016 ([http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCN\\_PILPRODT#](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCN_PILPRODT#))

variabili guida. Ottimi riferimenti da questo punto di vista sono tradizionalmente l'andamento dell'edilizia residenziale, i permessi per nuove costruzioni, gli investimenti in nuovi impianti. Si tratta di indicatori che statisticamente consentono l'elaborazione di ipotesi e aspettative sui movimenti a venire e quindi risultano interessanti ai fini delle scelte di politica economica generale.

Si può quindi sottolineare

- la rilevanza del comparto delle costruzioni ai fini delle scelte di politica economica, soprattutto per quelle volte a supportare lo sviluppo e la stabilizzazione del ciclo economico;
- la capacità dell'edilizia di preannunciare novità congiunturali ed aiutare nella formazione delle attese che fungeranno da base alle misure economiche e fare in modo di minimizzarne i ritardi nella esplicazione dei propri effetti;
- che il comparto delle costruzioni è particolarmente sensibile alla creazione (e conseguente eventuale esplosione) di contesti di forte instabilità, quali le cosiddette "bolle speculative", in grado di portare effetti devastanti all'interno dei sistemi economici, come nel caso del Giappone nel quindicennio 1990-2005 o la crisi globale post 2007, qualora i campanelli d'allarme non siano percepiti per tempo e non si adottino strumenti in grado di attenuare gli effetti di tali instabilità.

In questo contesto la parte di spesa pubblica destinata all'edilizia residenziale pubblica può rivestire un ruolo rilevante alla luce dell'effetto moltiplicatore sull'economia che abbiamo più sopra evidenziato e del ruolo di "calmieratore" del mercato immobiliare a fronte di pressioni sulla disponibilità di immobili e sulle disponibilità necessarie per entrarne in possesso, a patto che la politica che ne è alla base sia condotta con serietà e lungimiranza.

b) Il ruolo che l'abitazione svolge nella costruzione della comunità

Partendo dall'assunto che nella cultura "occidentale" l'abitazione svolge un ruolo fondamentale nella costruzione delle comunità umane, diversi sono gli approcci che la "politica" in senso lato ha adottato in merito a tale questione.

Per quanto riguarda l'esperienza europea, ad esempio, si può sostanzialmente dire che esistono tre linee che emergono nella tradizione del "welfare state" continentale<sup>148</sup>, individuate in base ad omogeneità di condizioni economiche e di politiche sociali. Storicamente e culturalmente a queste tre linee vengono accostati tre gruppi di paesi. Il primo è caratterizzato da un alto sviluppo economico con indici di povertà ridotti e vi appartengono nazioni quali Austria, Danimarca, Olanda, Svezia e Lussemburgo. Del secondo gruppo fanno parte Francia, Belgio e Germania, con livelli medi di diffusione di benessere economico e politiche sociali di favore (anche se ormai da tempo la Germania si è a buon diritto spostata nel primo gruppo, pur mancando di omogeneità nei livelli di diffusione sull'intero territorio nazionale). Al terzo gruppo appartengono Portogallo, Spagna e Grecia, con bassi livelli economici ed alti livelli di povertà. In questa categorizzazione troviamo l'Italia tra il secondo e il terzo gruppo, avendo un maggior livello di sviluppo rispetto ai paesi del terzo gruppo ed avendo adottato nel tempo un approccio al welfare paragonabile a quello di Francia, Belgio e Germania. In base agli studi sviluppati dal sociologo/politologo danese Gosta Esping-Andersen<sup>149</sup>, si delinea invece una diversa classificazione secondo cui il mondo anglosassone appartiene al cosiddetto "modello liberale", dove l'accento viene posto sul mercato, ritenuto in grado di allocare le risorse in modo efficiente e rispondente alle esigenze ultime della società. Le nazioni nord-europee tipo Svezia e Danimarca si rifanno al "modello socialdemocratico", con uno stato che adotta politiche abitative capaci di interessare ampi strati della popolazione; il continente si coagula invece intorno al "modello corporativo" (con la variante del "modello mediterraneo") che pone la famiglia al centro della società. In quest'ultimo, il possesso di un'abitazione è spesso conseguenza di trasferimenti intergenerazionali ed è quindi usuale che la proprietà immobiliare o l'affitto da privati proprietari rappresenti la soluzione abitativa più comune, con una edilizia pubblica solo a supporto ed integrazione. Lo studioso danese individua un'ulteriore distinzione tra un modello "universalistico", in cui l'abitazione è trattata come un tema di responsabilità pubblica, e un modello "selettivo", che utilizza come unico parametro il mercato. Secondo tale categorizzazione, il modello socialdemocratico si orienta sul primo schema quando il modello corporativo e liberale adottano in via preferenziale lo schema selettivo.

---

<sup>148</sup> E. Ferrara, *Diritto alla casa e forme dell'abitare*, Università degli Studi "Roma Tre" Scuola dottorale in Pedagogia e Servizio Sociale, *Tabula Fati – Uomini & Società*, 2014

<sup>149</sup> G. Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, Polity Press, 1990

Queste differenziazioni si riflettono in concreto nella quota di alloggi sociali locati sul totale del patrimonio abitativo nazionale, nei modi organizzativi dell'edilizia sociale in forma di associazioni, fondazioni o organizzazioni no profit, nella legislazione in materia di titolo di occupazione, nella ripartizione della competenza tra pubblico e privato.

I paesi mediterranei, e tra questi il nostro paese, presentano quindi un'alta percentuale di case di proprietà, come è comune in tutte le economie agricole dove la proprietà della abitazione è sinonimo di sicurezza e stabilità familiare contro una economia industriale in cui domina la mobilità al servizio delle esigenze del "capitale". D'altro canto, se le politiche sociali applicate nei diversi paesi europei si basano tutte generalmente su sussidi in funzione delle caratteristiche delle persone o degli immobili, dalla distribuzione percentuale delle famiglie sulla base del titolo di godimento dell'abitazione e dalla conseguente rilevanza della presenza dello stato nel tema casa emerge che l'Olanda si pone all'avanguardia nell'affitto in immobili di proprietà pubblica (35% nel 2010 a fronte del 55% della proprietà e del 10% di affitto in immobili di proprietà privata) mentre la Spagna si colloca sul versante contrario (89% proprietà, 10% affitto in immobili di proprietà privata, 1% affitto in immobili di proprietà pubblica). Germania, Danimarca, Svezia e Francia presentano dati simili a quelli olandesi e Irlanda, Grecia, Italia e Portogallo numeri accostabili a quelli spagnoli. La maggior percentuale di spesa in politiche per la casa sul PIL si realizza in Gran Bretagna, seguita da Francia e Danimarca, contro livelli prossimi allo zero che si trovano in Portogallo e Italia. In termini di spesa in politiche per la casa in percentuale sul totale della spesa sociale primeggia con ampio margine ancora la Gran Bretagna seguita da Francia, Danimarca e Germania mentre al polo opposto troviamo ancora Portogallo e Italia.

### c) Il concetto di "alloggio sociale"

In Europa non c'è omogeneità nemmeno sul significato di "alloggio sociale", pur mantenendo genericamente il riferimento ad un'idea di abitazione che fronteggia necessità sociali anziché di mercato. Parimenti si diversificano i criteri di accesso che di regola sono soggetti a definizione locale, avendo come base la misura della capacità di riscontro da parte dello stato. Il Regno Unito vanta una lunga tradizione in tema di alloggio sociale e il criterio usuale consiste nella fornitura di un sostegno temporaneo a chi punta a realizzare una propria autonomia; l'aiuto pubblico è in linea di principio temporaneo, in attesa che si maturi la condizione di accesso ad una abitazione di proprietà. Dopo la Seconda

guerra mondiale, in considerazione dello stato in cui versavano l'economia ed il territorio, lo scopo dell'intervento statale era di far fronte al bisogno senza che delle condizioni estreme che si erano venute creando dovesse farsi carico il mercato con le proprie strumentazioni. Quando poi, a boom economico esaurito, i governi europei hanno nuovamente dovuto affrontare condizioni di difficoltà, il tema della casa ha dovuto subire la contrazione della spesa pubblica, alla pari con altri ambiti in cui lo stato aveva nel tempo ampliato la propria presenza, col ritorno a concetti di mercato pur all'interno di un quadro di "welfare state".

In questo contesto l'Olanda ha seguito un percorso differente, privilegiando la tenuta dell'occupazione nel comparto edilizio e sfruttando la crisi economica degli anni '80 per stimolare la produzione di alloggi pubblici. Il risultato è stato positivo e ha determinato una situazione di soddisfacimento del bisogno abitativo quasi unica in Europa. Lo strumento utilizzato è stato in realtà un grimaldello politico fondato su un accordo su obiettivi economici e sociali sul tema dell'abitazione. Questa impostazione ha consentito di introdurre nella contrattazione sindacale il tema del canone di locazione e i contributi alla casa. Entrambi gli elementi sono tuttora uno dei cardini su cui opera il confronto tra le parti sociali olandesi. Nello stesso quadrante continentale la Norvegia (peraltro forte dei proventi dell'industria del petrolio) fornisce un significativo sostegno pubblico ai mutui agevolati e offre incentivi alla formazione di cooperative di proprietari mentre il governo danese privilegia con sostanziosi incentivi l'affitto pubblico, strutturato su una rete di enti no profit.

#### d) Il tema della casa nelle normative europee

Ampliando lo sguardo alle attuali normative europee sulla casa, va detto che l'Unione Europea relega il tema della casa tra quelli di stretta competenza dei singoli Stati Nazionali, anche se un forte appello è stato di recente fatto sulla riqualificazione delle città. L'ambizione è che la riqualificazione si trasformi in uno strumento in grado di affermare e sostenere l'integrazione sociale. Nel 2000 è stata promulgata a Nizza la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea<sup>150</sup>, all'interno della quale l'articolo 34, affrontando il tema della sicurezza sociale e assistenza sociale, sancisce: "Al fine di lottare contro

---

<sup>150</sup> Gazzetta ufficiale delle Comunità europee C 364/1, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, 18 dicembre 2000 ([http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf))

l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali". E' quindi forte il richiamo all'assistenza abitativa quale strumento imprescindibile di contrasto della povertà. In generale, tuttavia, l'Europa, in quanto istituzione di governo sovranazionale, non è mai intervenuta direttamente in ciò che riguarda il settore delle abitazioni ed il tema è stato sempre indirettamente richiamato nell'ambito di altre questioni, come l'ambiente o la sicurezza sociale.

e) La dimensione dell'edilizia residenziale pubblica (o ERP) nei vari paesi europei

In termini numerici, in Italia l'edilizia residenziale pubblica (altresì definita con malcelato intento spregiativo "case popolari") individua il 4,8% del patrimonio immobiliare residenziale complessivo, laddove in Olanda raggiunge il 35% delle abitazioni in affitto, in Austria il 23%, in Gran Bretagna il 20% ed in Francia il 17% (da fonti CREL Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro<sup>151</sup>). Nel nostro paese solo lo 0,1% del PIL viene utilizzato in favore della costruzione di immobili destinati ad edilizia residenziale pubblica quando in Europa l'investimento medio ammonta al 3,5%. I nuclei familiari che utilizzano la locazione di immobili pubblici sono 850.000 e presumibilmente caleranno progressivamente in concomitanza dell'applicazione del piano di dismissioni del patrimonio pubblico immobiliare. Il dichiarato obiettivo del programma è il risanamento del bilancio dei Comuni e prende generalmente la forma della vendita dell'edilizia residenziale pubblica. Si può anzi parlare di vera e propria svendita se teniamo conto che l'importo medio incassato per appartamento è di 23.000 Euro con una alienazione complessiva di circa 180.000 alloggi pubblici in 15 anni. In questo modo, a fronte di un progressivo impoverimento numerico del patrimonio residenziale pubblico, l'incasso non è stato sufficiente ad avviare un processo di creazione di nuovi cespiti da destinare allo scopo, anche se l'abbattimento delle pretese di incasso hanno comportato per le famiglie interessate un sensibile aumento della capacità di acquisto.

---

<sup>151</sup> CREL, La questione casa: competenze, dinamiche e territorio, Contributo al rapporto CREL, 19 novembre 2009

#### f) Il ruolo dell'ERP nello sviluppo italiano del secolo scorso

Eppure, l'edilizia pubblica ha avuto un rilevante ruolo nello sviluppo del Paese, accompagnando e sostenendo la crescita economica e l'urbanizzazione conseguenti al rafforzamento industriale. Al termine del XIX secolo nell'Italia settentrionale furono costruiti i primi nuclei residenziali realizzati specificamente per dare alloggio alle tante persone che si trasferivano dalla campagna per trovare un lavoro nelle città industriali. Nel secolo scorso furono spesso gli stessi responsabili delle industrie a realizzare abitazioni e servizi per attirare numeri sempre maggiori di lavoratori da impiegare nelle proprie fabbriche. Uno sviluppo particolarmente ampio si ebbe nei Comuni di Trieste, Roma, Milano, Torino e Venezia. Nel secondo dopoguerra furono le province ad occuparsi della realizzazione di queste nuove forme di residenzialità, trasformando aree sempre più vaste in nuovi quartieri "operai". Come approfondiremo oltre, negli anni Cinquanta e Sessanta le politiche abitative erano vissute con grande attenzione dal mondo politico e sociale, dalle amministrazioni locali, da sindacati, Chiesa, media e istituzioni di studio e di ricerca come le università. In concomitanza con la ricostruzione post-bellica e il boom economico, quello dell'abitazione era ritenuto un tema di importanza assoluta, considerando a cosa si accompagnava. Negli anni successivi, invece, la scarsità di risorse pubbliche destinabili e la poca attenzione posta dal mondo politico (nonostante questo stia trasformando le periferie delle nostre città in contesti sociali decisamente poco attraenti) ha generato una sorta di abbandono totale del tema.

L'inizio del grande progetto di intervento statale<sup>152</sup> per creare una diffusa presenza di edilizia residenziale pubblica fu avviato nel 1949 con la istituzione del piano INA-Casa previsto dalla legge 43/49 "Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori"<sup>153</sup>, su iniziativa del Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale Amintore Fanfani (da cui la comune denominazione "Piano Fanfani") con fondi gestiti dall'Istituto Nazionale delle Assicurazioni (INA). L'obiettivo era

---

<sup>152</sup> R. Ranieri, L'amministrazione pubblica italiana di fronte ai problemi dell'integrazione economica europea (1945-1953) – sez. A cap. 1 La ricostruzione economica italiana e il ruolo dello Stato, 2005

<sup>153</sup> Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 54, LEGGE 28 febbraio 1949, n. 43

Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori, 7 marzo 1949

il rilancio delle costruzioni alla fine della guerra ispirandosi al Piano Beveridge<sup>154</sup> (il progetto di protezione sociale inglese del 1942, alla base dei moderni sistemi di welfare)<sup>155</sup> che riprendeva il pensiero economico di J.M. Keynes<sup>156</sup>. Collateralmente, il piano consentiva un importante assorbimento di manodopera disoccupata e forniva abitazioni destinate a nuclei familiari a basso reddito. Il piano ebbe un grande successo economico-sociale e, in virtù dell'efficienza della struttura organizzativa, realizzò 2.800 abitazioni alla settimana con 735.000 vani realizzati nei primi 7 anni, ovvero 147.000 abitazioni. Il piano si prolungò per 14 anni col risultato complessivo di 2 milioni di vani costruiti in 355.000 abitazioni. Per implementare il progetto vennero impiegati 41.000 lavoratori edili all'anno.

Il Piano Fanfani utilizzava la modalità di costruzione preponderante all'epoca in Italia, ovvero il cosiddetto modello architettonico del "neorealismo" che si collegava all'omonimo movimento culturale evolutosi negli anni successivi alla Seconda guerra mondiale, inserendosi nella corrente architettonica del razionalismo italiano. Si riuscì quindi a coniugare tradizione e identità realizzando un modulo residenziale che si riteneva adatto alla vita delle moderne città. Al progetto aderirono del resto i più quotati architetti del tempo, edificando aree di pregio architettonico come il quartiere Tiburtino a Roma e il quartiere Spine Bianche a Matera. Nel 1963 INA-Casa fu sostituita da GESCAL (Gestione Case Lavoratori), creato per costruire case destinate alle famiglie di lavoratori a prezzo accessibile, in affitto o a riscatto. Per finanziare il nuovo istituto si decise di procedere tramite prelievi dello 0,35% sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici e privati e con altri fondi erogati dalle imprese per lo 0,70%. I prelievi continuarono fino al 1992 nonostante l'ente sia stato chiuso nel 1973 senza che ne fosse stata prevista la restituzione. Essi infatti non vennero mai restituiti, preferendo lo stato dirottare l'utilizzo verso altre finalità. Durante il periodo della gestione GESCAL, lo stato in realtà non contribuiva al finanziamento della costruzione e gestione delle "case popolari", limitandosi ad incassare i cosiddetti fondi GESCAL versati da lavoratori e imprenditori e lasciando che GESCAL operasse in concreto con i soli fondi che le derivavano dall'incasso degli affitti. Questo meccanismo di finanziamento dell'edilizia residenziale pubblica durò per anni<sup>157</sup> e i fondi

---

<sup>154</sup> W. Beveridge, Beveridge Report - Social Insurance and Allied Services, 26 novembre 1942

<sup>155</sup> L. Villari, Il piano Beveridge del 1942 che sembra scritto oggi, Repubblica 1 giugno 2014

<sup>156</sup> M. Colucci, Rileggere Beveridge 73 anni dopo il suo Rapporto, Keynesblog, 17 dicembre 2015 (<https://keynesblog.com/2015/12/17/6551/>)

<sup>157</sup> Mediobanca (a cura di), Il finanziamento dell'edilizia economica e popolare, Febbraio 1965

raccolti diventarono progressivamente una sorta di “portafoglio” da cui pescare per altri scopi, tra cui in primis gli interventi di ricostruzione post calamità naturali, togliendo però disponibilità per la finalità per cui erano stati costituiti e finendo per costituire invece una vera e propria tassa per le calamità. Negli anni seguenti l’attività venne proseguita dall’IACP (Istituto Autonomo per le Case Popolari), succeduto all’ICP (Istituto Case Popolari, costituito nel 1903 per iniziativa del deputato Luigi Luzzatti) mantenendone lo scopo di rendere operative le misure di edilizia residenziale pubblica rivolte alle fasce più deboli. Dalla seconda metà degli anni Novanta, attraverso modifiche alle varie leggi regionali, l’istituto è diventato un mero gestore d’immobili, dal momento che la scelta dei criteri di assegnazione e la reperibilità dei fondi è stata affidata agli enti locali ed ha perso costantemente immagine e credibilità in relazione agli scopi dichiarati. Persa la “visione” che ne aveva determinato la nascita, si è perso anche l’impegno realizzativo a seguito dell’impoverimento costante delle fonti finanziarie, creando negli utenti una marcata insoddisfazione in seguito alla mancata manutenzione degli immobili e al mancato controllo sul fenomeno dell’abusivismo, che crea di fatto una pesante discriminazione tra chi paga e chi non paga il canone di affitto. La bassa qualità del servizio e lo stato di abbandono in cui i vari enti locali sono stati lasciati da un referente pubblico sempre meno attento al tema dell’edilizia popolare hanno portato a sprechi e dissesti finanziari a cui il Ministero dei Lavori Pubblici, ora denominato Ministero delle Infrastrutture, ha tentato di porre rimedio obbligando le Regioni ad attivare piani per ripianare i deficit degli IACP locali. Le azioni intraprese dovranno ora essere gestite secondo parametri economici ben precisi, rispondenti a criteri di efficienza ed economicità. La legge 448/2001 (ovvero la legge finanziaria 2002) ha poi previsto, fra le attività delle fondazioni che operano nel territorio, l’assistenza agli anziani, lo sviluppo locale e l’edilizia popolare locale. Il coinvolgimento delle fondazioni nell’ambito dell’edilizia residenziale pubblica potrebbe portare a conseguenze il cui segno dipende dalla attivazione di collaborazione o concorrenza tra aziende (IACP) e fondazioni, le quali ultime devono investire una parte del proprio capitale in queste tre attività e una collaborazione porterebbe a gestire in modo più proficuo il considerevole patrimonio immobiliare di riferimento. Nel nostro paese esistono circa 1 milione di alloggi di proprietà pubblica gestiti dalle aziende (l’82% dello stock abitativo pubblico) e con la gestione odierna arrecano incassi insufficienti alla tutela stessa del patrimonio. Quasi la metà delle abitazioni è collocata nelle 12 province in cui sono situate le grandi aree urbane italiane. Nella quasi totalità dei casi le spese relative alla manutenzione degli edifici (ormai la maggior quota dei costi delle aziende autonome)

vengono affrontate utilizzando i fondi destinati invece ai nuovi investimenti, aggravando gli squilibri economici per la discrepanza che si viene a creare tra introiti attesi ed entrate effettive<sup>158</sup>.

In sintesi, quindi, si può dire che il pubblico si è progressivamente disinteressato degli investimenti destinati all'implementazione delle politiche per la casa ed ha demandato ad altri soggetti la cura della questione ma non ha fornito ai nuovi soggetti strumenti in grado di consentire il raggiungimento dei risultati auspicati. Oggi il nostro paese si trova con un patrimonio edilizio che non può far fronte alle richieste e manca degli stanziamenti necessari anche solo per una gestione ordinata. La legge Bassanini, intervenuta nel 1997 (legge 15 marzo 1997, n. 59, "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa"), introduce il principio della semplificazione delle procedure amministrative e dei vincoli burocratici alle attività private ed il federalismo amministrativo, ovvero il perseguimento del massimo decentramento realizzabile con legge ordinaria, senza modifiche costituzionali. La modifica al titolo V della Costituzione ha invece trasferito alle Regioni le competenze in tema di casa, individuando compiti specifici anche per Province e Comuni. Per quanto riguarda il mondo degli affitti è stato cancellato il cosiddetto contratto "ad equo canone" e, con la legge 431/97 denominata Legge "Zagatti", è stato istituito il "doppio canale" col quale sono stati individuati due tipi di contratto. Con uno si consente al privato di negoziare il canone di locazione mentre per il secondo ci si affida a convenzioni stipulate tra Comuni, sindacati e rappresentanze della proprietà. Negli anni successivi, come da nuove previsioni legislative e costituzionali, le Regioni crearono Programmi Regionali per l'edilizia residenziale pubblica (PRERP) con validità triennale per i piani ed annuale per i programmi di attuazione, fissando così nuovi strumenti di programmazione. La legge 3/2001 ha poi definitivamente fissato la competenza legislativa esclusiva delle Regioni in tema di edilizia residenziale pubblica, così come di tutela dell'ambiente e del paesaggio, infrastrutture per la mobilità e sviluppo economico. Province e Comuni sono invece destinatari delle competenze in materia di pianificazione territoriale, anche se i Comuni sono restii ad occuparsi di edilizia residenziale pubblica a carattere sociale e non sfruttano le possibilità offerte dalla legge 167/62 che pur potrebbe essere utilizzata allo scopo.

---

<sup>158</sup> E. Ferrara, cit.

Un “Piano nazionale di edilizia abitativa” insieme ad un accordo tra Regioni ed enti locali per la gestione del territorio è stato elaborato al fine di stimolare un rilancio dell’edilizia pubblica e per contrastare la crisi, sfruttando la possibilità di ampliamento degli immobili a destinazione residenziale fino al 35%. Tuttavia, lo scopo del programma era più stimolare il confronto tra Regioni ed enti locali (attribuendo più autonomia alle prime in base al principio di sussidiarietà) che di andare incontro alle esigenze abitative di parte della popolazione. Va anche detto in proposito che, pur potendo introdurre legislazione propria sulla gestione del territorio, non tutte le Regioni vi hanno messo mano. L’attenzione data nel comparto al privato evidenzia l’intenzione di spingere il soggetto pubblico ad adottare metodologie e approcci simili a quelli tipici delle economie liberali, dove la gestione dei servizi è demandata a soggetti terzi dopo aver stimolato questi ultimi ad intervenire. Al fine di comprendere come si sia venuta determinando l’attuale situazione di degrado nel comparto, giova ricordare che alla nuova impostazione si somma la ormai scarsa disponibilità di aree fabbricabili interne alle grandi città ed una cronica assenza di volontà/capacità di programmazione a lungo termine da parte del soggetto pubblico.

g) Positività anche attuale di alcune esperienze estere nel settore dell’ERP

Tuttavia, non ovunque in Europa e nel mondo l’esperienza attuale è negativa ed esiste edilizia residenziale pubblica di qualità in grado di offrire una positiva soluzione abitativa.

Nei paesi del centro-nord Europa le politiche abitative svolgono indirettamente il ruolo di motore per la crescita del lavoro, ritenendosi che la possibilità di accedere con facilità a case di qualità a buon prezzo stimoli la crescita economica su vari fronti, non ultimo consentendo ai giovani di uscire dalla famiglia, di sostituire la casa al crescere della propria famiglia e limitando il rischio povertà. Ricordiamo, del resto, che in termini di incidenza sulla spesa mensile complessiva la casa pesa in misura considerevole con l’effetto di affitto/mutuo, utenze, condominio, assicurazione, manutenzione, andando da un 17,4% dell’Irlanda ad un 31,2% della Germania, dove tuttavia lo stato rimborsa a fine mese una quota delle uscite sulla base di meccanismi predefiniti.

In generale, caratteristiche quali disponibilità e qualità di un alloggio a prezzi accessibili sono indicatori rilevanti della situazione economico-sociale di una comunità<sup>159</sup>.

h) L'effetto distorsivo del nostro modello nazionale di ERP

Un effetto delle distorsioni indotte nel sistema dal nostro modello nazionale si è potuto vedere nel periodo di crescita ante crisi del 2007. Secondo un'indagine condotta dal Nomisma<sup>160</sup>, infatti, nonostante l'incremento dei prezzi nel mercato della vendita degli immobili e la moderata crescita del reddito delle famiglie, le compravendite sono aumentate rispetto agli anni precedenti e il divario tra domanda e offerta ha raggiunto livelli più alti, permettendo l'incremento della domanda immobiliare accompagnata dalla riduzione del costo dei mutui<sup>161</sup>. Il settore dell'edilizia non è riuscito a soddisfare la maggiore domanda, non potendo adeguare nell'immediato tempi di progettazione e di costruzione e il reperimento di idonee aree edificabili o immobili da recuperare. L'osservatorio Nomisma ha evidenziato come anche il mercato degli affitti ha spuntato uno sviluppo simile, avendo in tanti acquistato appartamenti come bene di investimento. Secondo il Censis, infatti, solo il 51,4% di chi ha acquistato un alloggio nel 2006 l'ha fatto per trasferirvi la famiglia come prima casa o per cambio-casa mentre il 18,1% aveva lo scopo di investimento, il 16,2% l'ha fatto per i figli o per attività autonome e il 14,3% erano case-vacanza o insediamenti turistici. Il numero delle abitazioni esistenti nel nostro paese supera del resto quello delle famiglie e il dato è confortato dalla constatazione che la costruzione di alloggi è andata scemando nel tempo: se negli anni Settanta venivano costruite circa 550.000 abitazioni l'anno, negli anni Ottanta il numero è passato a 450.000 e negli anni Novanta è ulteriormente sceso a 200.000. Questa crescita dei prezzi ha creato maggiore esclusione sociale per chi non aveva accesso al mercato immobiliare, dal momento che anche chi aveva un reddito discreto non riusciva a realizzare il sogno di avere una casa di proprietà a causa dell'elevato costo. Questo ha generato forte pressione sul mercato soprattutto negli anni successivi, quando si è ampliata a dismisura la possibilità di accedere a mutui fondiari a condizioni molto convenienti in un quadro di requisiti molto meno stringenti

---

<sup>159</sup> Alloggio sociale europeo 2012: gli ingranaggi del settore, Housing Europe Review, Ottobre 2011

<sup>160</sup> Nomisma è una società indipendente che realizza attività di ricerca e consulenza economica per imprese, associazioni e pubbliche amministrazioni, a livello nazionale e internazionale (<http://www.nomisma.it/index.php/it/chi-siamo>)

<sup>161</sup> Idealista.it, Nomisma, l'edilizia residenziale pubblica risponde solo a un terzo dell'emergenza abitativa, 1 febbraio 2016 (<https://www.idealista.it/news/immobiliare/residenziale/2016/02/01/118901-nomisma-ledilizia-residenziale-pubblica-risponda-solo-a-un-terzo-dellemergenza>)

di un tempo, come detto anche in introduzione. Di fronte infatti ad una sostanziale assenza di offerta di edilizia residenziale pubblica di qualità (mentre nel contempo il canone degli affitti cresceva senza sosta), il privato era assolutamente orientato all'acquisto, sfruttando tassi variabili sui mutui residenziali bassi quanto mai nella storia del nostro paese, senza tenere conto delle conseguenze che il termine "variabile" portava con sé in prospettiva.

Nell'ambito dell'annuale indagine sulla condizione abitativa in Italia elaborata nel 2007<sup>162</sup> (quindi anche questo poco prima dell'esplosione della crisi generalizzata), Nomisma studiò approfonditamente fattori di disagio e strategie di intervento nelle politiche sociali per l'abitazione, individuando, tra l'altro, la necessità di:

- "aggiornare radicalmente normativa, programmi e metodologie di lavoro al fine di dare maggior valore al patrimonio edilizio pubblico intervenendo sul recupero di aree e fabbricati all'interno degli agglomerati urbani aventi destinazioni d'uso non più coerenti con gli interessi pubblici, sia urbanizzando aree pubbliche al di fuori delle città;
- dare il giusto peso al fattore tempo per la sua rilevanza assoluta in tutto quanto ruota intorno all'immobiliare, dai contratti di mutuo alla costruzione del nuovo, dalla stabilizzazione degli affitti all'esecuzione degli sfratti;
- introdurre un modello di gestione nuovo dell'accesso e della gestione immobiliare dal momento che lo stato non è più, come in passato, l'unico gestore possibile, avendo il privato spesso dimostrato di poter gestire la materia in maniera più efficiente.
- prendere provvedimenti in modo diretto per incidere sulla dinamica dei costi di realizzazione, di gestione e manutenzione delle abitazioni".

Teniamo conto che cinquant'anni fa nel nostro paese buona parte della popolazione abitava in immobili in affitto per poi virare gradatamente nel tempo in quota significativa verso la proprietà a seguito dell'introduzione della legge sul cosiddetto "equo canone", che ha ridotto in proporzione il peso del mercato delle abitazioni in affitto, e dell'aumento dei redditi che ha permesso a molti di passare alla proprietà sfruttando mutui convenienti.

---

<sup>162</sup> Nomisma per Ministero delle Infrastrutture, Rapporto -La condizione abitativa in Italia, Settembre 2007

Al momento attuale, solo una percentuale relativamente bassa della popolazione patisce la mancanza di una casa o la necessità di vivere in alloggi in condizioni di degrado, lasciando questa condizione prevalentemente a immigrati e anziani, e lo Stato, che abbiamo visto essersi dimostrato negli anni passati piuttosto attivo in ambito di edilizia residenziale pubblica, ha conseguentemente perso interesse al problema a causa di una situazione economica in genere meno florida che in passato e in parte perché la popolazione che subisce il disagio non è politicamente sufficientemente rilevante da incidere sulle decisioni in tema di governo del territorio. Nella seconda metà del secolo scorso, del resto, chi soffriva per le cattive condizioni di vita apparteneva alla cittadinanza nazionale e tendeva a raggrupparsi in sindacati, partiti e associazioni per avere più voce in capitolo di modo che lo Stato era costretto ad affrontare il problema.

Oggi, il problema potrebbe porsi in maniera radicalmente diversa<sup>163</sup>. L'alloggio pubblico assume rilevanza non più o non solo come soluzione del problema abitativo per chi appartiene a fasce di reddito che non consentono l'acquisto ma piuttosto come alternativa e valvola di sfogo per il mercato immobiliare, cosa tuttavia possibile solo se lo Stato optasse per una politica di edilizia residenziale pubblica basata sul principio della qualità in un contesto di servizi adeguati a una domanda in grado di pervenire anche da famiglie per le quali, a quel punto, l'affitto di un immobile di proprietà pubblica diventa una questione di scelta e non più di mera mancanza di alternative. Una diffusa presenza di contesti della specie favorirebbe a collaterale anche una maggiore predisposizione ad atteggiamenti solidaristici laddove oggi nel nostro paese manca una cultura della condivisione al di fuori dello stato di necessità. Inoltre, per effetto della grave crisi economica dell'ultimo decennio, in anni recenti nelle maggiori città italiane si sono moltiplicate situazioni in cui, per risparmiare sui costi, molte famiglie si sono viste costrette ad una sostanziale coabitazione. Particolarmente significativo è il fenomeno soprattutto nelle comunità provenienti dal Bangladesh, usualmente disponibili a coabitare condividendo affitti che spesso diversamente sarebbero poco sopportabili ma potendo così permettersi ampie abitazioni in zone centrali vicine ai luoghi di lavoro. Si tratta di una scelta piuttosto rara nel contesto italiano ma presente anche in misura significativa in vari paesi, tipicamente nordeuropei. Il cosiddetto "co-housing"<sup>164</sup> viene da noi visto alla stregua di un sintomo di disagio e

---

<sup>163</sup> G. Rivolta, S. Camerano e altri per Cassa Depositi e Prestiti, Social Housing – Il mercato immobiliare in Italia: focus sull'edilizia sociale, Report Monografico 03 – 2014

<sup>164</sup> S. Malamocco, Cohousing e case condivise, l'interessante esperienza del cohousing, Geograficamente Wordpress, 18 gennaio 2014 ( <https://geograficamente.wordpress.com/2014/01/18/cohousing-e-case->

necessità ma nell'Europa settentrionale molti nuclei familiari scelgono questo modo di vivere in totale autonomia, ritenendolo anzi una modalità aggregante, positiva e piacevole in quanto più sobria e meno portata agli sprechi. I condomini solidali sono luoghi in cui crescere i figli in un contesto comunitario ed imparare il valore della solidarietà, in un atteggiamento di accoglienza. Il "co-housing" è nato in Danimarca nel 1972, nei pressi di Copenaghen, ed il modello si è velocemente esteso in tutto il mondo. L'Olanda ne ha seguito le orme tallonata dalla Svezia, paese caratterizzato da un notevole spirito comunitario e dove dal 1980 il "co-housing" è stato riconosciuto e sostenuto dal governo. Attualmente nel mondo ci sono almeno un migliaio di esperienze di questo tipo e molte iniziative della specie sono in avvio<sup>165</sup>. Figlio di filosofie comunitarie estreme e tradotto con "comunità vivente", il "co-housing" è un modo di abitare che privilegia l'importanza della vita in comune come alternativa all'eccessivo individualismo, tipico delle società occidentali.

i) Le esperienze italiane recenti di edilizia sociale e innovazione

Sempre in ambito di iniziative pubbliche a sostegno delle politiche abitative e a dimostrazione che quando c'è la volontà politica di agire è possibile avviare iniziative importanti anche in questo settore, durante gli anni Novanta nel nostro paese venne attivato un ampio numero di programmi sperimentali in tema di riqualificazione urbana che prendevano le mosse dalla legge Botta-Ferrarini del 1992<sup>166</sup>. Molte e significative furono le innovazioni introdotte a partire dalla possibilità data allo Stato di concedere contributi anche indipendentemente dalla concessione dei mutui fondiari ed edilizi, potendosi così finanziare nuove tipologie di intervento quali piani integrati, progetti di recupero e anche locazioni. Esse prevedevano la riconversione del tessuto territoriale attraverso la promozione e la formazione di programmi integrati attuati dai Comuni. Questi strumenti sono tuttora usati, consentendo l'attivazione di una molteplicità di funzioni di cui le opere di inurbamento sono solo un esempio significativo poiché hanno permesso la collaborazione di operatori e risorse finanziarie di provenienza pubblica e privata. I Programmi di Recupero Urbano (PRU) interessano invece i soli quartieri di proprietà pubblica, escludendo altre zone og-

---

condivise-labitare-per-necessita-o-per-vocazione-che-cambia-e-cerca-modi-nuovi-di-proporsi-citta-quartieri-periferie-stanno-trasformando-il-nostro/)

<sup>165</sup> M. Lietaert, Cohousing e condomini solidali, AAM Terranuova, 2007

<sup>166</sup> LEGGE n. 179/92 di riforma sull'edilizia residenziale abitativa con cui si affronta con nuovi criteri e più adeguati strumenti il problema della casa

getto di interesse ai fini della riqualificazione da parte dei Comuni, con lo scopo di provvedere in modo articolato e organico a manutenzione, ammodernamento, accessibilità agli impianti, integrazione dei complessi urbanistici esistenti, introduzione di elementi di arredo urbano, restauro e ristrutturazione edilizia degli edifici. Pur trattandosi di interventi da effettuare su patrimonio immobiliare pubblico, questi strumenti prevedevano consistenti interventi da parte del settore privato per una quota pari a un terzo del totale degli investimenti.

Infine, il Piano di zona fissa il principio per cui il punto nodale della programmazione deve essere più la “governance” (con la guida delle attività gestita tramite collaborazione di soggetti pubblici, privato sociale e società civile) che il “government” (con amministrazione di competenza esclusiva dello Stato). Viene quindi promossa una crescita territoriale locale dove più soggetti partecipano alla pianificazione non su delega “superiore” ma in modo congiunto (secondo un modello tipicamente anglosassone), consentendo in questo modo di negoziare le risorse in riferimento alle esigenze espresse specificamente dall’area coinvolta. Con questa formulazione del concetto di decentramento “l’assunto di base è che gli individui non sono solo portatori di bisogni ma protagonisti in grado di sviluppare capacità e competenze in grado di rispondere alle esigenze della collettività”<sup>167</sup>.

Sempre durante gli anni Novanta, per combattere disoccupazione e degrado urbano l’Unione Europea ha avviato e sostenuto i programmi URBAN<sup>168</sup> (Rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile) e 4 città italiane (Torino, Milano, Brindisi e Napoli) hanno ottenuto i finanziamenti necessari alla loro attuazione attraverso i Fondi strutturali. I progetti URBAN puntavano al miglioramento delle condizioni di vita delle città tramite recupero edilizio e crescita del mercato del lavoro, soprattutto nelle aree più povere, coinvolgendo ambiti economici e sociali, associazioni, ONG e organismi attivi nel settore dell’ambiente.

Alla prassi inglese si rifanno invece i “contratti di quartiere”, che puntano a combinare urbanistica e contenuti sociali a partire dalla promozione del risparmio energetico

---

<sup>167</sup> G. Arena, *Cittadini attivi*, Laterza 2006

<sup>168</sup> Unione Europea, *Politica regionale, Il partenariato con le città – L’iniziativa comunitaria URBAN*, Brochure 2003 ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/cities/cities\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/cities/cities_it.pdf))

nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica. Questi strumenti coinvolgono in modo dialettico e negoziale più soggetti pubblici quali lo Stato, le Regioni ed i Comuni, le associazioni e i soggetti "no profit" e la popolazione dell'area interessata. La Gran Bretagna ha una sperimentata tradizione di progettazione partecipata in diversi quartieri delle città in cui la gestione è affidata a soggetti terzi che tramite appalto conducono i lavori in team mentre nel nostro paese gli interventi di recupero urbano sono sempre progettati e gestiti dal personale della pubblica amministrazione. La prassi anglosassone parte dal presupposto (suffragato dagli esiti delle esperienze) che nella gestione delle attività di pubblico interesse il coinvolgimento di una pluralità di protagonisti produce un vantaggio nelle scelte che guidano l'azione pubblica.

Va detto che queste iniziative tecnico-normative, al di là di quanto prodotto durante la stagione in cui hanno visto la luce, non hanno comunque generato nel lungo periodo realizzazioni quantitativamente apprezzabili in relazione alle esigenze espresse dalla società nazionale.

Per rimanere nel nostro paese, non va tuttavia dimenticato che nel passato gli edifici promossi e costruiti su iniziativa degli IACP sono stati frequentemente caratterizzati da innovazione tipologica, tecnico-costruttiva ed urbanistica, pur trattandosi di alloggi sociali ed hanno visto l'applicazione di importanti sperimentazioni in tema di risparmio energetico, difesa antisismica, utilizzo di fonti energetiche alternative<sup>169</sup>. Grazie all'assenza di un vincolo incondizionato di perseguimento del profitto, lo Stato è stato in grado di realizzare anche residenze dedicate alle utenze svantaggiate, a partire da studenti e anziani, in virtù del ruolo sociale che gli è proprio. Alla base della legge Luzzatti (Legge n. 251/1903) che creò gli Istituti per le Case Popolari c'era del resto lo scopo di "controbattere la speculazione privata ma anche fornire modi utili di investimento dei capitali e provvedere al bisogno di abitazione di proletari, artigiani, piccoli coloni, proprietari rurali e impiegati, costruendo quartieri con affitti adeguati al reddito di lavoro e aiutando a comporre il dissidio fra iniziativa individuale e accentramento municipale senza peraltro chiedere nulla allo Stato, fornendogli anzi un nuovo cespite di ricchezza tassabile"<sup>170</sup>. L'iniziativa pubblica permise la nascita di complessi edilizi modello, come il quartiere Mac Mahon di Milano (1908-09) o come l'ex sede dell'Istituto Autonomo delle Case Popolari

---

<sup>169</sup> F. Bertamini, *La storia continua, Edilizia e innovazione* n 279, Settembre 2006

<sup>170</sup> A.M. Pozzo, direttore tecnico di Federcasa, in *La storia continua*, cit.

della provincia di Milano (oggi sede ALER Azienda Lombarda Edilizia Residenziale) di viale Romagna 26. Alcuni sono dei veri e propri progetti d'autore, quali l'asilo di Quadrio Pirani nel quartiere di San Saba, a Roma. Addirittura "il lessico architettonico e urbanistico del Razionalismo trova in Italia alcune sue prime, significative realizzazioni in interventi di edilizia sociale a cavallo degli anni Trenta"<sup>171</sup> e un'autentica politica per la casa di respiro epocale prende avvio a fine anni 40 volta alla costruzione di nuove case popolari (la citata legge Fanfani del 1949 e la legge Tupini (n. 408 del 1949 che amplia le agevolazioni della aliquota Iva del 10% per la cessione di edifici se essi rispettano degli specifici requisiti). La successiva legge 60 del 1963, che sostituisce la gestione Ina casa con la Gescal, promuove un piano decennale di costruzione di alloggi: di rilievo, in particolare, la previsione di finanziamenti per la realizzazione di attrezzature e servizi e il finanziamento di ricerche operative sull'edilizia residenziale e di progetti sperimentali. "Nasce un nuovo concetto del rapporto fra casa e servizi e si sviluppano quartieri integrati, quali il complesso residenziale del Gallaratese (1967-74), firmato fra gli altri da Carlo Aymonino e Aldo Rossi"<sup>172</sup>. Il concetto di quartiere va evolvendosi verso l'idea di unità autosufficiente e lo Stato ne stimola l'utopia con la legge n. 865 del 1975. Nascono così i quartieri del Corviale e del Laurentino a Roma, il Rozzol Melara a Trieste e il Cige di Genova-Rivarolo, quartieri periferici fortemente caratterizzati, accanto a progetti dimensionalmente minori quali il quartiere San Miniato di Siena realizzato da Giancarlo De Carlo. Dopo il lancio della legge 865<sup>173</sup> vengono avviati due piani straordinari che prefigurano la riforma del 1978. Sono introdotte importanti novità come la destinazione di fondi per il risanamento di complessi pubblici nei centri storici e il varo di nuove norme tecniche prevalenti sulle disposizioni dei regolamenti comunali. Le nuove iniziative spingono la metodologia della prefabbricazione e con tale strumento si costruiscono gli edifici a torre di Grosseto (1980). La legge 5 agosto 1978, n. 457<sup>174</sup>, che fra l'altro incentiva il recupero dell'esistente, rappresenta forse l'ultima riforma significativa in materia. In pochi anni cesseranno le iniziative a grande scala urbana per orientare la produzione pubblica verso interventi di dimensioni minori ma di maggiore qualità complessiva. Esempi di questa "new wave" furono i progetti di architettura lanciati dalla serie di concorsi

---

<sup>171</sup> L. Villani, *Le borgate del fascismo*, Ledizioni 2012

<sup>172</sup> A.M. Pozzo, cit.

<sup>173</sup> LEGGE 22 ottobre 1971, n. 865

Programmi e coordinamento per l'edilizia residenziale pubblica

<sup>174</sup> LEGGE 5 agosto 1978, n. 457. Norme per l'edilizia residenziale

“Opera prima” promossi dall’Aniacap (oggi Federcasa)<sup>175</sup> tra cui emerge storicamente l’edificio per 12 alloggi a Lodi Vecchio firmato da Fiano Guidarini Salvadeo architetti associati e realizzato nel 1996. La 457 dà anche il via alle sperimentazioni nel campo del risparmio energetico e alla riqualificazione urbana diffusa, successivamente vieppiù incentivata dalla legge Botta-Ferrarini (n. 179/92). Le prime applicazioni di pannelli solari avvengono nel piccolo complesso realizzato a Carate Brianza nel 1978 e soprattutto in quello di ben maggiori dimensioni costruito nel 1981 alla Martesana (MI). Sempre a Milano, nel quartiere Moncucco, viene sperimentato il sistema di costruzione a pareti ventilate su quattro edifici a torre (1975). La numerosità degli interventi segnala un “trend” ormai ben definito. Di particolare rilievo nella testimonianza di quanto si fosse avanti nell’innovazione nel comparto edilizio pubblico è la ristrutturazione del 24° quartiere IACP di Torino che utilizza il sistema caldo-robot per garantire una disponibilità diversificata di calore nel tempo e nello spazio abitativo; lo stesso si può dire dell’edificio pubblico di Vignole Borbera (AL), in cui il fabbisogno energetico è soddisfatto da un sistema che combina pompa di calore e pannelli solari; il quartiere di Busalla (GE), la cui planimetria è stata progettata in funzione dell’ottimizzazione degli apporti solari, così come l’edificio IACP di Caorle (VE), che adotta anche vetrocamera, serramenti a taglio termico, tetto rovescio e coibentazione a cappotto in chiave di contenimento delle dispersioni termiche; il quartiere di Borgo San Sergio, a Trieste, che impiega fra l’altro pareti ventilate e impianti solari. Nel 1986 a Pordenone si realizza uno dei primi esempi di solare passivo con un sistema di serre. Purtroppo, come già avvenuto alla Martesana (MI), l’esperimento fallisce e non viene ripetuto perché non fu compreso nella sua operatività e nella sua rilevanza concreta (e fu mal utilizzato) dagli inquilini. “La legge 457 ha avuto il grande merito di avviare un’interessante fase di sperimentazione edilizia sul tema del risparmio energetico: una novità che è stata accolta con entusiasmo da molti IACP ma che si è risolta in un sostanziale fallimento. Le ragioni sono da ricercare nell’inadeguatezza del sistema imprenditoriale, caratterizzato da imprese non mature per installare questi impianti ed effettuare la manutenzione, in componenti non sufficientemente collaudati e, appunto, nella scarsa disposizione degli utenti per l’uso di dispositivi di nuova

---

<sup>175</sup> Federcasa oggi riunisce 90 enti e aziende territoriali con 7.000 dipendenti gestisce un patrimonio di 806.000 alloggi oltre a 759.000 alloggi in locazione ERP, 25.000 alloggi a canone calmierato, 47.000 alloggi a riscatto, 270.000 altre unità immobiliari con un totale di 2,2 milioni di abitanti

concezione. Questo è il motivo che ha spinto a interrompere per circa vent'anni esperimenti di questo tipo"<sup>176</sup>. Sempre l'edilizia residenziale pubblica a inizio degli anni 2000 introdusse per prima i sistemi bioclimatici attivi e passivi nella realizzazione di un edificio passivo realizzato nella periferia di Jesi dallo IACP di Ancona. A Città di Castello fu sperimentato un edificio antisismico caratterizzato da isolatori innovativi, costituiti da cuscinetti di appoggio multistrato di gomma e acciaio ancorati con elementi di acciaio alle strutture. A Bolzano, in zona Semirurali, è stato costruito un complesso residenziale biocompatibile che sfrutta materiali a basso consumo energetico facilmente riciclabili, pratica l'eco-gestione dei diversi flussi di risorse, energetici (mediante l'uso di tecniche di risparmio e di fonti rinnovabili) o idrici (recupero dell'acqua piovana), adotta misure per garantire la qualità dell'aria e della luce (ventilazione e illuminazione naturali), prevenendo l'inquinamento elettromagnetico interno (impianti elettrici schermati). A Torino l'attivissimo ATC (Agenzia territoriale per la casa) gestisce l'iniziativa del quartiere di via Arquata che è stato fornito di un impianto di cogenerazione del calore, distribuito attraverso una rete di teleriscaldamento, e dell'installazione di pannelli fotovoltaici sui tetti degli edifici esposti a sudovest e sulla facciata della stessa sede dell'ATC, sia l'esperimento del villaggio olimpico di Vinovo. In quest'ultimo caso due edifici uguali, uno realizzato con tecnologie tradizionali e l'altro con tecniche bioclimatiche (materiali eco-compatibili, tetto verde, solai in legno-cemento, serre, pannelli solari e fotovoltaici), entro qualche anno permetteranno di confrontare i risultati e i risparmi conseguiti dalle due tecniche applicate.

1) gli ex IACP (Istituti Autonomi Case Popolari) oggi

Oggi, purtroppo, gli ex IACP sono costretti a operare in autonomia improvvisando, dal momento che lo Stato sta facendo mancare il proprio supporto in termini di visione e di assistenza. Un'ipotesi operativa credibile può essere rappresentata dall'avvio di una stretta e coordinata collaborazione tra ente gestore, inquilino-utilizzatore ed EScO (Energy service company), società indipendenti che operano nel campo dei servizi energetici, tramite lo strumento del finanziamento tramite terzi (FTT). Come vedremo oltre nel capitolo dedicato a "ristrutturazione e rigenerazione" a proposito del caso olandese Energiesprong, precursore nell'utilizzo di innovative tecniche di rigenerazione edilizia, l'ente gestore può mettere a profitto la tecnologia delle EScO per cantierare interventi

---

<sup>176</sup> A.M. Pozzo, cit.

volti a contenere il consumo di energia degli edifici. La compagnia di servizi si occuperà di realizzare le opere gestendo e coordinando risorse e fornitore agendo da capocommessa e assumendosene i costi. La compagnia recupererà il costo dell'investimento con l'incasso dei risparmi generati dall'intervento in un determinato e concordato periodo di tempo (ordinariamente da 5 a 15 anni). "Il sistema è previsto dalle normative europee ed è una strada che si sta tentando di praticare per moltiplicare le sperimentazioni in materia di bioarchitettura, risparmio energetico e nuove tecnologie, oggi legate più alla possibilità che alla volontà degli enti di investire".<sup>177</sup>

Nonostante il fermento di idee che ha caratterizzato storicamente negli scorsi decenni la nostra ERP e l'odierno sviluppo di innovazioni di prodotto di assoluto interesse, la realtà attuale della maggior parte delle grandi aree urbane italiane è fatta di abbandono e degrado per carenza di disponibilità finanziarie e, in primis, di attenzione politica al problema<sup>178</sup>. Si può quindi ben dire che ciò che a Berlino è sociale a Roma è popolare, anzi più che popolare<sup>179</sup>. Se il nostro sistema di residenza pubblica si caratterizza per l'inerzia, due comunità dimensionalmente simili alla nostra quali quelle francese e tedesca si fondano sull'integrazione dei servizi sociali e trovano risorse eliminando l'evasione. Al contrario, in una città come Roma l'abusivismo è molto diffuso ed una recente inchiesta giornalistica ha persino "scoperto" che parte degli alloggi pubblici sono gestiti da un noto clan mafioso locale.

Roma ha 1,2 milioni di abitazioni e la popolazione rispecchia la media nazionale in termini di rapporto proprietà/affitto. Quest'ultima soluzione genera un mercato che coinvolge circa 200.000 case di cui un terzo sono in mano al settore pubblico. ATER (Agenzia Territoriale per l'Edilizia Residenziale) e Comune ne hanno infatti circa 74.000. La presenza di circa 10.000 occupanti abusivi e di circa 5.000 famiglie decadute a causa del superamento del limite di reddito di 55.200 Euro fissato da ATER nel 2013 (quindi non proprio dei "bisognosi") fa sì che una politica di sgomberi richiederebbe anni per eliminare gli illeciti, senza considerare che comunque queste due categorie da sole contribuiscono per quasi la metà al totale dei canoni percepiti dal pubblico (canone sanzionatorio

---

<sup>177</sup> A.M. Pozzo, cit.

<sup>178</sup> F. Maino, M. Ferrera, Terzo rapporto sul secondo welfare in Italia 2017, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2W Percorsi di Secondo Welfare, Novembre 2017

<sup>179</sup> F. Belladonna, E. Puccini, A Roma è popolare, a Berlino è sociale: l'alloggio che non c'è, Il Nuovo Manifesto, 2017

incluso; per inciso gli affitti degli alloggi popolari italiani sono tra i più bassi del continente per cui anche col canone sanzionatorio risulta comunque conveniente non liberare l'appartamento).

m) I diversi approcci all'ERP seguiti in Europa

Confrontando i diversi approcci seguiti in Europa<sup>180</sup> non è comunque semplice valutare le prassi utilizzate giacché le politiche di welfare (abitative, lavorative, sostegno al reddito, inclusione sociale) sono interconnesse e ogni paese/area segue metodologie diverse. Nel perseguimento del diritto alla casa il modello universalistico è prevalente in Danimarca, Svezia e Olanda mentre il modello selettivo (solo alcune categorie svantaggiate beneficiano del sostegno dello Stato) viene generalmente adottato dalla rimanente parte dell'Unione Europea.

In Germania le soglie di accesso all'edilizia pubblica variano a seconda della città e, ad esempio, nella capitale Berlino il limite è di 16.500 Euro per una famiglia con un componente, 25.200 Euro per due ed aumenta di 5.740 Euro per ogni componente aggiuntivo. Nella nostra capitale il reddito per l'accesso non deve superare i 20.000 Euro ma con un massimo di Euro 30.000 circa per perdere il diritto ai benefici. Inoltre, in Italia gli affitti sono fissati per scaglioni di reddito quando in Germania si può sfruttare una serie di sussidi integrativi (di disoccupazione, al reddito, all'affitto e, in alcuni casi, al pagamento del canone di locazione) che consentono al sistema di utilizzare un meccanismo che prevede un costo fisso a metro quadro di 5 Euro (che equivale al minimo stimato per coprire le spese gestionali, il personale amministrativo e la manutenzione). A fronte del consistente vantaggio in termini economici, il sistema tedesco è affiancato da meccanismi di verifica fiscale molto efficienti.

Il tempo medio per ottenere un sussidio in Germania è di una settimana, a Roma di tre mesi, intervallo in cui i nuclei in difficoltà possono accumulare morosità importanti.

Un'importante differenza tra i due sistemi riguarda il rapporto tra canoni di locazione e necessità finanziarie legate alla manutenzione. Mentre nella nostra capitale il basso livello degli affitti impedisce gli investimenti, creando una carenza di manutenzione la cui sistemazione richiederebbe circa 260 milioni di Euro, il meccanismo di determinazione dei

---

<sup>180</sup> F. Belladonna, E. Puccini, cit.

canoni garantisce agli enti di gestione tedeschi almeno il livello minimo necessario per la manutenzione. Questa garanzia di equilibrio ha stimolato l'interesse degli operatori privati che provvedono a costruire e gestire alloggi di edilizia residenziale pubblica a fronte di convenzioni ventennali, durata scelta ritenendo tale periodo quanto necessario perché la famiglia interessata possa recuperare la situazione di disagio. A quel punto viene meno l'impegno e i privati proprietari riacquisiscono il possesso dell'immobile.

Nel nostro paese l'edilizia residenziale pubblica si regge sul sovvenzionamento ad opera di fondi pubblici specificamente destinati alla edificazione di abitazioni che vengono successivamente assegnate per mezzo di bandi pubblici (in realtà ad oggi, venuta meno la GESCAL, non esiste una continuità di erogazioni e le nuove costruzioni sono quindi quasi assenti). In Germania gli enti di gestione sono in genere assai competitivi e godono di bilanci solidi perché ad ogni iniziativa destinano una quota del costruito all'edilizia pubblica ed una parte finisce sul mercato della vendita con lo scopo di rifinanziare l'investimento iniziale. In questo modo si ottiene una pluralità di risultati: si costruisce, non si pesa sulla collettività, si realizza in ogni intervento una adeguata miscela sociale che impedisce la creazione di fenomeni di ghettizzazione. Anche sotto quest'ultimo aspetto il sistema tedesco si distanzia da quello italiano che utilizza invece fondi pubblici per edificare esclusivamente alloggi popolari da affittare integralmente a nuclei familiari caratterizzati da redditi omogeneamente bassi. Il risultato è la creazione di veri e propri ghetti, senza la prospettiva di recuperare da altre categorie i fondi spesi al fine di poter re-investire in ulteriori interventi e provvedere alla manutenzione necessaria nel tempo per non depauperare, come invece regolarmente avviene, il costruito.

In Francia il sistema adottato individua soglie per l'affitto scaglionate per fasce di reddito, rendendo effimera la classificazione fra abitazioni sociali e popolari. Gli utenti sono ripartiti in base alle capacità contributive in tre fasce la cui definizione varia in base ad indicatori locali. A Parigi e zona limitrofa il reddito imponibile di una famiglia di due componenti deve rientrare entro i 21.120 Euro per una abitazione in regime PLAI (Prêt Locatif Aidé d'Intégration) rivolto ai più disagiati, i 35.200 Euro per un alloggio in PLUS (Prêt Locatif à Usage Social) e i 45.760 Euro per una casa in PLS (Prêts Locatif Social) rivolto a chi, pur con un reddito medio, non trova un appartamento in locazione ed è una condizione assimilabile a quella di quei nuclei familiari di Roma citati sopra che hanno

superato la soglia di reddito fissata per poter rimanere in una abitazione di edilizia pubblica ma non hanno comunque facilità di accesso ad altro alloggio. Anche in Francia l'affitto viene fissato in funzione della metratura dell'abitazione al fine di consentire un'adeguata gestione e manutenzione degli immobili.

n) La necessità di riformare il sistema dell'ERP sulla base delle avanzate esperienze europee<sup>181, 182</sup>

E' quindi evidente dagli esempi esteri sopra riportati la necessità di riformare dalle fondamenta il sistema italiano dell'ERP per consentirgli di tornare a rispondere alle esigenze per le quali è stato creato con un'efficacia che in passato ha dato grandi risultati anche da noi ma che oggi sembra funzionare quasi solo nelle nazioni dell'Europa del nord.

Nell'Europa settentrionale, del resto, il cosiddetto "social housing" non passa necessariamente attraverso lo Stato o le amministrazioni pubbliche e, venendo coinvolti anche i diretti interessati, invece di produrre ghettizzazione si cerca di ricreare un contesto sociale misto come quello che di norma si viene a creare in maniera naturale quando sorgono comunità spontanee. In generale comunque passando dal nord al sud Europa la situazione peggiora in tutto il continente europeo e non solo nel contesto italiano.

In Italia il patrimonio residenziale pubblico è in fin dei conti in cattivo stato anche per effetto delle scelte (o non scelte) della politica che nel tempo non ha saputo governare le dinamiche dello sviluppo urbano-residenziale o non lo ha voluto fare, preferendo per "distrazione" o per convinzione soluzioni in grado di dare soddisfazione al costruttore privato, privandolo di una vera e propria concorrenza di qualità nel comparto dell'affitto pubblico. In tal modo l'Unione Inquilini stima che le famiglie in attesa di un alloggio pubblico siano 700.000 e l'attesa spesso dura anni<sup>183</sup>. Ad Amsterdam circa la metà degli abitanti vive in abitazioni con un canone concordato in media di 60 Euro al metro quadro l'anno con liste d'attesa minime. Grazie a contesti simili, il "social housing" al nord funziona bene e piace non solo alle fasce più disagiate della popolazione, grazie anche alla

---

<sup>181</sup> A. De Luca (esperta di politiche di sviluppo territoriale presso il Politecnico di Torino), Centro Studi PIM, L'Housing Sociale in Europa, 2014

<sup>182</sup> Scenari Immoniliari, Social Housing in Europa e focus sull'Italia 2007

<sup>183</sup> L. Bagnoli, Case popolari, in Nord Europa non solo per "disperati". E in Italia vince il degrado, Il fatto quotidiano, 14 novembre 2014 (<https://www.ilfattoquotidiano.it/2014/11/14/case-popolari-in-nord-europa-non-per-disperati-in-italia-vince-degrado/1210178/>)

creazione di un meccanismo in cui assegnazione e gestione avvengono spesso ad opera di operatori privati. In Olanda e in alcune regioni della Germania le cooperative sociali che pianificano e coordinano la fase edificatoria gestiscono poi anche le assegnazioni, dove l'accesso a canone moderato segue esclusivamente un parametro economico. In Germania e in Inghilterra si prevede l'assegnazione di abitazioni pubbliche per categorie protette quali gli anziani e vengono costruiti interi quartieri per alcune categorie di lavoratori. La Svezia ha previsto meccanismi di contrattazione tra i Comitati di inquilini e le cooperative di gestione; in Olanda si parte dal tipo di abitazione e si elabora un elenco di destinatari in modo da creare "un mix sociale" all'interno dei quartieri. Le differenze con l'Europa meridionale sono eclatanti ed assume una autentica connotazione culturale: benché in Spagna l'80% della popolazione rientri nei requisiti per accedere all'ERP, il mercato della residenzialità pubblica convenzionata si ferma al 3% quando in Olanda è quasi al 50%. Il nostro paese si colloca in mezzo a questi due estremi ma l'Unione Inquilini stima necessari settecento anni per far fronte alle graduatorie oggi esistenti<sup>184</sup>, dal momento che annualmente si costruiscono solo un migliaio di nuovi alloggi nonostante una richiesta in costante crescita. Uno studio dell'Università Bicocca di Milano<sup>185</sup> rileva che il patrimonio immobiliare italiano è inferiore alla media dei paesi europei di un buon 20% e perde progressivamente valore a causa della mancanza di manutenzione in assenza di un effettivo governo della questione abitativa. In questo modo le grandi città prevalentemente dei paesi che siamo soliti definire "latini" vedono aumentare costantemente la tensione sociale e se questa nei quartieri popolari s'è tanto alzata, tra le cause ci sono le occupazioni abusive, agevolate dal connubio tra assenza di offerta e ampia presenza di immobili letteralmente vuoti. "Ogni casa sfitta è una potenziale occupazione: l'Europa, e non solo l'Italia, ne è disseminata. Secondo una stima del quotidiano britannico Guardian del febbraio 2014, le abitazioni non utilizzate ammontano a circa 11 milioni quando i senza fissa dimora sono 4,1 milioni. In Francia e nel nostro paese ci sono tra i 2 e i 2,7 milioni di abitazioni senza inquilini, il che significa più del doppio delle persone che aspettano di vedersi assegnata una casa popolare"<sup>186</sup>. Ci precede la Spagna con 3,8 milioni di case e ci segue la Germania con 1,8 milioni. La situazione stimola sempre più giuste riflessioni sul recupero del patrimonio immobiliare dismesso, con un pensiero verso il

---

<sup>184</sup> M. Pasquini (segretario Unione Inquilino di Roma) in L. Bagnoli, cit.

<sup>185</sup> R. Cucca, A. Alietti, Neoliberalismo, migrazioni e segregazione spaziale. Politiche abitative e mix sociale nei casi europeo e italiano, Sociologia urbana e rurale, 2015

<sup>186</sup> M. Pasquini, cit.

modello giapponese dove non è possibile edificare in aree con presenza di edifici non utilizzati.

Dal 2000 circa i Comuni della capitale e Milano hanno avviato iniziative che si richiamano alle esperienze nordeuropee attivando bandi specificamente pensati per categorie di utenti ben individuate (ad esempio condomini per padri separati, per studenti fuori sede, per coppie giovani) ma tali interventi non sono stati coronati da successo. A Milano i programmi di edilizia popolare Abitare 1 e Abitare 2, due ambiziosi progetti di edilizia residenziale a canone moderato, creati con l'obiettivo di ricreare un ambiente caratterizzato da ampia mescolanza sociale, non hanno trovato alcuna adesione per la parte pensata per la classe media "disagiata" perché gli affitti erano giudicati troppo alti<sup>187</sup>.

Tanto per segnalare la diversità di approccio ai problemi in un'Europa attraversata dall'urgenza abitativa a basso costo, va riconosciuto che ogni capitale si trova a gestire situazioni analoghe ma le affronta in maniera radicalmente diversa e talvolta molto originale. Un tempo Londra veniva considerata il regno delle occupazioni, tanto che i cosiddetti "squatter" (gli occupanti) non venivano cacciati qualora fossero in grado di provare che l'abitazione era sfitta e non provocavano danni all'edificio. Nel 2012 il governo di David Cameron è tuttavia intervenuto cambiando la legislazione di riferimento e ora per l'occupante abusivo sono previsti sei mesi di carcere e una sanzione di 6.000 Euro. La lunga esperienza nel campo ha portato però alla creazione di un sito internet chiamato Guardians of London che si occupa di "occupazioni legali" a 60 pound alla settimana e consente ai proprietari di immobili non affittati di perfezionare un contratto di affitto a condizioni particolarmente convenienti. La presenza dei temporanei affittuari contribuirà a mantenere a distanza potenziali occupanti indesiderati. A Parigi la società RIVP (creata nel 1923 ed il cui acronimo sta per Régie immobilière de la ville de Paris) fatica a organizzare la gestione delle assegnazioni al punto che riesce ad adempierne non più di 10.000 a fronte di oltre 140.000 domande. In questa situazione le occupazioni si moltiplicano e si creano situazioni limite come a Seine-Saint Denis, uno dei dipartimenti della periferia ("banlieue") di Parigi nella regione dell'Ile de France, dove si concentra ben il 36% delle occupazioni francesi<sup>188</sup>.

---

<sup>187</sup> R. Cucca, cit.

<sup>188</sup> RIVP, Rapport Annuel 2016

In questo settore e negli attuali contesti migratori, anche interni, persino Berlino si è fatta cogliere impreparata davanti all'esplosione migratoria proveniente soprattutto dai paesi del Sud ma vi ha fatto fronte con prontezza e decisione: per ovviare alla progressiva crescita dei prezzi delle case, nell'ottobre 2013 il Comune ha investito un miliardo di Euro nella costruzione di 28.000 case popolari (tante quante ne ha in totale in gestione attualmente il Comune di Milano, costruite però nell'arco di una storia secolare). Colpisce anche la dimensione degli interventi in paesi quali Olanda e Svezia dove, nella prima, in due sole realizzazioni sono stati costruiti ad Amsterdam 1200 alloggi di alta qualità sia funzionale che estetica mentre nella seconda la città di Stoccolma sta edificando 8000 alloggi nell'ambito di una iniziativa che sta trasformando e riqualificando un ex area industriale in dismissione<sup>189</sup>. Anche in questo caso si tratta di costruzioni di un impatto, anche visivo, che nulla ha a che spartire con l'immagine che danno la maggior parte degli edifici cosiddetti "popolari" in paesi quali Italia e Spagna in primis. Si tratta di una piccola città ideale: senza barriere architettoniche ma con abitazioni, servizi, spazi pubblici, aree verdi e autosufficiente dal punto di vista energetico. La neonata cittadina di Hammarby Sjöstad offre una molteplicità di tipologie architettoniche e un mix di offerta per l'accesso (abitazioni a libero mercato, in affitto, in proprietà indivisa). A questa strutturazione dell'intervento fa da contrappunto una ricca e diversificata composizione sociale e la cosa non può stupire se pensiamo che in Svezia l'edilizia residenziale pubblica è destinata a tutte le fasce sociali.

Nel 2011/12 CECODHAS Housing Europe's Observatory di Bruxelles ha promosso un'indagine denominata "Alloggio sociale europeo – Gli ingranaggi del settore"<sup>190</sup> dove, a partire da un'analisi del contesto abitativo e sociale, dalla qualità di abitazioni e condizioni abitative, dalle tendenze demografiche e dalle conseguenti tematiche dell'"esclusione abitativa" in Europa, ha analizzato in profondità caratteristiche e modalità del "social housing" nel nostro continente<sup>191</sup>.

---

<sup>189</sup> M. Gazzola, Un modello per le città sostenibili del futuro: Hammarby Sjöstad, Architetturaecosostenibile.it, 21 maggio 2012 (<https://www.architetturaecosostenibile.it/architettura/progetti/in-europa/modello-citta-sostenibili-futuro-hammarby-sjostad-737/>)

<sup>190</sup> CECODHAS Housing Europe, Alloggio sociale europeo – gli ingranaggi del settore 2012, Ottobre 2011

<sup>191</sup> C. Lodi Rizzini, Le politiche di Social Housing in Unione Europea: a che punto siamo?, Percorsi di Secondo Welfare, 7 gennaio 2013 (<http://www.secondowelfare.it/terzo-settore/le-politiche-di-social-housing-in-unione-europea-a-che-punto-siamo.html>)

A conclusione dello studio, secondo la Commissione Europea essere privi di una casa dignitosa rappresenta una delle principali espressioni della povertà e dell'esclusione sociale. Una indagine del 2009 ha evidenziato che il 6% della popolazione europea "sopravvive" in abitazioni sovrappopolate e in condizioni igienico-sanitarie o strutturali inadeguate. La situazione è particolarmente grave nell'Est europeo dove troviamo percentuali tra il 12,2% dell'Estonia ed il 28,6% della Romania. Il Nord invece si trova decisamente sull'altro lato della scala con lo 0,5% dell'Olanda fino all'1,3% della Danimarca. In tale contesto il dato medio del 6% viene superato all'interno della cosiddetta Unione Europea a 15 solo da Italia e Grecia, che vantano il poco invidiabile dato rispettivamente del 7,3% e 7,6%. Emerge quindi la necessità, nonostante la tuttora non ottimale situazione economica, di adottare da parte dell'Unione politiche di edilizia residenziale pubblica volte a garantire un adeguato accesso alla casa per arginare povertà ed esclusione sociale.

Per individuare l'incidenza dell'ERP nei vari paesi si lavora sul rapporto tra il patrimonio immobiliare in "social housing" ed il complesso delle abitazioni esistenti, poiché non è semplice inquadrare quanti sono i nuclei familiari che vivono in abitazioni "popolari"<sup>192</sup>. Si vede così che l'ordine dei paesi in base alla maggior percentuale di presenza del social housing è dato da Olanda (32%), Austria (23%), Danimarca (19%), Regno Unito (18%), Svezia (18%), Francia (17%) e Finlandia (16%) per finire con la Grecia (0%!), dove le scelte in tema di abitazione pubblica hanno individuato la sola vendita e non anche la locazione di alloggi "popolari" (vedi la tabella n. 3 a pagina successiva). Nei paesi dell'Europa orientale la percentuale di abitazioni sociali si presenta particolarmente bassa come conseguenza della cessione ai privati dell'80/90% del patrimonio immobiliare residenziale dopo la scomparsa del sistema comunista. La cessione è avvenuta in favore dei proprietari precedenti rispetto alla nascita del regime o agli affittuari esistenti a prezzi generalmente molto bassi. Solo Polonia e Repubblica Ceca hanno optato per l'introduzione di un meccanismo di ERP, trattenendo in capo allo stato una parte del patrimonio edilizio preesistente da destinare all'affitto.

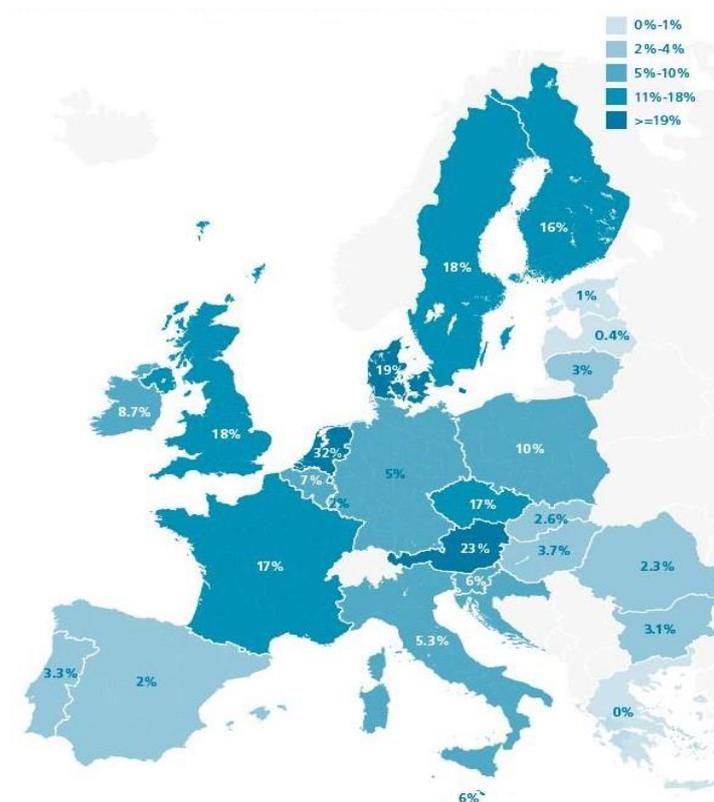
Nei primi dieci anni dell'attuale secolo la domanda di edilizia residenziale pubblica in Europa è molto cresciuta a fronte di un'offerta che nell'insieme è invece calata. In Inghilterra si è registrato un aumento di oltre il 60% mentre nella zona di Dublino la crescita è stata del 60% addirittura nel solo biennio finale del decennio. Nella decade attuale si è

---

<sup>192</sup> C. Lodi Rizzini, cit.

innescata una politica opposta, con vari paesi che hanno avviato programmi significativi di investimento nel settore in virtù del significato che tale politica assume in termini di ammortizzazione sociale. La Francia ha ad esempio creato nel solo 2010 oltre 130.000 alloggi ma le prospettive nei diversi stati europei saranno determinate dalla capacità di destinare fondi in presenza di diffuse necessità di contenimento della spesa pubblica e di rigore finanziario nella gestione dello stato.

#### Residenzialità sociale in affitto in percentuale sul totale dello stock di abitazioni



Fonte: CECODHAS Housing Europe, The Housing Europe Review 2012.

Per quanto invece attiene agli attori del “social housing”, nei Paesi dell’UE-15 (Unione Europea a 15 stati, prima dell’allargamento a 28 stati), le politiche interessano soggetti di natura diversa che possono essere soggetti pubblici, in prevalenza a carattere locale (ma Malta e Cipro gestiscono il comparto ancora in forma centralizzata) attivi in via diretta o per il tramite di agenzie o società specializzate di proprietà pubblica, e privati specializzati usualmente rientranti nella categoria “non profit” o “limited profit”. Poiché per motivi di bilancio lo stato è sempre più refrattario alla gestione diretta del tema per quanto attiene alla fase di costruzione, è cresciuta la presenza di privati non “dedicati”, quali sviluppatori di iniziative commerciali e costruttori, a fronte della percezione di incentivi

statali per la fornitura di ERP. Lo stato resta invece in genere gestore del patrimonio pubblico esistente. Negli stati europei centro-orientali diversi da Polonia e Repubblica Ceca sono le amministrazioni centrali che seguono ogni attività in materia senza alcuna delega a privati.

Per quanto riguarda le modalità di finanziamento dell'ERP, tramontata l'epoca del totale finanziamento da parte dello stato, si ricorre quindi usualmente ad un mix di mezzi con proporzioni variabili in funzione del tipo e dimensione dell'intervento e contemplano prestiti bancari, prestiti/sussidi pubblici, risorse proprie dei fornitori dell'ERP, eventuali contributi degli inquilini futuri.

L'aiuto pubblico si presenta solitamente in forma di sovvenzioni dirette o prestiti da parte di istituti di credito pubblici specializzati laddove, nel caso di prestiti da istituti di credito privati, il governo può fornire garanzia o finanziare il pagamento degli interessi. Talvolta il finanziamento degli interventi di ERP è di competenza esclusiva dello stato centrale, delle regioni/provincie federali, dei comuni o di più soggetti contemporaneamente. In Svezia e Olanda il finanziamento pubblico del "social housing" non è semplicemente previsto mentre in Bulgaria, Lettonia, Lituania e Romania l'edilizia popolare è di proprietà pubblica ed è solitamente finanziata dal Comune di pertinenza. Talvolta l'intervento dello Stato si manifesta in forma indiretta tramite l'applicazione di forti sconti sull'utilizzo di terreni demaniali, come avviene ad esempio in Austria, Italia e Lussemburgo, o attraverso agevolazioni fiscali che abbattano le spese di edificazione quando intervengono imprese di costruzione private.

Usualmente i fornitori di ERP di dimensioni maggiori sono in grado di generare autofinanziamento per reinvestire i margini in ulteriori interventi. È stata sperimentata la creazione di raccolta fondi con cui intervenire in aiuto di operatori meno strutturati, come avviene in Olanda, Danimarca e Francia, paesi in cui gli operatori del comparto creano fondi che "a rotazione" vengono impiegati come garanzia o, nel caso danese, come finanziamento per la ristrutturazione delle abitazioni.

Un'opzione ulteriore per il finanziamento dell'ERP è fornita dalla cessione delle abitazioni popolari in essere. Da un paio di decenni molti paesi hanno infatti iniziato a privatizzare l'ERP con la doppia finalità di consentire ai locatari di divenire proprietari senza dover affrontare il prezzo di mercato per loro improponibile e creare disponibilità in capo

al soggetto pubblico per l'edificazione di nuove abitazione e/o la manutenzione/ristrutturazione del costruito. Alcuni paesi, Scozia e Galles in primis, sono peraltro dovuti poi intervenire con limitazioni del "diritto all'acquisto" tramite regolamentazioni restrittive per impedire distorsioni o conseguenze indesiderate sul patrimonio esistente quali quelle derivanti dalla tendenza alla dismissione delle sole abitazioni di maggiore qualità, depauperando lo stock.

Le modalità di acquisto delle case popolari sono diverse nei vari paesi europei, dove il diritto all'acquisto esiste solo in Austria, Fiandre e Regno Unito, sia pure con le limitazioni citate. In Lettonia, Lituania, e con alcune eccezioni, Danimarca e Svezia non viene prevista la possibilità per il locatario di acquistare mentre nella maggior parte dei paesi è concessa solo a certe condizioni. In Italia il mercato dell'acquisto continua ad essere un fenomeno molto marginale anche per le condizioni in cui versa l'ERP laddove invece, come già detto, Grecia e Cipro prevedono addirittura la sola vendita.

Nella determinazione dei diritti di accesso all'edilizia pubblica ci si basa generalmente sul reddito percepito e quindi sul sistema di accertamento dei redditi, con soglie relativamente alte in Francia, Austria e Germania, paesi che tradizionalmente sostengono e promuovono l'ERP, e molto inferiori nel nostro paese. Altri criteri vengono però talvolta utilizzati e variano dalla condizione di bisogno (temporanea perdita dell'abitazione, alloggi non idonei a livello igienico-sanitario, ecc.) o ben individuate caratteristiche dei beneficiari (età, disabilità, ecc.). In Danimarca e in Svezia l'iscrizione nelle liste d'attesa è invece aperta a chiunque e la selezione tra richiedenti viene fatta solo in un secondo momento, attraverso delle scale di priorità che spesso variano a seconda delle necessità o delle carenze del mercato locale ma senza restrizioni di base. Lo scopo dell'accessibilità per tutti i segmenti della popolazione è evitare forme di segregazione sociale e ghettizzazione.

Pur in presenza di una significativa tendenza alla restrizione delle condizioni di accesso sulla base del criterio del reddito a causa della scarsità di risorse disponibili, in Europa si è ormai fatta strada l'idea che in qualche forma l'accesso alla abitazione debba essere comunque riconosciuto come diritto e di conseguenza salvaguardato. La Scozia ha deciso

di allargare il campo di operatività dell'Homelessness Scotland Act<sup>193</sup>, previsto inizialmente per i soli senzatetto, a tutti i cittadini e le amministrazioni locali devono quindi “garantire un’abitazione dignitosa a chiunque si trovi in situazioni di necessità”. La Spagna ha analogamente allargato ad altre regioni autonome l’iniziativa del 2011 con cui la regione basca ha “approvato un disegno di legge che obbliga il governo regionale a garantire il diritto alla casa ai cittadini con redditi bassi”.

Il tema dell'ERP ha trovato un acceleratore nella recente crisi col conseguente aumento degli “homeless” che ha interessato Regno Unito, Irlanda e soprattutto Grecia, dove la crescita è stata del 22%. La crisi ha però fatto sì che il problema della casa colpisca oggi anche la classe media, all’interno della quale sono ormai molti i nuclei familiari che in base ai criteri correnti non possono vantare il diritto all'ERP ma faticano molto ad acquistare un immobile a prezzi di mercato<sup>194</sup>.

Una riforma generalizzata a livello comunitario delle politiche per la casa si propone dunque come sempre più indifferibile, magari a partire dall’esempio di due dei paesi maggiormente attivi nel comparto all’interno dell’Unione Europea: Austria e Olanda.

#### Austria

Un’ottima sintesi di quanto fatto nella vicina Austria in tema di edilizia residenziale pubblica di qualità a servizio dei cittadini (ricordiamo che Vienna in particolare vanta una percentuale di cittadini che abitano in immobili di proprietà del Comune molto elevata a prescindere dalle condizioni economico-sociali degli interessati) viene descritto in “L’edilizia Residenziale Sovvenzionata e l’Uso del Legno Strutturale a Vienna” di Thomas Hoppe, architetto e insegnante all’Università Tecnica di Vienna<sup>195</sup>, di cui riportiamo un brano per esteso perché lo riteniamo importante per comprendere come l’approccio austriaco alla casa sia distante da quanto realizziamo nel nostro paese e perché parla di iniziative completate e non di programmi o intenzioni. “Il concetto del sovvenzionamento dell’edilizia residenziale sociale a Vienna, iniziato circa novant’anni fa, ha subito una continua evoluzione fino ad oggi e questa è una delle ragioni per cui attualmente quasi il

---

<sup>193</sup> Homelessness etc. (Scotland) Act 2003 2003 asp 10  
([http://www.legislation.gov.uk/asp/2003/10/pdfs/asp\\_20030010\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/asp/2003/10/pdfs/asp_20030010_en.pdf))

<sup>194</sup> C. Lodi Rizzini, cit.

<sup>195</sup> T. Hoppe, L’Edilizia Residenziale Sovvenzionata e l’Uso di Legno Strutturale a Vienna, Regione Piemonte – TU Vienna

60% dei viennesi abita in appartamenti sovvenzionati e 220.000 in case popolari. La fondamentale importanza della sovvenzione dell'edilizia abitativa residenziale a Vienna e del suo strumento attuale, il "Wohnfonds Wien" (creato dal comune di Vienna nel 1984), è però di offrire un adeguato numero di alloggi sovvenzionati tramite mutui finanziati con contributo dalla regione o tramite il pagamento di annualità e la messa a disposizione di terreni. Dalla sua istituzione nel 1984 sono state edificate 51.400 unità sovvenzionate. Per assicurare e aumentare la qualità furono organizzati oltre 40 concorsi pubblici per edilizia residenziale (pubblica e sociale) con un volume totale di circa 15.800 unità abitative. Il comitato consultivo sui terreni, un organo del "Wohnfonds Wien", ha valutato oltre 1.400 progetti, tra i quali circa 760 con un totale di circa 60.000 unità abitative furono ritenuti adeguati a ricevere sovvenzioni. Il "Wohnfonds Wien" si definisce obbligato allo sviluppo di una "società sociale e giusta e responsabile per la cultura edilizia e la bellezza della città". Obiettivi del "Wohnfonds Wien" sono dunque un abitare sostenibile, standard di qualità alti, progetti innovativi. Compiti del "Wohnfonds Wien" sono invece la coordinazione degli obiettivi strategici urbanistici riguardo alle condizioni tecniche e finanziarie, esecuzione degli studi di esperti per i concetti dello sviluppo urbano, la preparazione ed esecuzione di tutte le misure necessarie per lo sviluppo dei terreni, l'incarico a tutti gli esperti necessari (demolizione, controllo cantiere...), il coordinamento con tutti gli enti infrastrutturali del Comune di Vienna, direzione e coordinazione durante le riunioni con tutti gli architetti, "public housing developers", consulenti, esperti e enti pubblici del Comune di Vienna, preparazione, coordinazione e esecuzione di concorsi per l'edilizia residenziale e preselezione dei progetti. Per partecipare a progetti sovvenzionati, tutte le società d'edilizia residenziale privata devono rispettare la legge "Wiener Wohnbauförderungs und Wohnhaussanierungsgesetz –WWFSG 1989" e la legge "Bau-trägergesetzes-1999" che con le proprie prescrizioni prevedono che nessun rischio di solvibilità delle ditte in cantiere ricada sul committente, che durante la costruzione non possa essere mai pagato più del valore delle merci già consegnate, che il contratto di vendita sia un contratto corrispondente a tutti questi vincoli, che venga predisposto un programma di pagamenti obbligatorio, che venga individuato un fiduciario pubblico che si occupi di tutti i pagamenti, che lo stato del progetto possa essere constatato solo da un riconosciuto esperto. Per partecipare a progetti sovvenzionati tutte le società d'edilizia residenziale sociale (ex cooperative) devono rispettare la legge "Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz; WGG 1940/1979" che stabilisce la percezione di utili limitati, l'amministrazione dei beni con copertura delle spese, un capitale vincolato, stipendi limitati, permesso e controllo

statale e devono inoltre rispettare tutti i punti citati per le società d'edilizia residenziale privata. La valutazione dei progetti in un concorso d'edilizia residenziale si basa su un giudizio riguardante 4 categorie: persistenza sociale, architettura (urbanistica, qualità delle soluzioni planimetriche, qualità dell'architettura per i futuri abitanti), economia (costo di costruzione, costi condominiali, contratti di affitto o di vendita), ecologia (ecologia costruttiva, uso di risorse, sostenibilità)". Con questi criteri base sono stati costruiti centinaia di alloggi in vari lotti, tutti caratterizzati da pregio architettonico, utilizzo di legno strutturale, inserimento in contesto che prevede servizi individuali e collettivi per stimolare la socialità dell'esperienza abitativa.

Come si vede, dunque, tutto questo punta a fornire servizi di abitazione di elevato standard, in grado di soddisfare un'ampia platea di potenziali utenti e non solo quindi la fascia più disagiata e senza alternative.

Olanda: esperienza nell'"housing sociale" come strumento per riqualificare le periferie

La mano pubblica è inevitabilmente lo strumento principe per intervenire su aspetti e contenuti dei nostri centri urbani, a partire dalle periferie degradate delle città maggiori fino alla determinazione dell'aspetto delle località minori. Da questo punto di vista l'ERP rappresenta uno strumento importante in termini quantitativi e di efficacia. I margini delle nostre città, soprattutto se già strutturate per il tramite dell'"housing sociale", hanno infatti generalmente urgente necessità di essere riprese con manutenzione e nuovi interventi di recupero e trasformazione poiché "hanno ampiamente esaurito il loro ciclo economico e architettonico"<sup>196</sup> e, alla luce dell'epoca in cui sono state concepite e realizzate, non sono in grado di soddisfare le odierne aspettative in termini di qualità abitativa. L'ERP è, volendo, in grado di riqualificare re-intervenendo in maniera articolata in un'ottica a scala urbana in grado di gestire coordinamento e destinazione complessiva. In questo contesto è utile valutare l'esperienza dell'ERP in Olanda perché ha operato proprio in questa direzione, ottenendo ottimi risultati pur avendo profondamente innovato modalità organizzative e tecniche di costruzione. Anche la società olandese ha visto profonde modifiche sociali, spostando la propria intima natura da una significativa quota di nuclei familiari di

---

<sup>196</sup> P. Mencagli, L'Europa che cambia: l'housing sociale come strumento per riqualificare il territorio - L'esperienza Olandese: un esempio per riqualificare le nostre periferie, Ingenio – Sistema integrato di informazione per l'ingegnere n. 28, novembre 2014

matrice operaia ad una composizione più articolata e ricca, rendendo indispensabile tenerne conto al momento di intervenire sul territorio in vista di un suo recupero e riqualificazione. Il punto di svolta risale al '95, allorché si decise di interrompere il finanziamento statale delle associazioni per l'edilizia popolare olandesi e introdurre nuovi approcci all'ERP fondati su qualità elevata e alloggi di dimensioni e comfort maggiori. Contemporaneamente si optò per l'abbandono di una politica abitativa che prevedeva la creazione di ulteriori insediamenti al margine di quelli esistenti con una conseguente continua espansione del costruito sul territorio e per il passaggio alla trasformazione dell'esistente mediante demolizione e ricostruzione allo scopo di riqualificare ed innovare la struttura delle città in linea con nuovi standard abitativi. Questo processo tendeva a collimare con il concetto di "gentrification", ovvero il progressivo imborghesimento di un quartiere popolare, centrale e degradato, per sostituzione degli abitanti in termini di classi sociali, sostituendo i quartieri "popolari" con interventi dai contenuti architettonici e di servizio più aderenti alle attese borghesi dei nuovi abitanti<sup>197</sup>.

Lo schema organizzativo del sistema dell'ERP in Olanda evidenzia i tre livelli di controllo dell'"housing sociale". Il livello nazionale, rappresentato dal ministero della casa, definisce le politiche abitative e impone i canoni di locazione sociale oltre a supervisionare il settore delle "Housing Associations". Il livello regionale programma, attraverso le province ed in accordo con le municipalità, i programmi di intervento per l'"housing sociale". Le "Housing Associations" sono presenti in tutti e tre i livelli come settore privato garante dello sviluppo e gestione dell'edilizia sociale nel paese.

In Europa l'Olanda ha la quota maggiore di abitazioni in regime di locazione sociale agevolata (35%), in buona parte di proprietà delle associazioni edilizie. Invece di soffrire il blocco del finanziamento di natura pubblica, le "Housing Association" hanno sfruttato la novità per guadagnarsi la necessaria indipendenza finanziaria dallo stato e questa nuova autonomia ha permesso loro di stimolare nuove strategie di intervento e di gestione, dimostratesi poi nel tempo molto efficaci. Le operazioni di rinnovo del parco abitativo sono state numerose e talvolta sono diventate un modello di processo produttivo senza per questo puntare sulla tecnologia fine a sé stessa. Il concetto alla base del nuovo approccio è

---

<sup>197</sup> I. Ranaldi, *Le teorie sulla gentrification*, Aracne Editrice, 2014 p. 38

che affrontare l'intervento edilizio in modo integrato, accostando intelligentemente il momento fisico-tecnico a quello socioeconomico, può diventare il cardine intorno al quale conseguire il soddisfacimento degli utenti.

In Olanda, dunque, le "Housing Associations" costituiscono il perno dell'ERP. Le circa 500 "Woningcorporaties" (società/enti di abitazione in olandese) sono società private con impegno sociale che gestiscono in toto il sistema dell'edilizia residenziale pubblica creando abitazioni di qualità, riqualificando il tessuto urbano sociale e creando un profitto capace di alimentare la stessa Housing Association ed operano solo nell'ambito dell'ERP. I loro compiti principali sono stabiliti dalla Beheer Besluit Sociale (decreto sulla gestione del settore sociale in affitto) e riguardano la pianificazione degli interventi di riqualificazione e rigenerazione in accordo con gli enti pubblici. Il VROM (Ministero degli alloggi, della pianificazione spaziale e dell'ambiente) controlla e valuta le prestazioni in questi ambiti, lasciando ai privati la gestione della componente finanziaria. Le Housing Associations investono infatti capitali privati che le rendono finanziariamente "autonome", per quanto siano assoggettate a stretti controlli pubblici che garantiscano la loro solidità economica, a partire dalla necessità di preventivo accreditamento presso lo stato centrale e presso il fondo di garanzia sulla casa WSW. In sostanza gli operatori dell'ERP olandese si autofinanziano con i canoni di affitto e la vendita degli alloggi. Il Secondo Documento Nazionale sulla Pianificazione Fisica del 1966, il documento costitutivo della pianificazione strategica olandese specialmente al livello provinciale, cercò di sviluppare il concetto di città seguendo il cosiddetto "decentramento concentrato"<sup>198</sup>. Le finalità generali, invece, del Programma VINEX del 1990, inserito nel "quarto documento di pianificazione spaziale", consistevano in: "perseguire un modello di città compatta; preservare dall'urbanizzazione il cuore verde del centro del paese; privilegiare e incentivare la mobilità su trasporto pubblico; garantire una grande varietà tipologica per i nuovi quartieri; destinare 1/3 degli alloggi realizzati o riqualificati alla residenza sociale". Con tale strumento lo stato si prefiggeva la costruzione di 750.000 abitazioni nel decennio 1995-2005 in discontinuità con i grandi complessi residenziali degli anni '60 e '70, monotoni, ripetitivi e "dispersi" con collegamenti automobilistici sovradimensionati.

---

<sup>198</sup> P. Pucci, La pianificazione ad Amsterdam: da Berlage e Van Eesteren, <http://pucci.professor.polimi.it/laburb/lezioni/documenti/berlage.pdf>

L'Olanda ha avviato grandi progetti di riqualificazione e recupero a partire dalla fine degli anni '80 con l'obiettivo di elevare la qualità edilizia residenziale attraverso la trasformazione di alcuni degli insediamenti residenziali sociali realizzati negli anni '60 e '70, progettati con la logica del massimo sfruttamento possibile del territorio a disposizione mediante un'edilizia intensiva, quartieri periferici talvolta disconnessi dalle città, caratterizzati da grandi segni urbani e vincoli territoriali (teniamo conto delle caratteristiche del territorio olandese in cui spesso, per far posto a inurbamento ed attività agricole ed industriali in grado di dare sostegno allo sviluppo economico, si è letteralmente dovuto strappare spazio al mare). La riqualificazione di questi insediamenti è stata affrontata attraverso la demolizione totale o parziale; il recupero dell'involucro e l'aggiunta di nuova cubatura; la realizzazione di servizi al quartiere e all'edificio; l'attenzione per la domanda sociale; l'incremento delle infrastrutture e del servizio di viabilità pubblica<sup>199</sup>. Impossibile non considerare che tutto questo è realizzabile dove le strutture sono già di proprietà pubblica e la dimensione degli interventi olandesi sono stati resi possibili dal fatto che grande parte degli edifici di tanti centri urbani erano infatti già stati creati su iniziativa dei governi locali, a differenza di quanto caratterizza ad esempio il nostro territorio dove gran parte del costruito è di proprietà privata, con tutto quel che ne consegue quando si tratta di intervenire con ristrutturazioni e riqualificazioni territoriali che il pubblico si prefiggesse di condurre in porto.

#### Germania e Berlino

Tralasciamo l'analisi dell'esperienza tedesca (e di Berlino in particolare, dove peraltro il 95% della popolazione vive in affitto) a causa dell'evidente eccezionalità della situazione determinata dalle problematiche derivanti dal processo di riunificazione tedesca. Ricordiamo però che gli ultimi vent'anni in Germania sono stati caratterizzati da un fervore edilizio pubblico e privato senza precedenti in tutto il mondo per dimensione e per la determinazione e programmazione con cui è stato affrontato e risolto il tema con sostanziale successo<sup>200</sup>, considerata l'urgenza e la vastità del territorio interessato dagli interventi<sup>201</sup>.

---

<sup>199</sup> P. Mencagli, cit.

<sup>200</sup> A. Dabic, Housing in Germania 1980-2005. Standardizzazioni e pluralismi, Pubblicazioni Aperte Digitali Sapienza, 14 dicembre 2011

<sup>201</sup> EuroNomade, Berlino: una diversa qualità sociale della vita urbana è possibile. Conversazione con Andrej Holm, 25 gennaio 2017 (<http://www.euronomade.info/?p=8708>)

o) Le linee guida della politica dell'Unione Europea in tema di edilizia abitativa

In sintesi, si può dire che le linee guida della politica dell'Unione Europea in tema di edilizia abitativa negli stati membri, come emerge da relazione (n. W-14 del 1996)<sup>202</sup> elaborata in epoca di grande fervore ideale sulle potenzialità di sviluppo legate al concetto comunitario, hanno fornito indicazioni di massima che poi hanno trovato applicazione in modi alquanto diversi nei vari stati, per effetto di peculiarità e ritardi nazionali dal punto di vista sociale e culturale oltreché dell'incostante andamento economico e delle variazioni nel tempo del clima politico anche in termini di approccio alla politica economica. Basti pensare alle raccomandazioni contenute a conclusione della relazione stessa e considerare la situazione odierna a vent'anni di distanza per valutare quanto vi sia in termini di istanze disattese<sup>203</sup>:

“Raccomandazioni.

Si potrebbero adottare delle misure a livello europeo, nazionale e locale, allo scopo di promuovere una comprensione maggiormente coesiva delle attività comunitarie connesse con l'edilizia abitativa.

Gli obiettivi dell'Unione Europea per il prossimo futuro sono:

- 1) fornire un punto di riferimento unico per la raccolta delle relazioni e delle statistiche nazionali concernenti l'edilizia abitativa in generale;
- 2) fornire un punto di riferimento unico per l'accesso alle revisioni dei conti e alle valutazioni dei progetti finanziati dall'UE;
- 3) incoraggiare i governi nazionali ad elaborare e a distribuire ai fornitori di alloggi una rassegna dei progetti comunitari connessi all'edilizia abitativa, corredata da orientamenti espliciti su come accedere a tali programmi;
- 4) elaborare una serie di progetti di "miglior prassi" e divulgarli attraverso gli strumenti audiovisivi e Internet;

---

<sup>202</sup> Parlamento Europeo, La politica relativa all'edilizia abitativa negli Stati membri dell'UE, Dicembre 1996 ([http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/summary\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/summary_it.htm))

<sup>203</sup> A. Pittini, CECODAS, Edilizia sociale nell'Unione Europea, Techne, Aprile 2012

- 5) esaminare la possibilità di elaborare un ben pubblicizzato sistema di premi da conferire a progetti "integrati" particolarmente rilevanti;
- 6) promuovere l'istituzione di un forum destinato a rappresentare le diverse forme di possesso, comprendente CECODHAS, EMF (European Mortgage Federation, voce dell'industria ipotecaria europea) e altri organismi, allo scopo di discutere gli sviluppi in materia di edilizia abitativa in Europa;
- 7) favorire lo sviluppo di reti di fornitori di servizi e professionisti del settore, compresi gruppi comunitari, interessati a progetti integrati; un inizio potrebbe consistere nel chiedere a tutti i partecipanti ad iniziative comunitarie di successo di aderire a tali reti; gli organismi professionali per i professionisti dell'edilizia abitativa come il "Chartered Institute of Housing" nel Regno Unito, SABO in Svezia e NWV nei Paesi Bassi - dovrebbero essere incoraggiati a collegare in rete e a scambiare personale e informazioni.

L'Unione Europea incoraggerà gli Stati membri a rafforzare il processo di reciproca comprensione nei modi seguenti:

- 1) elaborando una relazione annuale, materialmente breve ma comprendente le statistiche e gli sviluppi strategici fondamentali;
- 2) elaborando una revisione dei conti delle iniziative concernenti l'edilizia abitativa finanziate dall'UE nei rispettivi paesi, corredata da raccomandazioni in merito alla rilevanza dei programmi, alle procedure e ai contatti;
- 3) favorendo, nel selezionare i progetti, le offerte di risorse che presentino impostazioni integrate e l'intenzione, laddove ciò sia pertinente, di ottenere finanziamenti comunitari;
- 4) chiedendo ai livelli governativi inferiori a quello nazionale di elaborare le componenti europee nel campo dell'edilizia abitativa e delle strategie urbanistiche per le quali si cerca di ottenere un supporto finanziario pubblico.”

p) I possibili sviluppi

Quali dunque i possibili sviluppi?

Nel nostro paese le principali e più strutturate proposte arrivano da Federcasa, federazione nata dalla trasformazione dell'Associazione Nazionale Istituti Autonomi per le Case Popolari (ANIACAP) costituita nel 1950. La Federazione riunisce 103 enti che nel nostro paese da inizio del secolo scorso si occupano di ERP costruita con fondi pubblici, propri e con prestiti agevolati. Federcasa segue oltre 770.000 abitazioni sociali (non solo proprie) utilizzate da nuclei familiari con reddito medio-basso, curandone anche la manutenzione ed il recupero. Essa cura anche la gestione di circa 50.000 alloggi a riscatto e 108.000 unità immobiliari non residenziali in locazione. Tra i propri scopi Federcasa ha anche la partecipazione alla definizione degli obiettivi e degli strumenti della politica abitativa, promuove lo sviluppo di nuovi strumenti di intervento con lo scopo di favorire la qualità dell'abitare e della vita sociale nel settore dell'edilizia residenziale pubblica e di migliorare l'efficacia della gestione del patrimonio immobiliare<sup>204</sup>. Federcasa è inoltre tra i soci fondatori del CECODHAS, Comité Européen de COordination De l'HAbitat Social (che rappresenta gli interessi degli associati di ventidue paesi presso le istituzioni e gli organi dell'Unione Europea) e di EUROPAN, Concorsi europei per nuove architetture.

In un dossier presentato nel maggio 2015<sup>205</sup>, Federcasa parte dal presupposto che da tempo quella della casa costituisce nel nostro paese un'emergenza e coinvolge ormai oltre alla parte più svantaggiata della popolazione nazionale (disoccupati, lavoratori precari, extracomunitari) anche le famiglie monoreddito e le categorie sociali più deboli (anziani, studenti, lavoratori temporanei).

Come detto, i paesi europei, tra cui l'Italia, caratterizzati dalle condizioni economico-finanziarie più precarie presentano una quota di ERP sul totale del patrimonio abitativo in affitto al di sotto del 5% a fronte di una media europea del 25%, laddove nel solo nostro paese esistono liste d'attesa con oltre 700.000 richieste (+ 50.000 negli ultimi tre anni) oltre ad un fabbisogno non quantificato di potenziali domande da parte di famiglie interessate a causa del peggioramento delle proprie condizioni economiche.

---

<sup>204</sup> Federcasa, Statuto ([https://www.federcasa.it/wp-content/uploads/2017/03/FC\\_statuto\\_30\\_06\\_2017.pdf](https://www.federcasa.it/wp-content/uploads/2017/03/FC_statuto_30_06_2017.pdf))

<sup>205</sup> Federcasa, L'edilizia residenziale pubblica elemento centrale della risposta al disagio abitativo e all'abitazione sociale – Sintesi delle proposte Federcasa, 7 maggio 2015

Per contro l'ERP è in costante calo a seguito del processo di dismissioni avviato nel '93 (-22% dello stock) e gli introiti da vendita non generano entrate in grado di creare nuovi alloggi in misura sufficiente poiché il rapporto tra vendite e costo di una nuova unità è di 3 o 4 a 1 e, in base alle modalità di "seguimento" del settore, in Italia il privato non entra in gioco a causa della assenza di fondi nazionali e regionali da destinare alla compensazione del servizio. La situazione abitativa conseguente diventa così un ostacolo allo sviluppo perché rende difficoltoso costituire nuove famiglie, abbatte il tasso di natalità e sclerotizza il mercato del lavoro (in particolare a causa delle difficoltà di spostamento sul territorio anche dei livelli professionali più qualificati e degli ostacoli alla integrazione dei lavoratori immigrati). Si tratta di fattori che comportano nel complesso un costo elevato in termini sociali ed economici.

Nel documento di Federcasa si rileva quindi la necessità "di realizzare nel breve periodo gli alloggi necessari, diversificando la loro destinazione in: affitto sociale, affitto moderato, affitto con patto di futura vendita ed infine per categorie speciali (anziani, studenti, lavoratori temporanei, ecc.). È inoltre opportuno riservare una certa quantità di alloggi per essere destinati all'acquisto a condizioni agevolate"<sup>206</sup>. Come si può notare, si tratta di indicazioni in linea con quanto nei paesi del nord-Europa è da tempo operativo, avendo gli stessi predisposto politiche per la casa coerenti con lo scopo.

Non disponendo di un orientamento in grado di rinviare in maniera adeguata (vedi l'esperienza olandese) al privato la gestione del settore, si ritiene indispensabile ricostituire un meccanismo di finanziamento stabile (anche a carico della fiscalità generale) e "destinato" che spinga le Regioni ad operare in merito in base alle competenze migrate a loro carico a seguito della riforma, dal momento che la cancellazione dei fondi GESCAL nel '98 ha privato il comparto di ogni risorsa specificamente destinata. Affinché questo sia possibile, tuttavia, il presupposto è che la politica abitativa torni ad essere una priorità politica, magari utilizzando strumenti legislativi già disponibili quali la Legge 80/2014 ("Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015") per introdurre progetti pilota e predisporre strumenti finanziari capaci di attivare altre risorse (anche dal privato) per l'attività di costruzione, manutenzione e recupero. Federcasa calcola che le disponibilità indispensabili ammontano a circa 1 miliardo di Euro annui. Le esperienze europee su come gestire in modo innovativo il finanziamento

---

<sup>206</sup> Federcasa, cit.

del settore non mancano, a condizione che ci sia una ferma volontà di procedere in modo serio e coerente con una “visione” di lungo periodo sul tema.

Uno dei punti cardine per una riforma “operativa” del settore risiede nella semplificazione burocratica dell’iter normativo che caratterizza il lavoro degli enti di gestione, dai bandi per le assegnazioni (attualmente sottoposti a indicazioni spesso incongruenti con l’obiettivo; esempio ne sia il caso di un bando per assegnazione su immobili ancora da edificare e senza tempistica certa in merito) al piano di cessioni che prevede prezzi di vendita fissati amministrativamente a livelli generalmente sensibilmente inferiori a quelli di mercato. Quest’ultimo aspetto, tenuto conto che ad oggi il programma di dismissione degli alloggi esistenti rappresenta il principale se non unico flusso di entrate per il comparto, genera un rapporto sfavorevole tra entrate e uscite a fronte delle esigenze di manutenzione e nuove costruzioni. Inoltre, si genera un frazionamento della proprietà (non tutti gli appartamenti di un immobile di proprietà pubblica riescono ad essere collocati ai privati) che rende necessarie istituzione e gestione di amministrazioni condominiali specifiche, con creazione quindi di ulteriori costi in capo al pubblico. Federcasa stima peraltro che la cessione a prezzi di mercato genererebbe invece fondi in grado di far costruire circa 5.000 abitazioni sociali nuove all’anno.

Ulteriore problematica che colpisce il patrimonio immobiliare pubblico è data dalla qualificazione dei cespiti dal punto di vista energetico che per oltre la metà rientra nelle classi ad alto consumo (E, F e G) e costano oltre il 10% del reddito ai nuclei familiari che vi abitano. Federcasa ritiene che specifici finanziamenti e l’ampliamento degli incentivi fiscali che sono oggi applicabili esclusivamente ai privati consentirebbe un più puntuale perseguimento degli obiettivi europei in termini di energetica ed ha quindi proposto:

- l’estensione della detrazione fiscale del 65 % sugli interventi sul patrimonio di ERP;
- l’utilizzo del Conto Termico (DM 28/12/2012) che prevede fondi per una spesa annua cumulata massima di 200 milioni di Euro per gli interventi realizzati o da realizzare dalle Amministrazioni pubbliche e una spesa annua cumulata pari a 700 milioni di Euro per gli interventi realizzati da parte dei soggetti privati;
- il Cofinanziamento regionale ed il ricorso a Energy Service Company o ESCo (si ritiene infatti che l’ipotesi di piano per 250.000 nuovi alloggi in 5 anni è attuabile per mezzo di un “cofinanziamento regionale di 2 miliardi in cinque anni, pari al 30 %

dell'investimento, attraverso i quali è possibile attivare risorse private tramite le ESCo per 4,5 miliardi - costo globale del piano 6,5 miliardi - oltre a un indotto sul mercato privato di investimenti degli ex inquilini per ulteriori 2 miliardi di euro<sup>207</sup>; le ESCo sono società che effettuano interventi finalizzati a migliorare l'efficienza energetica, assumendo su di sé il rischio dell'iniziativa e liberando il cliente finale da ogni onere organizzativo e di investimento; i risparmi economici ottenuti vengono condivisi tra la ESCo ed il cliente finale con diverse tipologie di accordi commerciali;

- Durante i periodici incontri che Federcasa ha con i rappresentanti governativi si insiste da tempo sull'esigenza di indirizzare una significativa percentuale dei Fondi Strutturali (FESR Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) verso il recupero dell'ERP tramite investimenti nel miglioramento strutturale ed energetico che consentirebbero di aumentare l'offerta di abitazioni pubbliche.

Si calcola che l'indotto occupazionale del piano sopra descritto sia di oltre 100 mila unità nel settore delle costruzioni. Ad oggi il Governo ha avviato un progetto di recupero dell'edilizia residenziale popolare che dovrebbe mettere a disposizione 25.000 alloggi in 3 o 4 anni nell'ambito di una sorta di piano di rinascimento urbano che favorisca il recupero (la decisione data ad aprile 2016<sup>208</sup> ed è stata confermata a inizio autunno 2017 dal Ministro delle Infrastrutture e Trasporti<sup>209</sup>). La rigenerazione urbana, la messa in sicurezza del territorio dal dissesto idrogeologico, il consumo di suolo, la valorizzazione del patrimonio demaniale sono del resto temi centrali in materia. Alla luce dei numeri indicati, non sembra tuttavia che complessivamente il tema sia al centro del dibattito politico nel nostro paese, dal momento che ci si dibatte ancora tra dismissioni di patrimonio (reali e spesso gestite con superficialità e approssimazione) e aspirazioni sociali, senza che trapia una reale determinazione ad affrontare nel suo complesso il problema casa e sua implicazioni socioeconomiche.

Nel frattempo, a livello europeo si cerca di “volare più alto”, almeno a livello di intendimenti e proposte.

---

<sup>207</sup> Federcasa, cit.

<sup>208</sup> Idealista.it, Recupero dell'edilizia residenziale pubblica: nei piani del governo 25 mila alloggi in tre anni, 20 aprile 2016

<sup>209</sup> P. Mammarella, Piano Città, Nencini: 'entro settembre la nuova edizione', Edilportale, 4 settembre 2017

I membri del CECODHAS Housing Europe (di cui Federcasa è uno dei soci fondatori), proprietari di 25 milioni di alloggi, si sono infatti dichiarati pronti<sup>210</sup> a contribuire agli obiettivi europei 20/20/20<sup>211</sup>, in partnership con i produttori di energia, i residenti, i professionisti del settore edilizio e le autorità locali, sulla base della convinzione che, purché vengano approvati appropriati finanziamenti e strumenti legislativi, per il periodo 2010-2020 possono essere rinnovati ogni anno in Europa circa il 4% degli alloggi, il che significa:

- per il patrimonio sociale e in cooperativa 800.000 alloggi l’anno adeguati secondo i migliori standard;
- solamente nel settore 200.000 posti di lavoro all’anno (a tempo pieno) con un effetto moltiplicatore di 0,7 di posti di lavoro nell’indotto a livello locale, cioè 140.000 posti di lavoro addizionali;
- un investimento annuo di 16 miliardi di Euro incrementando lo sviluppo del mercato delle rinnovabili e dell’efficienza energetica;
- nuovi comportamenti da parte di utenti, professionisti e istituzioni che renderanno un contributo decisivo per massimizzare questo potenziale.

Come si è già detto quindi, si tratta “solo” di tornare a vedere il tema come occasione di sviluppo e di incremento del benessere collettivo in termini di crescita, occupazione, miglioramento della condizione abitativa e sociale, gestione dei flussi migratori, contenimento della tendenza al ripiegamento delle comunità nazionali su se stesse nell’ambito di un più generale richiamo a quanto nei decenni post bellici è stato pensato e realizzato per avere una società ampia e diffusamente benestante in tutto il continente europeo. Certo, bisogna avere una “visione” non confinabile agli stretti calcoli di bilancio e agli stretti orizzonti “locali”, quando al giorno d’oggi “locale” può essere definito anche lo spazio territoriale di un’intera nazione. In un recente passato questo è stato fatto ed ha portato

---

<sup>210</sup> Federcasa, Seminario Fondazione Sviluppo Sostenibile-Federcasa Recepimento in Italia della nuova EPBD Energy Performance Buildings Directive Priorità ai volumi di proprietà pubblica, 21 maggio 2010

<sup>211</sup> Commissione Europea, Azione per il clima – pacchetto per il clima e l’energia 2020 ([https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020\\_it](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020_it))

alla realizzazione di quella che in precedenza veniva considerata una pura utopia in un contesto di un cinquantennio di assenza di conflitti: l'Unione Europea.

q) Un riepilogo delle principali leggi nazionali succedutesi in materia

In sintesi, e a data odierna, le principali leggi che hanno nel tempo dapprima introdotto e poi gestito ed ampliato l'edilizia residenziale pubblica in Italia sono:

- 1) Legge Luzzatti - 28 maggio 1903: ha consentito ai Comuni di costruire case popolari.
- 2) Piano Fanfani e istituzione dell'Ina Casa - 28 febbraio 1949: si attiva un sistema di intervento per la costruzione di case per lavoratori, basato su un finanziamento che coinvolge i lavoratori dipendenti, i datori di lavoro e lo stato, con una gestione appositamente istituita su una iniziale previsione settennale.
- 3) Legge Tupini - 2 luglio 1949: legge di finanziamento. Concedeva la possibilità agli Istituti Autonomi Case Popolari di contrarre mutui con la Cassa Depositi e Prestiti e con altri Enti autorizzati per la costruzione di case popolari.
- 4) Legge n. 60 - 14 febbraio 1963: liquidazione del patrimonio edilizio della Gestione I.N.A. Casa; istituzione di un programma decennale per la costruzione di alloggi per i lavoratori dipendenti; istituzione di una tassa di scopo denominata Gescal pari allo 0,35% della retribuzione del dipendente e allo 0.70% della retribuzione pagata dal datore di lavoro
- 5) Legge n. 865 - 22 ottobre 1971: viene altresì chiamata "legge di Riforma per la casa". Istituisce nel nostro paese l'Edilizia Residenziale Pubblica inserendo il comparto all'interno delle politiche di "welfare" (sistema di Stato Sociale) su principi universalistici fondati sul bisogno abitativo e sulle condizioni socio economiche dei richiedenti; trasferisce agli Istituti Autonomi Case Popolari tutto il patrimonio edilizio esistente costruito tramite le contribuzioni Ina casa e Gescal (la cosiddetta edilizia economica e popolare); definisce i programmi e gli strumenti di coordinamento dell'Edilizia Residenziale Pubblica; istituisce le norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifica ed integra le leggi: n. 1150 - 17 agosto 1942 (legge urbanistica nazionale che regola tutta la materia, nei suoi aspetti generali, che vanno dalla pianificazione a scala regionale al singolo intervento

autorizzato in base al regolamento edilizio); n. 167 – 18 aprile 1962 (piani di zona o piani di edilizia economica e popolare – si trattò di una prima risposta al problema della casa che metteva i Comuni in condizione di acquisire un demanio di aree pubbliche per l'edilizia rivolta agli strati sociali a reddito più basso ); n. 847 - 29 settembre 1964 (determinazione dei criteri per il finanziamento degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria a favore dei comuni o loro consorzi); autorizza la spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata.

## 8) Ristrutturare l'esistente - le abitazioni abbandonate nei centri storici

Durante i lavori del già citato convegno GreenItaly 2017<sup>212</sup> è emerso che “ristrutturazione del patrimonio edilizio esistente, utilizzo del legno e ricerca su materiali e processi produttivi sostenibili sono tra le chiavi per rispondere alla crisi, generare lavoro e aumentare contemporaneamente il fatturato delle imprese”<sup>213</sup>. Il rapporto dichiara infatti che “il futuro dell’edilizia italiana sta tutto nelle potenzialità della rigenerazione del patrimonio esistente”. Il comparto della ristrutturazione è forse l’unico del mondo delle costruzioni che nonostante la crisi si è mantenuto vitale (con l’indispensabile aiuto fornito dagli incentivi fiscali, tra cui in primis il cosiddetto “eco-bonus”) al punto che tra il 1998 ed il 2016 le operazioni di ristrutturazione e messa in efficienza sostenuti da incentivo fiscale hanno raggiunto la cifra di oltre 14,2 milioni di Euro con obiettivo 16 milioni a fine 2017. La Legge di Bilancio 2018<sup>214</sup> introdurrà un ulteriore bonus destinato al verde urbano oltre all’applicazione dell’eco-bonus per lo smaltimento dell’amianto e l’estensione degli incentivi all’edilizia residenziale pubblica e alle certificazioni statiche degli edifici. Si stima che i lavori di ristrutturazione incrementino il valore del cespite del 29%, tanto che si calcola che, qualora gli immobili residenziali venduti nel 2016 avessero preventivamente attivato una ristrutturazione, il valore del patrimonio edilizio collocato sarebbe aumentato di 20 miliardi di Euro.

Anche la ristrutturazione/rigenerazione/riconversione degli immobili storici rappresenta un ambito di intervento potenzialmente di sicuro avvenire, al punto che il GBC Historic Building è stato introdotto a partire dal nostro paese. L’acronimo GBC sta per “Green Building Council”<sup>215</sup> ed è un innovativo sistema di “rating” per restaurare e recuperare gli edifici storici. Con tale protocollo, nato per certificare la sostenibilità degli edifici storici, si cerca di spingere un approccio moderno nel campo della conservazione sostenibile, dove far coesistere le necessità di recupero dello stock di maggiore interesse storico-qualitativo del costruito italiano e gli obiettivi europei di miglioramento energetico. Si parla di applicabilità del protocollo anche al patrimonio edilizio ultrasecolare costituito

---

<sup>212</sup> P. Mammarella, GreenItaly 2017: l’Italia punta su edilizia “off-site”, legno e innovazione, Edilportale.com, 25 ottobre 2017

<sup>213</sup> GreenItaly 2017 Una risposta alla crisi, una sfida per il futuro, Rapporto Fondazione Symbola, 24 ottobre 2017

<sup>214</sup> LEGGE di bilancio 2018, quadro di sintesi degli interventi, Senato della Repubblica e Camera dei Deputati, novembre 2017 (<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01050422.pdf>)

<sup>215</sup> GBC Green Building Council, <http://www.gbcsitalia.org/>

dall'architettura spontanea rurale. Si tratta di rustici, cascine e baite che sarebbe opportuno valorizzare nell'ambito di un cosiddetto piano di sviluppo sostenibile nazionale. Questo tipo di certificazione è stata avviata con le ristrutturazioni delle ex scuderie del Monastero benedettino della Rocca di Sant'Apollinare a Marsciano (PG) e il Museo Nazionale dell'Ebraismo e della Shoah di Ferrara e si ritiene che, qualora adeguatamente sostenuta e "spinta", possa generare flussi di attività interessanti in grado di innovare il concetto di rigenerazione anche in questo comparto, in Italia non proprio secondario.

Il dibattito scaturito durante il GreenItaly ha evidenziato anche l'opportunità di introdurre sistematicamente ed utilizzare come riferimento operativo il programma olandese Energiesprong<sup>216</sup>, capace di perfezionare l'iter delle ristrutturazioni con la riduzione dei costi e di ridurre l'operatività di cantiere a due settimane o ad una singola giornata nel caso di abitazioni unifamiliari, rendendo nel contempo le case produttrici nette di energia. La nuova metodologia prevede l'intervento coordinato di istituti di credito, assicurazioni, costruttori e enti di ERP, con l'implementazione di modelli di finanziamento che non contemplano intervento pubblico o anticipi da parte dei proprietari. Campo d'azione elettivo per l'iniziativa è proprio l'ERP, caratterizzata dalla urgente necessità di operare una riqualificazione estesa. Gli interventi ipotizzabili potrebbero risolvere la questione di un costo di gestione e mantenimento molto alto, attraverso l'utilizzo di soluzioni orientate al risparmio energetico con conseguenti ed evidenti ricadute economiche. In Olanda nel progetto sono già state coinvolte 111.000 abitazioni e, di queste, 2.000 sono state trasformate in immobili a consumo zero. Nel nostro paese l'iniziativa è stata proposta due anni fa da Habitech - Distretto Tecnologico Trentino per l'Energia e l'Ambiente (che ha sede in Rovereto - TN e coinvolge 130 soci privati con circa 300 imprese, 17 soci pubblici quali istituzioni, università e ricerca, agenzie pubbliche, 8.000 addetti ed un giro d'affari di 1,5 miliardi di Euro). Tecnicamente il processo di intervento si presenta in modo quasi elementare anche se è fondato su una visione dell'edilizia drasticamente innovativa, poiché imposta il processo di ristrutturazione dell'immobile attraverso l'utilizzo di parti costruite in fabbrica ed assemblate poi a ricoprire l'edificio preesistente (e non richiede che gli occupanti debbano trasferirsi altrove durante i lavori)<sup>217, 218</sup>. Il procedimento prende

---

<sup>216</sup> Energiesprong.eu

<sup>217</sup> AdnKronos, Ristrutturare in 15 giorni, in Olanda si può. Maxi progetto per 100mila alloggi, 28 gennaio 2016 ([http://www.adnkronos.com/sostenibilita/risorse/2016/01/28/ristrutturare-giorni-olanda-puo-maxi-progetto-per-mila-alloggi\\_KQbyCcS4RXB7zOKkYz0SUP.html](http://www.adnkronos.com/sostenibilita/risorse/2016/01/28/ristrutturare-giorni-olanda-puo-maxi-progetto-per-mila-alloggi_KQbyCcS4RXB7zOKkYz0SUP.html))

<sup>218</sup> E-gazette.it, Edilizia: in Olanda un maxi progetto di rigenerazione per 100mila alloggi, 1 febbraio 2016

avvio da una scansione in 3d dell'immobile a partire dalla quale viene effettuata la progettazione del "nuovo", la sua prefabbricazione e l'assemblaggio "in situ". Sfruttando questa metodologia il cantiere vedrà solo il montaggio del tetto (con sovrastate applicazione dei pannelli fotovoltaici) e delle pareti in cui saranno stati preventivamente inseriti serramenti in grado di massimizzare l'isolamento termico dell'edificio. Il costo dell'intero processo sarà coperto dai flussi generati dal risparmio energetico.

L'applicazione del nuovo metodo di intervento (nato per affrontare un'ipotesi di rigenerazione riguardante un quartiere residenziale olandese) consente di passare da una ristrutturazione che al costo al 130.000 Euro abbatte il 50% dei consumi ad una "rigenerazione" complessiva che azzerà i consumi al costo di 50.000 Euro, compresi involucro, impianti, bagni e cucina<sup>219</sup>.

L'iniziativa di Energiesprong rientra a tutti gli effetti nella cosiddetta Industria 4.0, caratterizzata, nel caso, da manifattura digitale e personalizzazione di massa. Il maggior vantaggio di questa metodologia sta nell'assenza di necessità di finanziamento, men che mai pubblico, perché il risparmio energetico ripaga la ristrutturazione. L'utilizzatore non paga più l'energia che utilizza e trasferisce il risparmio realizzato al costruttore sino a copertura del costo. Si calcola che nel nostro paese il costo dell'energia consumata per le abitazioni ammonti ad oltre 40 miliardi di Euro e ne vengono mediamente spesi altri trenta in manutenzioni immobiliari per cui il risparmio potenziale connesso allo sfruttamento dell'innovazione produttiva citata è assolutamente significativo e consentirebbe una miglior qualità ambientale, un parco edilizio rigenerato e nel contempo darebbe un forte impulso all'attività edilizia nazionale.

Come avvenuto in Olanda, l'ERP potrebbe chiaramente far da volano allo sviluppo del comparto e all'affermazione del nuovo procedimento, riducendone ulteriormente i costi. Guardando infatti al nostro paese, lo stock abitativo comprende 18 milioni di abitazioni con quasi mezzo secolo di età e urgente bisogno di interventi di rilievo mentre il comparto edile è in calo da quasi un decennio.

---

<sup>219</sup> F. Cancellato, Rigenerare una casa al minuto da qui al 2050: si può fare ed è il futuro dell'economia italiana, Linkiesta.it, 18 marzo 2017

L'esperienza olandese di Energiesprong si è evoluta portando alla creazione di un modello industrializzato capace di intervenire su industrie, uffici, ospedali e stimolare la nascita di strumentazioni analoghe in Regno Unito, Francia e USA attraverso la creazione di sussidiarie in loco. Il successo è stato tale da attrarre importanti finanziamenti europei a sostegno dell'espansione internazionale: un progetto nell'ambito del citato programma Horizon 2020 per 3,6 milioni di Euro e un progetto "Interreg North-West Europe"<sup>220</sup> per 5,4 milioni di Euro<sup>221</sup>.

E' quindi prevedibile che nel prossimo futuro il settore verrà rivoluzionato dall'"edilizia off site", in cui la costruzione vera e propria avverrà più in fabbrica che in cantiere creando un flusso di attività che finirà per costituire un tutt'uno con la manifattura. Questa innovazione (insieme di processo e di prodotto) porterà risparmi nei costi e nei tempi oltre ad un prodotto finale energeticamente più efficiente.

Un piano di interventi della specie richiede però che il soggetto pubblico faccia delle scelte esplicite in argomento, fungendo da perno per i vari interessi coinvolti tramite l'attivazione di una struttura dedicata al progetto, da finanziare inizialmente ma con importo probabilmente limitato a pochi milioni di Euro, sulla base dell'esperienza estera. Questa struttura avrebbe il compito di compattare richieste di rigenerazione edilizia per permettere al settore di crescere con conseguente abbattimento dei costi grazie alle economie di scala<sup>222</sup>.

Il futuro degli spazi in cui vivremo dipenderà molto, del resto, da come sapremo utilizzare e/o ri-utilizzare le risorse di suolo e i materiali già impiegati nell'attività di edilizia (residenziale e non) ed oggi non più usati. Si tratta per lo più di spazi ed edifici vuoti o dismessi e pertanto non solo inutili ma piuttosto dannosi, in quanto costringono ad ampliare lo sfruttamento del territorio senza risolvere il problema rappresentato, anche a livello sociale, da quanto già costruito, utilizzato e poi abbandonato. Se non opportunamente gestito, il costruito non più utilizzato ovviamente non scompare ma si trasforma in qualcosa di ingombrante ed anche socialmente pericoloso in contesti urbani spesso caratterizzati contestualmente da frenesia economico-finanziaria e disagio, anche nell'ambito di uno

---

<sup>220</sup> Interreg NWE, iniziativa delle Comunità Europea per l'Europa nord-occidentale per sostenere promotori di progetti che desiderino sviluppare progetti di cooperazione transnazionale, [www.nweurope.eu](http://www.nweurope.eu)

<sup>221</sup> Energiesprong, About, [Energiesprong.eu/about/](http://Energiesprong.eu/about/)

<sup>222</sup> F. Cancellato, cit.

stesso spazio fisico. Si rende pertanto prospetticamente indispensabile intervenire con restauri, ristrutturazioni, recuperi e ripensamenti per nuovi utilizzi. Tutte queste necessarie trasformazioni non sono però semplici da attuare in assenza di una evoluzione culturale e legislativa sul tema dello spreco e della rigenerazione, tenuto conto che la proprietà privata, magari non direttamente interessata per mille motivi ad intervenire, non può essere by-passata da norme cogenti delle amministrazioni pubbliche in assenza di un forte sentimento comune volto ad imporle. Nel contempo, gli spazi per nuove inurbazioni sono carenti e non è quindi facile espandersi all'esterno delle nostre città, lasciandoci dietro sostanziali “macerie” con l'effetto sociale che questo comporta. Società come ad esempio quella giapponese, cronicamente in lotta con lo scarso spazio abitabile a disposizione, ha da lungo tempo introdotto l'obbligo di rigenerare l'esistente prima di poter pensare di costruire il nuovo all'interno dei centri urbani.

Quando si parla di importanti operazioni su porzioni urbane obsolete si usa oggi il termine “riqualificative” o “rigenerative” o “di rinnovamento urbano”, evidenziando l'effetto sul cambiamento della struttura architettonica e/o tecnologica di una città o di un'area e sulla qualità abitativa conseguente alla trasformazione delle funzioni connesse<sup>223</sup>.

Si tratta spesso di modifiche pervasive con pesante influenza sulla “stratificazione” urbana e sono ormai ampiamente accettate in contesti culturali e sociali quali quelli giapponesi e britannici. “In Giappone l'importanza storica e simbolica di un tempio non è derivata dall'anno di costruzione ma da ciò che c'è dietro, dal significato intrinseco e dal suo valore culturale. La struttura, le sue proporzioni e i suoi materiali rimangono gli stessi anche se distrutto e ricostruito ciclicamente e questo non ne intacca il valore simbolico”. “Nel Regno Unito le aree anche storiche delle grandi città sono di proprietà dei regnanti e per questo ciclicamente sono destinate a rinnovarsi al cambio del titolare della concessione, ogni 99 anni”<sup>224</sup>. L'approccio è utile per affrontare l'idea di rigenerazione delle zone non propriamente “storiche” delle maggiori città europee e seguire l'evoluzione della società, conformandosi alle migliori tecnologie a disposizione per massimizzare l'efficienza del sistema ed evitare gli sprechi (tra cui quello energetico) e la dispersione

---

<sup>223</sup> P. Facendola, Rigenerazione urbana: perché?, Wordpress.com, 10 agosto 20112 (<https://rigenerazioneurbana.wordpress.com/2012/08/10/rigenerazione-urbana-perche/>)

<sup>224</sup> P. Facendola, cit.

dei centri urbani che oggi muovono continuamente verso l'esterno, rubando spazio al territorio ed abbandonando il centro originario della comunità sociale.

Questo implica che il concetto stesso del costruire deve contemplare e prevedere un termine per il manufatto realizzato e quindi le modalità di gestione della sua eliminazione e/o rigenerazione. L'abitudine culturale alla rigenerazione degli spazi vista sopra aiuta e, qualora acquisita, rende opportuna l'individuazione di una sorta di metodo continentale in grado di favorire la riqualificazione sistematica delle periferie urbane nelle metropoli europee, realizzate sotto la pressione della sostenuta crescita economica e demografica post-bellica sotto l'egida di velocità, basso costo, massimo profitto e massima concentrazione abitativa. L'esito di tali datati progetti, seppur all'epoca giustificati dallo stato delle cose, è stato un basso livello delle condizioni di vita, inquinamento, inefficiente utilizzo del territorio e spreco energetico. Serve quindi trasformare le metodologie con cui si affronta il tema urbanistico attraverso processi che consentano progettazioni integrate in cui tutti gli elementi siano connessi tramite reti infrastrutturali riciclabili al termine della loro vita utile.

Da questo punto di vista, nel nostro paese la situazione è in evoluzione, ad oggi, soprattutto sul piano intellettuale, ad opera degli operatori del settore (dagli urbanisti agli architetti, dai costruttori ai sociologi)<sup>225</sup> mentre, sul versante del decisore politico, latita la pragmatica consapevolezza che le mancate tempestive scelte anche su questi temi non possono che portarci ad un progressivo allontanamento dai paesi che sanno invece gestire per tempo e con lungimiranza le dinamiche che caratterizzano le questioni della residenzialità come conseguenza dell'evoluzione demografica.

Il XXVIII congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, tenutosi a Salerno nell'ottobre 2013 e intitolato "Città motore dello sviluppo del Paese", ha in proposito evidenziato che oggi le città presentano una offerta di aree che in anni passati si sarebbero valutate come trasformabili, quali le aree dismesse, sottoutilizzate, abbandonate o semplicemente vuote. L'offerta è di tale vastità da superare qualsiasi ipotesi di richiesta immobiliare privata o pubblica creando la necessità di valutarne quanto meno possibili usi temporanei con funzione di presidio e sicurezza contro il degrado urbano. Dal punto di vista ambientale,

---

<sup>225</sup> R. D'Onofrio, M. Talia, *La rigenerazione urbana alla prova*, FrancoAngeli, 2015

l'eccessivo consumo di suolo porta poi a problematiche quali la progressiva impermeabilizzazione dei suoli urbani e alla riduzione della copertura vegetale e quindi della capacità di rigenerazione naturale delle risorse ambientali fondamentali, con conseguente frequente susseguirsi di eventi meteorologici estremi che espongono a rischi sempre più gravi le aree urbanizzate<sup>226</sup>. La constatazione della necessità improrogabile di intervenire stimola un intenso dibattito tra addetti ai lavori che spaziano dagli urbanisti ai sociologi, anche se poi ad oggi si stenta a vederne le proposte trasformate in concrete e soprattutto diffuse pratiche urbanistiche<sup>227</sup>.

Dal sito del “Premio RI.U.SO. 2016 Città e rigenerazione urbana”<sup>228</sup> cogliamo la significativa posizione del Consiglio Nazionale Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori (CNAPPC) che “identifica nelle politiche di rigenerazione urbana sostenibile un'improrogabile occasione per stimolare concretamente la riqualificazione architettonica, ambientale, energetica e sociale delle città italiane. La consapevolezza che il territorio non costituisca una risorsa infinita e che le città debbano essere capaci di ricostruirsi al proprio interno (anche al fine di garantire un habitat che assicuri la massima qualità di vita ai propri cittadini) ha fatto sì che CNAPPC, ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili) e Legambiente promuovessero, coinvolgendo i principali attori della filiera edilizia ed ambientale, il programma RI.U.SO.. La sensibilizzazione degli amministratori e delle istituzioni verso la necessità di avviare processi condivisi e coordinati di rinnovamento e di messa in sicurezza dei manufatti urbani (e quindi di procedere verso la definizione di un vero e proprio Piano Nazionale per la Rigenerazione Urbana Sostenibile) si concretizza dunque attraverso una serie di iniziative politiche che coinvolgono la comunità degli architetti e, più in generale, il sistema culturale e professionale del settore”.

L'attivazione di un Piano nazionale sul modello del Piano energetico nazionale dovrebbe fissare gli obiettivi e indicare gli strumenti politici, normativi e finanziari necessari per sostenerlo. Gli obiettivi vanno dalla messa in sicurezza, manutenzione e rigenerazione del patrimonio edilizio pubblico e privato alla riduzione dei consumi degli edifici, energetici e idrici, così come del consumo del suolo, dalla valorizzazione degli spazi pubblici,

---

<sup>226</sup> XXVIII congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica “Città motore dello sviluppo del Paese”, Position Paper in [www.inusalerno2013.it](http://www.inusalerno2013.it), ottobre 2013

<sup>227</sup> P. Mantini, Rigenerazione urbana, resilienza, re/evolution – Profili giuridici, in [www.inu.it](http://www.inu.it), 12 novembre 2013

<sup>228</sup> Premio Ri.U.So. 2016 Città e rigenerazione urbana, 18 novembre 2016 (<https://www.theplan.it/webzine/news/premio-riuso>)

la salvaguardia dei centri storici, del verde urbano, dei servizi di quartiere (per ricondurre la vita quotidiana a un benessere normale) all'investimento in cultura, vista come risorsa fondamentale del Paese, dalla razionalizzazione della mobilità urbana e del ciclo dei rifiuti all'implementazione delle infrastrutture digitali innovative con la messa in rete delle città italiane, favorendo l'"home working".

Le risorse necessarie vanno rintracciate nei programmi comunitari in cui va esperita una strategia complessiva e una conseguente organizzazione, nel riequilibrio degli investimenti pubblici tra grandi infrastrutture e città (qui l'Italia investe meno di 7 miliardi di Euro quando la Francia ne dispiega 50) in un contesto di integrazione con politiche urbane ancora da esplicitare.

Ulteriori fonti di risorse potrebbero essere il risparmio derivante dalla messa in sicurezza degli edificati da calamità naturali, stimabile in 3 miliardi all'anno (dal 1944 al 2009 oltre 200 miliardi sono stati spesi per far fronte ai danni derivati) e la messa a sistema degli investimenti privati e pubblici per le manutenzioni ordinarie e straordinarie, oggi condotte sulla scorta dell'emergenza e non di un disegno generale.

A fronte di obiettivi condivisi è tuttavia necessario predisporre un contesto normativo adeguato a livello centrale e periferico, tramite l'individuazione di nuovi programmi di riqualificazione urbana. La proposta emersa in RI.U.SO. 2016 prevede l'introduzione dell'obbligo per le Regioni di legiferare entro 12 mesi (ad oggi non adottato) affinché i comuni ridefiniscano le destinazioni urbanistiche delle aree attualmente occupate da proprietà dello Stato passate agli enti territoriali, quali caserme e altri immobili demaniali, inseriti entro il perimetro urbano, nonché di fissare i tempi massimi concessi ai Comuni per individuare urbanisticamente le aree (residenziali e non) soggette al nuovo regime di sostituzione edilizia/urbanistica. I convenuti hanno anche proposto l'adozione di un sistema fiscale che incentivi la costruzione basata sulla sostituzione edilizia e penalizzi fiscalmente costruzioni nuove erette su nuove aree di espansione. Il finanziamento delle iniziative andrebbe realizzato in prevalenza tramite fondi privati o mediante emissione di "eco-bond" mentre andrebbero individuate azioni utili a rimettere in circolazione le centinaia di migliaia di locali sfitti per rispondere al fabbisogno abitativo immediato<sup>229</sup>.

---

<sup>229</sup> P. Mantini, cit.

Si sostiene che per attivare le proposte per il Piano “strategico” sarebbe in realtà sufficiente la razionalizzazione delle norme esistenti e il loro “aggiornamento” in coerenza agli obiettivi, avendo come punto di partenza la consapevolezza sulle condizioni del nostro habitat.

Un esempio di rigenerazione urbana su scala minima ma che dimostra che in presenza di idee chiare, progettualità organizzata e determinazione verso gli scopi è possibile invertire tendenze in precedenza giudicate inarrestabili è rappresentato dall’esperienza dell’”albergo diffuso”. Ne forniamo una breve descrizione perché è la dimostrazione che, anche utilizzando strumenti esistenti, si può avviare un percorso di recupero sociale e ambientale per certi aspetti prodigioso.

Si tratta di un tipo particolare di rigenerazione urbana che ha da tempo preso piede in numerose località turistiche di piccola dimensione, soprattutto montane, dove le amministrazioni pubbliche sono talvolta riuscite a concludere accordi con i privati proprietari degli immobili del borgo per avviare un riassetto complessivo dei paesi. L’obiettivo di questi interventi, il cui costo di ristrutturazione e avvio è a carico dell’amministrazione locale, è creare nuove opportunità economiche in realtà spesso condannate altrimenti ad un inesorabile declino e non in grado di creare e sostenere attività ricettive autonome e privatistiche a causa dei grandi costi necessari e dei correlati grandi numeri di presenze indispensabili al loro sostentamento. Il termine “diffuso” è legato al fatto che le diverse unità di cui l’”albergo” è composto sono dislocate in immobili distinti, anche se collocati entro il nucleo urbano di riferimento, e non riuniti all’interno di un’unica costruzione. Lo sviluppo architettonico si realizza quindi per linee orizzontali anziché verticali come da tradizione. L’idea base è quella di sfruttare l’onda del turismo votato alla ricerca di centri fuori dal turismo di massa ma fortemente caratterizzati dal punto di vista paesaggistico. Un esempio per tutti può essere individuato nell’esperienza del Comune di Sauris nell’alto Friuli-Venezia Giulia, località immersa in un pregevole paesaggio montano e ricca di abitazioni fortemente caratterizzate dalle tipiche modalità costruttive delle nostre comunità di alta montagna. Conosciuta per il lago omonimo e per una pregiata produzione di prosciutto, birra e formaggi, è situata in una stretta valle praticamente cieca a monte e raggiungibile con una strada che non è proprio un esempio perfetto di facile viabilità. In sostanza si tratta di un centro destinato come tanti a progressivo e totale spopolamento che invece ha trovato una propria dimensione turistica che ne ha rivitalizzato le prospettive, creando in loco lavoro qualificato in grado di far ripartire il paese ed attrarre visitatori

ed ospiti da Italia ed estero. Primo albergo diffuso d'Italia, “Borgo San Lorenzo” (denominazione data all’iniziativa) dal 1983 rappresenta una alternativa ecologica a campeggi, hotel e bed&breakfast, rappresentando “la soluzione ideale per chi vuole dormire in una struttura ricettiva che offra tutte le comodità di un servizio alberghiero ma che allo stesso tempo valorizzi strutture già esistenti, come ad esempio stalle o vecchi immobili rurali, senza dover ricorrere così all’edificazione di nuove”<sup>230</sup>. Il nuovo concetto nasce sfruttando una legge regionale promulgata con lo scopo di agevolare la conservazione dei valori ambientali e storici dopo le devastazioni del terremoto del Friuli nel 1976.

L’albergo diffuso assume in genere la forma di una sistemazione a basso costo e, in primo luogo, a basso impatto ambientale che ha dato l’opportunità a molti borghi italiani di combattere la fuga della popolazione cogliendo quanto paesaggio, prodotti locali e ospitalità potevano loro offrire in termini turistici. Solitamente gli alloggi sono molto confortevoli e ben attrezzati anche dal punto di vista tecnologico, risparmio energetico compreso. Sono collocati nella parte centrale del paese e sfruttano servizi alberghieri comuni a partire dalla ristorazione tipica e dagli spazi comuni posizionati in strutture a breve distanza. L’obiettivo è far sentire l’ospite al centro della comunità locale approfittando delle bellezze naturali del luogo senza impattarvi in misura eccessiva.

Il Progetto Sauris venne “pensato” dal Prof. Giancarlo Dall’Ara, docente di marketing turistico, ed avviato dall’architetto Pietro Gremese, poi Sindaco del paese, ed è stato tralato nel ’95 a Bosa in Sardegna e ad Alberobello in Puglia per poi estendersi alle Marche e successivamente in altre regioni del centro-nord<sup>231</sup>. In sostanza, un’iniziativa di rigenerazione di successo partita da visione e convinzione.

Volendo ampliare lo sguardo sulle riconversioni di spazi già utilizzati per zone industriali in nuove aree a destinazione residenziale e/o di servizi, possiamo pensare invece ad un raffronto tra quanto fatto in Germania in una zona ad altissima intensità industriale quale la Ruhr ed un equivalente italiano come Porto Marghera (Venezia)<sup>232</sup>, per molti aspetti

---

<sup>230</sup> G. Mastrantonio, Albergo diffuso per la rinascita del borgo: il progetto di Sauris, *Viaggiare Eco-turismo*, 15 luglio 2011

<sup>231</sup> C. Vignali, L’albergo diffuso: analisi giuridico-economica di una forma non tradizionale di ospitalità, in *Turismo - Diritto e diritti*, a cura di L. Degrossi e V. Franceschelli, Università degli studi di Milano – Bicocca, Dip. Diritto per l’economia, Quaderni, Giuffrè Editore, 2010 p. 579

<sup>232</sup> Porto Marghera. Cento anni di storie (1917-2017), Helvetia Editrice, 2017

assimilabile dal punto di vista dell'utilizzo del suolo ma ben distante se pensiamo a come è stata immaginata e realizzata la riconversione ed il riutilizzo delle enormi aree dismesse.

La ricorrenza dei 100 anni dalla creazione della zona industriale di Porto Marghera<sup>233</sup> è infatti un'occasione di riflessione su come sia possibile incidere sui grandi processi di cambiamento in atto e su quelli di rigenerazione urbana (sia pur a scala minore). In entrambi i casi gli esempi virtuosi non mancano e qualche segnale si scorge anche da noi ma in Europa, come detto, il punto di riferimento più evidente rimane la Ruhr e in particolare il Landschaftspark di Duisburg<sup>234</sup>, 200 ettari trasformati nel corso dell'ultimo decennio del '900 in un parco multifunzionale che rappresenta un'ottima combinazione tra patrimonio industriale e culturale in cui, dalle rovine di una grande area siderurgica, si sono generate nuove economie e produzioni legate al teatro, alla musica, alla danza e alle arti più in generale<sup>235</sup>. Oggi il Landschaftspark funziona da catalizzatore di innovazioni e ha favorito la creazione di un nuovo ambiente culturale nella regione, attivando un nuovo processo di riconversione dell'economia locale che mette in gioco le professioni della cultura ma anche attività di impresa legate alla produzione di energia sostenibile, al turismo, al commercio, in grado di offrire nuove prospettive di sviluppo per la comunità locale<sup>236</sup>. Il nuovo non ha cancellato la memoria del luogo, trasformando gli edifici industriali in monumenti da visitare e da vivere per lo sport o per gli eventi, come nel caso dei 20.000 mq della fonderia riconvertiti in spazi per performance, concerti, spettacoli teatrali, danza mostre, fiere, presentazione di prodotti, cinema, ed altro. In questo contesto è nata e si è sviluppata tra Duisburg, Bochum ed Essen la Ruhr Triennale, coinvolgendo nei fatti centinaia di migliaia di persone come cuore di una ricca rete culturale e museale permanente che collega la città e la sua popolazione, fra musei dell'industria, visite e laboratori nelle miniere e nei diversi siti di interesse, centri didattici, cinema, piscine all'aperto e che può rigenerare un territorio in precedenza ambientalmente disastroso per l'intensivo sfruttamento a cui è stato sottoposto, ricostruire l'identità collettiva dei suoi abitanti e, soprattutto, migliorare la qualità della vita e dell'immagine che ha di sé chi vi

---

<sup>233</sup> Città di Venezia, 100 anni di Porto Marghera, in <https://www.comune.venezia.it/it/content/100-anni-porto-marghera>

<sup>234</sup> Landschaftspark Duisburg-Nord, en.landschaftspark.de/startseite

<sup>235</sup> Landschaftspark – Duisburg, Germani – Storie di metamorfosi: un'ex area siderurgica diventa un parco pubblico, in [Recycledlandscapes.altervista.org](http://recycledlandscapes.altervista.org), 3 maggio 2017 ([http://recycledlandscapes.altervista.org/landschaftspark-duisburg-germania/?doing\\_wp\\_cron=1516547124.5874679088592529296875](http://recycledlandscapes.altervista.org/landschaftspark-duisburg-germania/?doing_wp_cron=1516547124.5874679088592529296875))

<sup>236</sup> P. Cottino, Il Landschaftspark di Duisburg Riconversione produttiva di un'ex area siderurgica, in [Urban-ReUse](http://www.urban-reuse.eu/?pageID=casi_internazionali&clD=landshaft) ([http://www.urban-reuse.eu/?pageID=casi\\_internazionali&clD=landshaft](http://www.urban-reuse.eu/?pageID=casi_internazionali&clD=landshaft))

abita. In raffronto, per valutare le potenzialità di una eventuale riconversione di Porto Marghera, pensiamo solo a cosa ha significato per la città di Venezia ed il territorio limitrofo lo sviluppo negli anni dell'evento Biennale Arte (con i suoi sempre più numerosi eventi collaterali ed i suoi sempre più numerosi "spin off", portati nel tempo anche in terraferma in zone sottoutilizzate quali la zona portuale e l'area dell'ex Forte Marghera). Oggi molto c'è da fare nelle vaste aree dismesse che da Marghera si affacciano sulla laguna, intervenendo sui molti edifici ormai vuoti e privati della loro originaria destinazione industriale. Processi come questi tuttavia richiedono l'ampia convergenza di pubblico e privato in termini di progettazione e di messa in campo di risorse e sorge il dubbio che la scintilla che porta all'accensione del motore sia alla fine, anche in questo caso, più la volontà e la conseguente "visione" (oltre alla capacità delle persone coinvolte di trasformare questo in aggregazione e motivazione al risultato) che la reale disponibilità di risorse, in quanto queste ultime possono più facilmente essere trovate quando i potenziali investitori si trovano di fronte un progetto razionale nei presupposti, nei passaggi e negli obiettivi finali, oltreché sostenuto da una forte volontà politica, ed è questo che in realtà sembra spesso mancare nella condotta di chi in Italia è preposto al governo di questi processi.

Si pensi, ad esempio in argomento, a quanto è oggi sfruttabile ai fini delle rigenerazioni in conseguenza di quello che, in tema di finanziamento dello sviluppo urbano, ha fatto l'Unione Europea che, con la programmazione 2014 – 2020, ha introdotto il contributo dello strumento JESSICA, nuova ed importante opportunità. L'acronimo sta per "Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas" - Sostegno europeo congiunto per investimenti sostenibili nelle aree urbane. "È un'iniziativa della Commissione europea realizzata in collaborazione con la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB). Essa promuove lo sviluppo urbano sostenibile e la rigenerazione urbana mediante meccanismi di ingegneria finanziaria". Il piano di sviluppo europeo 2014-2020 ha per obiettivi strategici, tra l'altro, creazione di lavoro, sfruttamento sostenibile delle risorse energetiche, mobilità sostenibile e riqualificazione urbana e per raggiungerli si ritiene indispensabile rafforzare il dialogo tra le am-

ministrazioni pubbliche locali e, soprattutto, incentivare gli investimenti. In tale prospettiva è verosimile che il ruolo degli strumenti finanziari esistenti venga, nei prossimi anni, rafforzato per attrarre nuovi investimenti”<sup>237</sup>.

Si ricordi che l’accesso ai fondi europei avviene di norma ad opera del sistema bancario ordinario per il tramite della Cassa Depositi e Prestiti o, come in questo caso, della Banca Europea per gli Investimenti (BEI).

“Tra le risorse proposte per lo sviluppo urbano nel periodo 2014-2020 figurano:

- **Politica di coesione UE 2014-2020:** la proposta della Commissione Europea è di impegnare 376 miliardi di Euro nella Politica di Coesione quale parte del Budget Europeo. In tal modo la Politica di Coesione guadagnerebbe un ruolo pilota nel raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020.
- **Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR):** la Commissione ha proposto che almeno il 5% delle risorse FESR (circa 7-8 miliardi di Euro) sia dedicato ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile. Questo potrebbe essere in parte delegato alle città con una gestione attraverso gli Investimenti Territoriali Integrati.
- **Energia:** le risorse iniziali stimate per la promozione dell’efficienza energetica e delle risorse rinnovabili nelle città è di circa 20-25 miliardi di Euro.
- **Contributi in natura:** contributi di terreni o immobili in relazione ad investimenti con l’obiettivo di sostenere lo sviluppo urbano o la rigenerazione urbana, dove la terra o gli immobili fanno parte degli investimenti - spese ammissibili in relazione a strumenti finanziari.
- **Strumenti finanziari congiunti e programmi:** permettono la moltiplicazione di 2-4 volte dell’investimento totale di capitale sostenuto, migliorandone l’efficienza nonché l’impatto sul bilancio”.

Nell’ambito del programma di “sviluppo urbano e programmazione europea 2014-2020”, JESSICA offre un importante contributo all’attività di raccolta di nuovi investimenti da dedicare allo sviluppo urbano dal momento che tale innovativo strumento ha come scopo

---

<sup>237</sup> Commissione Europea, Politica regionale InfoRegio, JESSICA: Sostegno europeo comune agli investimenti sostenibili nelle aree urbane, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm/it/funding/special-support-instruments/jessica/](http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/it/funding/special-support-instruments/jessica/)

“promuovere investimenti sostenibili nelle aree urbane europee e portare crescita e occupazione, coniugando i contributi finanziari dei programmi operativi con altre forme di finanziamento pubbliche e private. JESSICA non è una fonte ulteriore di finanziamenti per gli Stati membri ma piuttosto un nuovo strumento di utilizzo delle sovvenzioni a titolo dei Fondi strutturali vigenti, per il sostegno ai progetti di sviluppo urbano”.

“JESSICA offre alle autorità di gestione dei programmi dei fondi strutturali la possibilità di usufruire di esperti esterni e di investire parte dei fondi regionali dell’UE, per il periodo 2007-2013, in Fondi di sviluppo urbano (FSU). Questi fondi possono assumere la forma di prestiti riciclabili, garanzie e partecipazioni da investire in diversi progetti di recupero urbano: riqualificazione delle aree dismesse, promozione dell’efficienza energetica, finanziamento di progetti di edilizia popolare”.

“JESSICA promuove lo sviluppo della sostenibilità urbana offrendo sostegno a progetti nelle seguenti aree: infrastrutture urbane (inclusi i trasporti, acque/acque reflue, energia), siti e patrimonio culturale (per fini turistici o di altra natura), risanamento di aree dismesse (inclusa la sistemazione del terreno e la decontaminazione), creazione di nuovi spazi commerciali (per i settori PMI, IT e/o R&D<sup>238</sup>), edifici universitari (strutture mediche, biotech e altre strutture specializzate), potenziamento dell’efficienza energetica”.

Per quanto riguarda il funzionamento dello strumento, “i contributi del Fondo europeo per lo sviluppo regionale (ERDF) vengono allocati a Fondi per lo sviluppo urbano (FSU) che li investono in partenariati pubblico-privato o altri progetti inclusi in un piano integrato per lo sviluppo urbano sostenibile. Tali investimenti possono essere concessi sotto forma di azioni, prestiti e/o garanzie. In alternativa, le autorità di gestione possono decidere di assegnare i fondi ai FSU usando fondi “holding” (FH) ideati per investire in diversi FSU. A causa della natura “revolving” degli strumenti, i rendimenti degli investimenti sono reinvestiti in nuovi progetti di sviluppo urbano, riusando in questo modo fondi pubblici e promuovendo la sostenibilità e l’impatto dei fondi UE e nazionali”.

I vantaggi di JESSICA vengono individuati in:

---

<sup>238</sup> Ndr: PMI Piccole a Medie Imprese, IT Information Technology, R&D, Ricerca e sviluppo)

“Sostenibilità - gli strumenti di ingegneria finanziaria come JESSICA si basano sulla fornitura di assistenza rimborsabile dai fondi strutturali a investimenti che dovrebbero generare rendimenti e ripagare così gli investitori. Si tratta di un'alternativa più sostenibile rispetto alla tradizionale assistenza mediante stanziamento di fondi.

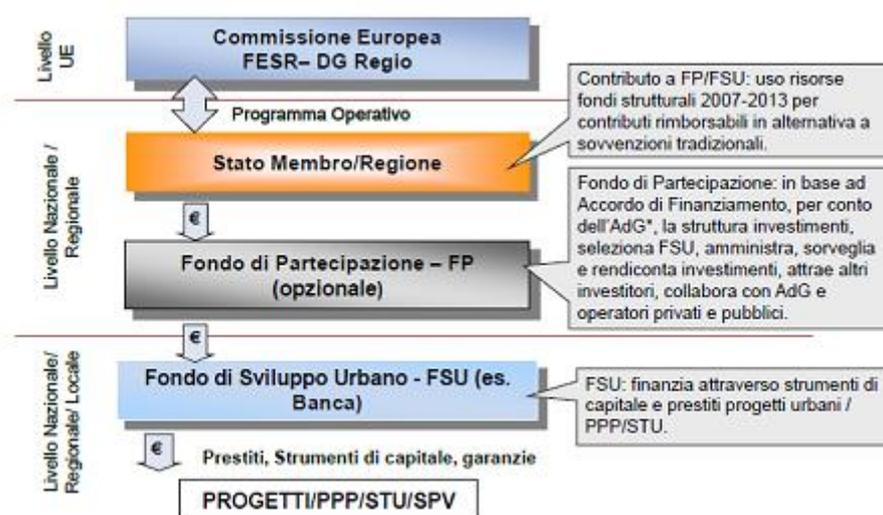
Leverage - combinando i fondi strutturali con altre fonti di finanziamento già esistenti, JESSICA aumenta le risorse che possono essere usate per fornire assistenza a un numero più ampio di progetti.

Flessibilità - JESSICA offre flessibilità, sia in termini di strutture, sia nell'uso di fondi che possono essere erogati sotto forma di azioni, titoli di debito o garanzie, in base alle esigenze specifiche dei diversi paesi e delle diverse regioni.

Competenze - JESSICA permette alle autorità di gestione dei fondi strutturali, alle città e ai comuni di interagire con il settore privato e quello bancario. Ciò favorisce gli investimenti e la capacità tecnica e finanziaria di implementazione e gestione dei progetti.

Partenariati - JESSICA è il risultato di un partenariato tra la Commissione, la BEI e il CEB<sup>239</sup>, essa funge da importante catalizzatore per l'avvio di partenariati tra paesi, regioni, città, BEI, CEB, altre banche, investitori, ecc. per poter affrontare i problemi che interessano le aree urbane”.

“Lo strumento JESSICA si sviluppa su tre livelli: UE, nazionale/regionale, nazionale/locale. Di seguito una rappresentazione grafica del meccanismo (tabella 4).



<sup>239</sup> CEB Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa

In quanto gestore del Fondo di Partecipazione, la BEI garantisce il conseguimento della Strategia di Investimento, coordinandosi con la Autorità di Gestione (AdG) sulle scelte strategiche; svolge attività relative alla selezione dei FSU, negozia gli accordi con i FSU, monitora e controlla l'operato dei FSU; fornisce supporto all'AdG nell'interpretazione della normativa europea applicabile agli strumenti di ingegneria finanziaria; provvede alla formazione degli intermediari e altri attori chiave per supportare l'implementazione di JESSICA e lo sviluppo dei Partenariati Pubblico-Privato (PPP) nel settore urbano.

Il Fondo di Sviluppo Urbano, di contro, identifica le tipologie di progetti da includere nel portafoglio progetti in conformità con la strategia d'investimento definita dall'AdG; si occupa dell'analisi e gestione degli iter procedurali e autorizzativi e interazione con soggetti pubblico privati; gestisce le aspettative di rendita dei diversi "stakeholders"<sup>240</sup> coinvolti nel progetto; pone in essere strumenti di controllo e monitoraggio che includono verifiche della documentazione, rendicontazione, visite di controllo e rapporti di audit; investe le risorse nei Progetti Urbani che presentano le caratteristiche di ammissibilità all'Iniziativa JESSICA.

Attualmente la BEI gestisce 18 Fondi di Partecipazione operativi in 9 stati membri, per un totale di circa 1,8 miliardi di Euro, gestiti tramite gli accordi intrapresi con Autorità degli Stati Membri. Per quanto riguarda i Fondi di sviluppo urbano (FSU), 35 accordi sono stati siglati per la creazione di FSU per un totale di 1,2 miliardi di Euro mobilitati. Ulteriori accordi sono in fase di negoziazione.

Le principali aree urbane interessate sono:

- UK: Londra (efficienza energetica, rifiuti), Manchester, Liverpool (riqualificazione urbana);
- NL: Rotterdam (programma di assistenza tecnica);
- PL: Varsavia, Katowice, Gdansk (riqualificazione urbana);
- GR: Atene (riqualificazione urbana);
- ES: Siviglia (riqualificazione urbana), 10 comunità autonome (efficienza energetica);

---

<sup>240</sup> Stakeholder: portatore di interessi

In Italia hanno stipulato accordi di finanziamento Sicilia, Campania e Sardegna con focus principale su riqualificazione urbana ed efficienza energetica.

Liguria, Toscana, Puglia, Marche, Abruzzo, oltre ancora a Campania, Sicilia e Sardegna, stanno predisponendo analisi in funzione di progetti da presentare. Marche (novembre 2009) e Abruzzo (febbraio 2010) hanno invece perfezionato dei protocolli di intesa a cui sinora non ha fatto seguito attività operativa.

Il nostro paese ha evidenziato peraltro molte criticità in merito alla implementazione di JESSICA, a partire dai lunghi tempi di attuazione dei progetti urbani a causa degli adempimenti amministrativi onerosi, dello scarso coinvolgimento dei privati e di una normativa da perfezionare, col risultato di non essere riusciti sinora a dare concreto sviluppo al programma.

JESSICA rappresenta comunque uno strumento fondamentale a sostegno del rinnovamento dei contesti urbani europei perché si basa sulla promozione della competitività sostenibile nelle aree urbane e poiché, in un periodo di crescita del cosiddetto rischio sistemico, consente di affinare i processi di identificazione, strutturazione e finanziamento dei progetti a difesa del valore del patrimonio delle aree urbane. Lo strumento dona inoltre un nuovo ruolo alle banche territoriali permettendo un miglioramento delle possibilità di ripresa delle economie locali tramite l'offerta del gruppo BEI. Strumentalmente l'esperienza dei fondi JESSICA tramite i FSU finisce per accrescere la possibilità di individuare buoni progetti tra quanto viene presentato ai suoi fini.

Torna quindi il tema prioritario del “sapere cosa si vuol fare” per riuscire a sfruttare adeguatamente questi strumenti innovativi ma altrove in Europa si è riusciti ad attivare importanti interventi della specie e le relative comunità ne hanno significativamente beneficiato.



## 9) Conclusioni

Cosa aspettarsi ora che si comincia ad intravedere la fine della grande crisi avviata nel 2007/2008? L'edilizia, salvo contesti molto particolari, come abbiamo visto sopra, vive di credito sia dal lato della produzione che da quello dell'acquisto. In questa situazione, al di là della maggiore o minore solidità delle aziende che se ne occupano, questo settore è condizionato pesantemente dalla salute delle istituzioni finanziarie, banche in primis, dalla normativa che le regola e dai relativi sviluppi. Il settore è, di conseguenza, significativamente influenzato anche dal contesto politico ed istituzionale, dalle cui caratteristiche e scelte dipendono la normativa di comparto e la sua evoluzione.

Da questo punto di vista, vediamo cosa si sta muovendo nel mondo della finanza soprattutto per quanto attiene ai meccanismi di controllo e poi esaminiamo come sta timidamente evolvendo in Europa il sistema di "governance" su iniziativa di alcuni paesi, quali Francia e Germania, per l'importante impatto che l'eventuale modifica dell'attuale sistema di gestione potrà avere, indirettamente per il tramite del sistema bancario europeo ed italiano in particolare, sul mondo della casa.

In un recente dossier apparso sul quotidiano finanziario Il Sole 24 Ore ad ottobre 2017<sup>241</sup> ad opera di Benjamin J. Cohen, professore di economia politica internazionale presso la University of California, Santa Barbara, e autore del recente "Currency Power: Understanding Monetary Rivalry", lo studioso si domanda cosa abbiamo imparato da quell'esperienza quasi letale e se si è fatto molto per ridurre il rischio di replica, ovvero se siamo più sicuri ora di dieci anni fa.

Superato il rischio di una seconda Grande Depressione, a fine decennio i governi si occuparono del settore finanziario dove, come segnala Antonio Foglia dell'Institute of New Economic Thinking, "circa metà delle 101 banche con bilanci superiori a 100 miliardi di dollari nel 2006"<sup>242</sup> erano fallite. Le riforme avviate miravano a regole più rigide e operative a livello globale per impedire la diffusione planetaria delle crisi bancarie e furono implementate da organismi di normazione globali come il Comitato di Basilea e il Financial Stability Board (FSB), creato nell'aprile del 2009 come versione ampliata del vecchio Financial Stability Forum. Tra il 2010 e il 2011 il Comitato di Basilea promulgò una sorta di decalogo di regole bancarie passato sotto il nome Basilea

---

<sup>241</sup> B.J. Cohen, Il sistema finanziario globale: quanto è stabile?, Il Sole 24 ORE, 4 ottobre 2017

<sup>242</sup> A. Foglia, The Post-Crisis Elephant in the Room, Project Syndicate, 24 agosto 2017

III<sup>243</sup> mentre da allora l'FSB convoca con cadenza regolare banchieri centrali ed enti di vigilanza finanziari di almeno una decina di paesi per monitorare i rischi globali e coordinare la supervisione.

Oggi, le banche delle maggiori economie occidentali sono tenute a disporre di riserve di capitale per assorbire i rischi, rendere più trasparenti i propri bilanci, ridurre le attività ad alto rischio e disincentivare al proprio interno comportamenti imprudenti, superare i regolari “stress test” elaborati per valutare la solvibilità delle istituzioni finanziarie. Nel 2010, il governo Obama ha varato negli Stati Uniti il Dodd-Frank Act<sup>244</sup> per incrementare la regolazione della finanza USA, la tutela dei consumatori e del sistema economico nel suo complesso (unificazione degli organismi di controllo, creazione di un organismo dedicato alla valutazione sulla presenza di rischi sistemici nel sistema finanziario, controllo sul mercato dei derivati, divieto del trading proprietario ovvero dell’utilizzo da parte delle banche commerciali dei depositi della clientela per effettuare operazioni rischiose sui mercati).

Si sostiene tuttavia che, nonostante tutto, le garanzie dal rischio che le grandi istituzioni finanziarie entrino in bancarotta non sono migliorate e il premio Nobel ed economista Robert Shiller teme che i requisiti patrimoniali basati sui rischi di Basilea III siano insufficienti<sup>245</sup> e, comunque, gli standard di controllo non siano ancora uniformi a livello globale.

In sostanza, dunque, la risposta alla domanda “siamo oggi più sicuri di dieci anni fa” è, secondo Cohen, tendenzialmente negativa: per quanto oggi gli strumenti di prevenzione e controllo siano superiori a quanto posto in campo in epoca pre-crisi, di fronte a evoluzioni dei mercati finanziari al momento sconosciute essi potrebbero non essere capaci di proteggere il sistema da nuove crisi.

A questo si aggiunge che il settore bancario “formale” è sempre meno in grado di rappresentare il mercato finanziario in maniera esclusiva, tanto che Shiller evidenzia il pericolo incarnato dai fondi del mercato monetario, che offrono “tassi di interesse leggermente più elevati ma senza la garanzia che tutela i depositi bancari in molti

---

<sup>243</sup> Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, Basilea 3 – Schema di regolamentazione internazionale per il rafforzamento delle banche e dei sistemi bancari, Dicembre 2010 (aggiornamento al Giugno 2011)

<sup>244</sup> Dodd-Frank Act, Money.it 29 aprile 2013

<sup>245</sup> B. Cohen, cit.

paesi”<sup>246</sup>, a testimonianza che le prassi e i mercati “ombra”, poco o per niente regolamentati, mostrano la chiara tendenza a ripresentarsi nel tempo per soddisfare gli appetiti dei mercati.

Nella pratica, le banche, soggette a più pressante regolamentazione, hanno abbandonato alcune attività (come i “corporate bond” ad alto rendimento e le obbligazioni dei paesi emergenti, per loro natura a rischio elevato) che sono state immediatamente prese “in carico” da altri intermediari, non soggetti agli stessi standard di vigilanza e regolamentazione, ricreando l’illusione di liquidità che aveva caratterizzato il periodo pre-crisi.

Un’incognita ulteriore in un contesto già così complesso è rappresentata dalla politica monetaria in quanto, se è pur vero che la liquidità immessa nel sistema dalle banche centrali ha aiutato il mercato a reggere l’urto della crisi, si ritiene che un eventuale ritorno di una congiuntura particolarmente negativa potrebbe superare le loro capacità di reazione (anche in considerazione dei bassi tassi che ancora oggi dominano il mercato) mentre hanno già dimostrato nel recente passato di non essere spesso in grado di cogliere per tempo i segnali di cambiamento e agire con prontezza.

Anche l’utilizzo di politiche non convenzionali, quale il “quantitative easing” (QE), con i bassi tassi di interesse che hanno portato con sé, sta evidenziando i suoi limiti, avendo la grande liquidità favorito un’imprudente assunzione dei rischi. Mentre queste politiche avevano una ragion d’essere per sostenere la debole ripresa, in ipotesi di rallentamento o blocco della crescita impedirebbero alle banche centrali di utilizzare con efficacia l’arma del tasso di interesse una seconda volta, partendo da livelli attuali così bassi.

Alla fine, il problema della sicurezza dei sistemi economici resta fondamentale di natura politica e la sua gestione dipende quindi delle scelte che tempo per tempo vengono messe in campo. La crisi del 2008 è stata immediatamente seguita da un’ondata di supporto pubblico per le riforme, culminata negli Stati Uniti con il citato Dodd-Frank Act e con l’accordo di Basilea III. Tuttavia, in Europa, appena ci si è allontanati dai postumi della crisi, è scomparso l’entusiasmo di riforma ed oggi ci sono crescenti pressioni politiche per annullare le principali riforme post-crisi mentre il presidente americano Donald Trump vira verso l’abbandono del Dodd-Frank Act e non nutre simpatie per

---

<sup>246</sup> B. Cohen, cit.

Basilea III. Certo è che, sulla base delle esperienze passate, in ipotesi di ritorno verso un periodo di deregolamentazione, il mondo della finanza si riapproprierà velocemente di tutto il margine operativo disponibile in termini di strumenti e di fantasia nell'introdurvi contenuti in grado di dar spazio al massimo profitto per il singolo operatore.

E la casa in questo contesto?

Nel nostro paese, una recente analisi di Bankitalia sulle prospettive di stabilità finanziaria<sup>247</sup> sostiene che vari indicatori segnalano un orientamento stabilmente positivo della ripresa per i prossimi mesi e questo dovrebbe quindi comportare benefici su mercato immobiliare e stabilità economica. La caduta dei prezzi si è arrestata e il mercato si mantiene in crescita anche grazie a bassi tassi sui mutui fondiari che ne hanno determinato una progressiva ripresa. Le maggiori città segnalano ovunque compravendite in rialzo con numeri ai massimi nel quinquennio. Del resto, il maggior reddito disponibile per le famiglie unito ai bassi tassi di interesse aumenta la capacità dei privati di ritornare all'acquisto immobiliare, contrariamente a quanto si può vedere invece nell'immobiliare non residenziale, dove le compravendite diminuiscono, sia pure di poco, insieme ai prezzi. Contestualmente, la produzione nei settori industriali che forniscono materiale al comparto edile è tornata ad aumentare e i permessi di costruzione segnalano la prospettiva di una crescita nell'attività di costruzione, a confermare i dati positivi della fine 2016, mentre nei mutui si sta crescendo, tornando contestualmente a percentuali di finanziamento pre-boom e quindi con migliori presupposti di capacità di sostenere nel tempo l'onere di ammortamento. In questo senso opera anche il progressivo spostamento del mercato verso le operazioni a tasso fisso, con conseguente abbattimento dell'esposizione al rischio di futuri rialzi dei tassi.

Cionondimeno, la percentuale della proprietà rispetto alla locazione è in persistente riduzione un po' ovunque nelle economie "avanzate", come effetto di lungo periodo della crisi. In Irlanda si è passati dall'80% del 2005 al 70% attuale e negli USA dal 69 al 64%, percentuale più bassa dell'ultimo quarto di secolo, col risultato di avere meno proprietari degli anni precedenti alla bolla dei "sub-prime". Sul mercato inglese la proprietà è scesa dal 73% del 2007 al 63% odierno. La situazione inglese è tuttavia influenzata in primis

---

<sup>247</sup> Banca d'Italia, Rapporto sulla stabilità finanziaria n. 2 – 2017, Novembre 2017

dalla presenza di un mercato caratterizzato da una forte componente estera benestante che ha spinto i prezzi al rialzo inducendo l'introduzione di parametri più vincolanti nell'erogazione di finanziamenti all'acquisto, col risultato di rendere l'acquisto immobiliare molto più difficile di un tempo. Il mercato tedesco sta registrando una significativa risalita dei prezzi nel biennio, con una percentuale di proprietari che solo nel 2016 ha recuperato il dato del 2005<sup>248</sup>. Nel nostro paese Istat parla di percentuale dei proprietari costante con attese per un rialzo dei prezzi nel 2018 ed erogazioni di mutui per 105 miliardi nel 2017 a fronte dei 145 del 2016<sup>249</sup>.

In Italia, l'andamento 2016- 2017 dice comunque che si ricomincia a comperare casa dopo la crisi, pur con luci ed ombre. Per restare nel nostro contesto geografico, a Venezia città metropolitana crescono le compravendite di abitazioni, uffici ed immobili commerciali mentre in centro storico le case segnano una limitata contrazione. A metà novembre 2017, presso l'Università IUAV di Venezia, il Cresme (Centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio) ha illustrato il proprio rapporto annuale che evidenzia un contesto che non si è ancora riattivato a pieno. Il Comune di Venezia registra una riduzione delle compravendite dell'1,8% contro un aumento di pari importo nel 2016, anche se fornisce un risultato superiore alla media dei Comuni degli altri capoluoghi di Città metropolitane che realizza il -2,8% generale. Il residenziale in particolare cede nel capoluogo dell'1,3% sul 2016 mentre in terraferma cresce del 2,1%<sup>250</sup>. Il dato provinciale si attesta comunque al +1,1%.

**NUMERO COMPRAVENDITE DI ABITAZIONI 2006-2017 IN PROVINCIA DI VENEZIA**  
Valore assoluto e variazione % su anno precedente

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Capoluogo	4.446 <b>9,6</b>	4.050 <b>-8,9</b>	3.362 <b>-17,0</b>	2.767 <b>-17,7</b>	3.111 <b>12,4</b>	2.853 <b>-8,3</b>
Altri comuni	11.161 <b>0,1</b>	10.984 <b>-1,6</b>	8.510 <b>-22,5</b>	7.704 <b>-9,5</b>	7.487 <b>-2,8</b>	7.507 <b>0,3</b>
<b>TOTALE</b>	<b>15.607 2,7</b>	<b>15.034 -3,7</b>	<b>11.872 -21,0</b>	<b>10.472 -11,8</b>	<b>10.598 1,2</b>	<b>10.360 -2,2</b>
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Capoluogo	2.198 <b>-23,0</b>	2.183 <b>-0,7</b>	2.254 <b>3,2</b>	2.607 <b>15,6</b>	3.243 <b>24,4</b>	3.202 <b>-1,3</b>
Altri comuni	5.600 <b>-25,4</b>	4.906 <b>-12,4</b>	4.968 <b>1,3</b>	5.876 <b>18,3</b>	7.539 <b>28,3</b>	7.694 <b>2,1</b>
<b>TOTALE</b>	<b>7.798 -24,7</b>	<b>7.089 -9,1</b>	<b>7.222 1,9</b>	<b>8.482 17,4</b>	<b>10.782 27,1</b>	<b>10.896 1,1</b>

Fonte: Cresme

<sup>248</sup> Fitch, Global Housing and Mortgage Outlook – 2017

<sup>249</sup> M. Sgroi, Dopo la crisi diminuiscono i proprietari di casa, Idealista.it, 6 marzo 2017

<sup>250</sup> V. Mantengoli, Mercato immobiliare: case, più acquisti in terraferma, La Nuova di Venezia e Mestre, 21 novembre 2017

In tutta la Città metropolitana il mercato delle compravendite di abitazioni ha registrato un -1,5% rispetto al 2016 (quando le rimanenti tipologie di compravendita aumentano del 3,3%) ed un giro d'affari complessivo in calo dello 0,8%.

Per citare un altro esempio veneto, nel 2016 la provincia di Vicenza ha visto le compravendite residenziali crescere del 22% sul dato 2015, avviandosi a recuperare le cifre pre-crisi pur rimanendo a -6,4% rispetto al 2009. Una recente indagine della Borsa immobiliare indica la possibilità di un rialzo dei prezzi nei prossimi mesi. Cresce anche il mercato della locazione, dove esistono buone occasioni nel comparto del canone agevolato nei comuni di dimensioni maggiori “ad alta tensione abitativa” e per gli studenti universitari. Gli acquisti nel terziario crescono invece solamente del 4%, nel commerciale di quasi il 10% e nel produttivo dell'8,55 nel solo secondo semestre. Sostanzialmente stabile invece l'occupazione, a dimostrazione che al momento non si intravede una significativa accelerazione nell'attività di costruzione<sup>251</sup>.

Tornare dunque a politiche keynesiane interventiste?

I fatti sembrano suggerire che, mediamente, intervenire con politiche di sostegno all'economia paga nel medio periodo più di quanto lo faccia il rigore di bilancio e la rigida applicazione dell'ortodossia economica. Per percorrere questa strada serve tuttavia un contesto in cui c'è possibilità di agire tempestivamente e con mano ferma, cosa che l'Europa, con le sue divisioni interne “ideologiche” e di stretta convenienza di parte (nazionalisticamente parlando) non è oggi in grado di fare. Quanto posto in essere dagli USA a sostegno dell'economia fin da quando si è capito dove si stava andando a parare (espressi i dovuti distinguo sulle differenti caratteristiche delle economie in discorso) ha avuto maggior efficacia rispetto alle politiche adottate dall'Europa. Queste si sono rivelate incerte e non condivise a causa delle diverse strutture economico-finanziarie dei singoli paesi europei che dovevano applicarle. Si trattava inoltre di misure imposte da un vertice dell'Unione sostanzialmente improntato alle esigenze di paesi che, come quelli nord-europei, avevano per molti motivi una solidità strutturale non paragonabile alle fragili economie mediterranee. Una volta messo al sicuro il proprio sistema interno, i paesi del centro-nord Europa non si sono certo dimostrati disponibili a conformarsi ai principi di condivisione e solidarietà, pur in qualche modo previsti dai molteplici trattati che regolano la vita continentale. Con i suoi vincoli e le sue predominanze l'Unione

---

<sup>251</sup> R. Bassan, Si torna a comprare casa dopo la crisi, Il Giornale di Vicenza, 19 aprile 2017

Europea rischia così di rappresentare non solo l'opportunità ideale che da sempre ha connotato la sua esistenza ma anche e soprattutto un pesante limite per i paesi "in debito di ossigeno" che si vedono impedire l'utilizzo di politiche che consentano di sostenere adeguatamente un sentiero di crescita e non solo di contenimento della spesa e messa in sicurezza dei conti. Le due anime europee, quella nordica e quella mediterranea (pur evidenziando quest'ultima manifestazioni non omogenee alla luce del maggior rigore applicato dalla Spagna nell'affrontare la crisi), non trovano facilmente punti di accordo e l'incremento di fatto del potere di quei paesi che da sempre detengono il primato "morale" dei sani principi nella gestione della "borsa" ha spostato da tempo verso nord il baricentro della capacità di "dettare la linea", nella convinzione che il peso politico, conseguenza del primato economico e morale, consenta di agire e far agire gli altri paesi in coerenza con i propri interessi nazionali. Ne è testimonianza la decisione con cui, ad esempio, la Germania evita di intervenire contro il proprio elevato surplus di bilancio che pure, in virtù degli accordi europei, dovrebbe essere compensato con politiche che consentano di ridurre l'ammontare a vantaggio dei paesi più disagiati. Già in passato la Germania ha dimostrato che scaricare sul resto dei paesi dell'Unione la conseguenza delle politiche destinate a sostenere i propri interessi (vedi le scelte innescate dall'esigenza di far fronte ai problemi derivanti dall'unificazione tra le due Germanie negli anni Novanta) non costituisce un ostacolo reale in ambito internazionale, alla luce della centralità che il paese ha assunto nel tempo all'interno dell'Unione. La stessa cosa vale, ad esempio, per il rifiuto della Germania di sottoporre il sistema delle proprie casse di risparmio<sup>252</sup> (da sempre centro di potere<sup>253</sup> e fonte di finanziamento indispensabile alla vita del mondo politico tedesco<sup>254</sup>) agli stessi controlli a cui si è voluto sottoporre tutto il restante sistema finanziario europeo al fine di scongiurare rischi sistemici che possano portare alla rottura del delicato equilibrio su cui si regge tutta l'architettura europea.

Tuttavia, oggi qualcosa sembra muoversi all'interno dell'UE. In un recente articolo pubblicato sul quotidiano finanziario Il Sole 24 ore, Barry Eichengreen (economista

---

<sup>252</sup> M. Ricci, Il muro delle Sparkassen tedesche contro una piena unione bancaria, La Repubblica 14 dicembre 2013 ([http://www.repubblica.it/economia/2013/12/14/news/il\\_muro\\_delle\\_sparkassen\\_tedesche\\_contro\\_una\\_piena\\_unione\\_bancaria-73557953/](http://www.repubblica.it/economia/2013/12/14/news/il_muro_delle_sparkassen_tedesche_contro_una_piena_unione_bancaria-73557953/))

<sup>253</sup> M. Luppino, Il sistema bancario tedesco: una realtà in cambiamento, Magistra Banca e Finanza Rivista di Diritto Bancario e Finanziario, 8 ottobre 2001

<sup>254</sup> H. Tougha, Secondo la BCE, le casse di risparmio tedesche fanno lobbying sui governi locali acquistandone il debito, Reuters, 11 gennaio 2018

americano titolare della cattedra di economia e scienze politiche dell'Università di Berkeley in California) sostiene<sup>255</sup> che “L'Euro è sempre stato un progetto franco-tedesco. Con un nuovo leader dinamico in un paese (Emmanuel Macron) ed un nuovo mandato popolare nell'altro (Angela Merkel), oggi la Francia e la Germania hanno l'opportunità di correggere i difetti più gravi della loro creatura. Ma le due parti rimangono profondamente divise. Macron, seguendo una tradizione francese di lunga data, insiste sul fatto che l'unione monetaria soffre di scarsa centralizzazione. La zona Euro, egli afferma, necessita di un proprio ministero delle finanze e di un proprio parlamento. Essa ha bisogno di un bilancio di centinaia di miliardi di Euro per finanziare progetti di investimento ed aumentare la spesa in paesi con elevata disoccupazione. Merkel, d'altra parte, imputa il problema dell'unione monetaria ad una centralizzazione troppo forte e ad una scarsa responsabilità nazionale. La leader si preoccupa che un bilancio dell'eurozona di grande entità non verrebbe speso in modo responsabile. Sebbene non sia contraria ad un ministero delle finanze della zona Euro, non ritiene opportuno che tale istituzione sia dotata di poteri espansivi”.

In sostanza, l'evoluzione dell'Unione gira intorno ad alcune questioni in ordine alle quali il presidente francese ha avanzato delle proposte che implicano l'accettazione di qualche compromesso da entrambe le parti ed in questo progetto il ruolo che potranno avere gli altri stati membri appare marginale in assenza di proprio significativo peso politico-economico e progettuale<sup>256</sup>.

Berlino e Parigi stanno sviluppando un progetto per l'Europa di domani e del futuro sulla base dei risultati del lavoro di un gruppo di economisti francesi e tedeschi (si tratta di studiosi appartenenti al giro dei consiglieri dei due governi coinvolti nel progetto) che hanno avanzato un disegno di riforma delle regole di bilancio e dei rapporti tra banche e debito pubblico nei paesi UE, foriero di molte nubi scure sul futuro del nostro sistema bancario e sulla sua capacità prospettica di riuscire a far fronte alle esigenze della nostra economia e, quindi, del mondo delle costruzioni che ci occupa.

Durante un discorso tenuto il 26 settembre 2017<sup>257</sup> alla Sorbona<sup>258</sup> a Parigi basato su tali

---

<sup>255</sup> B. Eichengreen, Il sentiero stretto che attende l'Europa, Il Sole 24 ORE, 19 settembre 2017

<sup>256</sup> R. Sorrentino, Passo franco-tedesco per la UE, Il Sole 24 ORE, 19 gennaio 2018

<sup>257</sup> S. Ceccanti, <https://stefanoceccanti.wordpress.com/2017/09/26/la-sintesi-del-discorso-sulleuropa-di-macron-alla-sorbona/>

<sup>258</sup> La Sorbonne è la più famosa università francese e una delle più apprezzate istituzioni accademiche d'Europa

risultati, il presidente Macron ha offerto alla controparte tedesca di procedere con importanti riforme strutturali all'interno del proprio paese a fronte di un'apertura tedesca nei confronti di un vero federalismo fiscale, dell'unione bancaria attesa da anni e della creazione di un Fondo Monetario Europeo. Pur non essendo infatti “la” soluzione ai problemi interni europei, la riforma potrebbe disinnescare le tensioni che periodicamente si scaricano sulla moneta unica per effetto dei differenziali che esprimono le economie degli stati membri.

Ai fini delle conseguenze su edilizia e banche, le proposte più significative riguardano le politiche di bilancio, l'unione bancaria e i rapporti banche-governi.

Sul piano delle regole di bilancio, con la riforma verrebbero eliminati i limiti di deficit previsti dal trattato di Maastricht (il famoso limite del 3% nel rapporto deficit/PIL), il pareggio di bilancio ed il cosiddetto “Fiscal compact” mentre sarebbero introdotti tetti alla spesa nominale che non dovrebbe superare la crescita potenziale, con una penalizzazione per i paesi con debito elevato, come l'Italia. Per i Paesi che violano i tetti di spesa l'immediata ed automatica “sanzione” sarebbe la necessità di finanziare lo sforamento mediante l'emissione di titoli di stato in qualche modo assimilabili ai titoli “subordinati”. Questi titoli sarebbero i primi a trovarsi esposti a “default” in caso di crisi e soggetti ad un rinvio automatico del rimborso per tre anni qualora lo stato in questione richiedesse l'intervento del fondo salvataggi European Stability Mechanism (ESM)<sup>259</sup>. Come avviene sul mercato “privato”, anche questi titoli di stato “subordinati” avrebbero inevitabilmente un prezzo più basso ed un rendimento più alto per chi decidesse di acquistarli, accollandosi ovviamente i maggiori rischi collegati. Nell'ipotesi che l'ESM fosse chiamato ad intervenire e qualora giudicasse la situazione finanziaria insostenibile, esso potrebbe imporre una sorta di “default pilotato” ovvero, in estrema sintesi, la ristrutturazione di tutto il debito pubblico del paese interessato. Agli stati verrebbe quindi applicato lo stesso approccio della BCE per le crisi bancarie, con un più stretto controllo di Bruxelles sulla finanza pubblica e con i relativi maggiori poteri di intervento. Questa innovazione dovrebbe necessariamente prevedere che l'attuale ESM (o Meccanismo Europeo di Stabilità, l'originario fondo di soccorso europeo), si trasformi in un vero e proprio Fondo Monetario Europeo (FME), dotato di autonomia come una banca centrale moderna, all'interno del quale le risorse sarebbero incrementabili attraverso contribuzioni

---

<sup>259</sup> European Stability Mechanism, <https://www.esm.europa.eu>

di capitale da parte dei governi, ampliando la sua capacità di contrarre prestiti. Il FME potrebbe quindi sostituire la BCE e la Commissione Europea nel negoziare i termini dei programmi di finanziamento con i governi. A quel punto la decisione finale riguardo ad un'eventuale estensione di un prestito di emergenza non ricadrebbe così più sui capi di stato ma su un consiglio composto dai rappresentanti della zona Euro, inclusa la società civile, nominati dal Consiglio e confermati dal Parlamento Europeo, dando al processo una legittimità di cui esso attualmente è sprovvisto ma limitando anche in modo importante la capacità di spesa pubblica dei singoli paesi.

Un passaggio chiave si dimostrerà probabilmente il completamento dell'”unione bancaria”, con la creazione di un sistema comune di assicurazione dei depositi. In questo campo la Germania non ritiene che si sia fatto abbastanza in termini di riduzione del rischio bancario a livello complessivo europeo (l'applicazione alle banche dei rigorosi standard di capitalizzazione previsti dall'accordo Basilea III non è ancora completo) e di conseguenza non intende soggiacere al rischio di dover utilizzare risorse proprie a sostegno delle banche delle economie consorelle. Tuttavia, con il meccanismo di gestione del debito pubblico sopra indicato, per il sistema creditizio si imporrebbe la rottura del circolo vizioso tra banche e titoli di stato nazionali, con la previsione di maggiori accantonamenti una volta fissata una certa soglia. A questo punto la Germania sarebbe disponibile ad introdurre la cosiddetta “garanzia unica sui depositi”, che non sarebbe però una garanzia comune vera e propria in quanto il meccanismo prevedrebbe che lo stato nazionale assorba gli oneri immediati mentre la UE dovrebbe farsi carico dei rischi più ampi. In pratica la garanzia UE e la garanzia degli schemi nazionali opererebbero ognuna con risorse pari allo 0,4% dei depositi garantiti ma i fondi nazionali interverrebbero per primi mentre la garanzia UE sull'extra-perdita porterebbe la copertura al 100% solo dopo cinque anni <sup>260</sup>.

La cosa apparirebbe accettabile alla Germania perché il meccanismo complessivo farebbe uscire dai bilanci delle banche buona parte dei titoli sovrani del proprio paese e verrebbe contestualmente prevista la svalutazione integrale dei crediti deteriorati, compresi quelli coperti da garanzie. Sinora la posizione della Germania è stata contraria all'ipotesi di una assicurazione europea sui depositi perché in ipotesi di garanzia si impone un'analisi dei contenuti degli attivi bancari e se all'interno di questi un ruolo rilevante viene svolto dai

---

<sup>260</sup> Assinews.it (fonte MilanoFinanza), Colpo letale alla garanzia sui depositi, 11 novembre 2016

titoli pubblici emessi dal paese in cui la banca ha sede equivarrebbe ad assicurare anche i titoli del debito pubblico del paese stesso. Si imporrà quindi, a tendere, la necessità di un meccanismo di diversificazione degli attivi bancari ma si può già dire che, nell'ipotesi che questa linea dovesse prevalere, per le banche italiane si creerebbe una carenza di capitale di parecchi miliardi di Euro e la loro capacità di svolgere il proprio ruolo ne sarebbe gravemente compromessa. Le conseguenze per il mercato immobiliare sono facilmente immaginabili se pensiamo a cosa la recente impossibilità per le banche di erogare mutui ha comportato in termini di minori compravendite e costruzioni.

Così come l'introduzione del principio della maggioranza qualificata in luogo della regola dell'unanimità che oggi di fatto dà ad ogni paese un incontrastabile diritto di veto, si tratta di riforme necessarie per ridare slancio all'idea di Unione ma anche complesse e delicate e che soprattutto coinvolgono l'autonomia decisionale degli stati membri, ultimamente poco inclini al compromesso di fronte alle difficoltà delle proprie economie. Si tratta in ogni caso di creare il presupposto per un'inversione in primo luogo culturale, in grado di dare respiro a politiche che spingano verso un ritorno ai principi di solidarietà e progressiva osmosi all'interno delle comunità.

L'obiettivo è quello di riportare alle condizioni che, in un passato anche recente, avevano consentito una generalizzata riduzione della diseguaglianza, nella convinzione che condizioni di vita positive per tutti possono generare un miglioramento del benessere anche per chi ha già ora i mezzi per godere di un tenore di vita al di sopra di quanto parte della popolazione è persino in grado di immaginare. Basti pensare, in tema di costruzioni, città e abitazioni, ai sopra citati programmi Horizon 2020 e JESSICA o alla elaborazione progettuale di istituzioni europee come il CECODHaS per cogliere l'importanza di un Unione Europea presente e attiva.



## Bibliografia e Sitografia

AdnKronos, Ristrutturare in 15 giorni, in Olanda si può. Maxi progetto per 100mila alloggi, 28 gennaio 2016 ([http://www.adnkronos.com/sostenibilita/risorse/2016/01/28/ristrutturare-giorni-olanda-puo-maxi-progetto-per-mila-alloggi\\_KQbyCcS4RXB7zOKkYz0SUP.html](http://www.adnkronos.com/sostenibilita/risorse/2016/01/28/ristrutturare-giorni-olanda-puo-maxi-progetto-per-mila-alloggi_KQbyCcS4RXB7zOKkYz0SUP.html))

Agenzia del Territorio, Nota trimestrale Andamento del mercato immobiliare nel II trimestre 2012, 27 settembre 2012

Aiutomutuo.finanza.com, Mercato Immobiliare: la trappola dell'affitto con riscatto, 4 gennaio 2013 (<http://aiutomutuo.finanza.com/2013/01/04/mercato-immobiliare-la-trappola-dellaffitto-con-riscatto/>)

Alloggio sociale europeo 2012: gli ingranaggi del settore, Housing Europe Review, Ottobre 2011

Altieri G., Il settore delle costruzioni in Italia, ANCE Associazione Nazionale Costruttori Edili - Direzione Affari Economici e Centro Studi, 23 ottobre 2017

ANCE Giovani, XVIII Convegno Giovani Imprenditori Edili, Mattoni 4.0 digitalizziamo un antico e nobile mestiere - Roma 19 maggio 2017

ANCE Una politica industriale per il settore delle costruzioni - le proposte dell'ANCE, 21 giugno 2016

ANCE, Audizione presso la Commissione Attività produttive della Camera dei Deputati nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulla "Rivoluzione industriale 4.0 quale modello da applicare al tessuto industriale italiano. Strumenti per favorire a digitalizzazione delle filiere industriali nazionali", 27 aprile 2016 – XVII legislatura

ANCE, modeFinance, Bureau van Dijk, Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni, dicembre 2015

ANCE, Osservatorio Congiunturale sull'Industria delle Costruzioni – Dicembre 2013

ANCE, Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni – Dicembre 2015

ANCE, Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni – Luglio 2017

ANCE, Ricerca "L'industria delle costruzioni: struttura, interdipendenze settoriali e crescita economica" – Dicembre 2015

ARCA, La certificazione di qualità degli edifici in legno, <http://www.arcacert.com/>

Arena G., Cittadini attivi, Laterza 2006

Assinews.it (fonte MilanoFinanza), Colpo letale alla garanzia sui depositi, 11 novembre 2016

Bagnoli L., Case popolari, in Nord Europa non solo per "disperati". E in Italia vince il degrado, il fatto quotidiano, 14 novembre 2014 (<https://www.ilfattoquotidiano.it/2014/11/14/case-popolari-in-nord-europa-non-per-disperati-in-italia-vince-degrado/1210178/>)

Baldinelli C., La riforma del testo unico bancario: l'impatto sui Confidi, Assoconfidi 2011

Banca d'Italia n. 44, La domanda e l'offerta di credito a livello territoriale, Economie Regionali, L'economia delle regioni italiane, Dicembre 2016

Banca d'Italia, Bollettino statistico 3 2016 – settembre 2016 (e precedenti)

Banca d'Italia, Intermediari, (<https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/intermediari/>)

Banca d'Italia, Moneta e banche, n. 46 – 2016, 9 settembre 2016

Banca d'Italia, Rapporto sulla stabilità finanziaria n. 2 – 2017, Novembre 2017

Banca MPS Spa, Finanziamento Basilea 3, Scheda prodotto, 4 aprile 2017

Banca MPS Spa, Montepaschi mutuo flessibile, Scheda prodotto, 4 aprile 2017

Banca MPS Spa, MPS Corporate Industry 4.0 2017, Scheda prodotto, 4 aprile 2017

Banca MPS Spa, MPS Innovazione e sviluppo, Scheda prodotto, 4 aprile 2017

Banca MPS Spa, Mutuo edilizio residenziale corporate, Scheda prodotto, 4 aprile 2017

Banca MPS Spa, Mutuo fondiario/edilizio non residenziale corporate, Scheda prodotto, 4 aprile 2017

Bartoloni M., Indagine sulle PMI, Il Sole 24 ORE, 13 giugno 2017

Bassan R., Si torna a comprare casa dopo la crisi, Il Giornale di Vicenza, 19 aprile 2017

Bawerk.net, 11luglio 2015

Belladonna F., Puccini E., A Roma è popolare, a Berlino è sociale: l'alloggio che non c'è, Il Nuovo Manifesto, 2017

Bertamini F., La storia continua, Edilizia e innovazione n 279, Settembre 2006

Beveridge W., Beveridge Report - Social Insurance and Allied Services, 26 novembre 1942

Bevilacqua F., L'edilizia in crisi: abbiamo costruito troppo?, Arianna Editrice, 1 settembre 2011

Bianchi C., La crisi in atto: cause, conseguenze e risposte di politica economica, Università di Pavia, ([http://www2.ceris.cnr.it/homedipendenti/vitali/dispense2010\\_11\\_PE/slide%20Carluccio%20Bianchi%20La%20crisi%20in%20atto.pdf](http://www2.ceris.cnr.it/homedipendenti/vitali/dispense2010_11_PE/slide%20Carluccio%20Bianchi%20La%20crisi%20in%20atto.pdf))

Blodget H., Vogliamo un capitalismo migliore per un mondo migliore'. Henry Blodget lancia a Davos il suo manifesto economico, Business Insider Italia, 24 gennaio 2018

Bono P., De Iaco S., Edilizia, il segmento più vulnerabile alla crisi, Aziendabanca 1.11.2016

Borsinoimmobiliare.it, Come valutare il valore delle nude proprietà

Bufacchi I., Alle Pmi 3 miliardi di prestiti garantiti Cdp-Fei, Il Sole 24 ORE, 20 giugno 2017

Cancellato F., Rigenerare una casa al minuto da qui al 2050: si può fare ed è il futuro dell'economia italiana, Linkiesta.it, 18 marzo 2017

Canna F., L'impatto della quarta rivoluzione industriale sul mercato del lavoro, InnovationPost 13 luglio 2017 (<https://www.innovationpost.it/2017/07/13/limpatto-sul-mercato-del-lavoro-della-quarta-rivoluzione-industriale/>)

Casa & Clima (www.casaclima.com), Mini bond per le costruzioni: incontro ANCE – MiSE, 22 giugno 2016

Caseprefabbricateinlegno.it, Costruttori, banche e certificazioni, Dicembre 2016 (<http://caseprefabbricateinlegno.it/2016/12/costruttori-banche-e-certificazioni.html>)

Caseprefabbricateinlegno.it, La certificazione S.A.L.E. per gli edifici in legno, Dicembre 2016 (<http://caseprefabbricateinlegno.it/2015/12/la-certificazione-s-a-l-e-per-gli-edifici-in-legno.html>)

Cassa Depositi e Prestiti, Plafond Casa (<https://www.cdp.it/Clienti/Istituzioni-Finanziarie/Supporto-Al-Funding/Plafond-Casa/Plafond-Casa.kl>)

Ceccanti S., <https://stefanoceccanti.wordpress.com/2017/09/26/la-sintesi-del-discorso-sulleuropa-di-macron-alla-sorbona/>

Ceccarini I., Rapporto GreenItaly 2017: la competitività della “green economy”, Rinnovabili.it 27 ottobre 2017 ([www.rinnovabili.it/categoria-eventi/greenitaly-2017/](http://www.rinnovabili.it/categoria-eventi/greenitaly-2017/))

CECODHAS Housing Europe, Alloggio sociale europeo – gli ingranaggi del settore 2012, Ottobre 2011

Città di Venezia, 100 anni di Porto Marghera, in <https://www.comune.venezia.it/it/content/100-anni-porto-marghera>

Cohen B.J., Il sistema finanziario globale: quanto è stabile?, Il Sole 24 ORE, 4 ottobre 2017

Colucci M., Rileggere Beveridge 73 anni dopo il suo Rapporto, Keynesblog, 17 dicembre 2015 (<https://keynesblog.com/2015/12/17/6551/>)

Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, Basilea 3 – Schema di regolamentazione internazionale per il rafforzamento delle banche e dei sistemi bancari, Dicembre 2010 (aggiornamento al Giugno 2011)

Commissione Europea, Azione per il clima – pacchetto per il clima e l’energia 2020 ([https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020\\_it](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020_it))

Commissione Europea, Politica regionale InfoRegio, JESSICA: Sostegno europeo comune agli investimenti sostenibili nelle aree urbane

Consap, Fondo di Garanzia Mutui Prima Casa, art 1 comma 48 lett. c) della Legge 27 Dicembre 2013, n, 147

Consiglio Nazionale del Notariato, Il Leasing immobiliare abitativo

Consiglio Nazionale del Notariato, Il rent to buy e altri modi per comprare casa, Dicembre 2015

CONSOB Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, La crisi finanziaria del 2007-2009, in CONSOB/EDUCAZIONE FINANZIARIA/APPROFONDIMENTI/LE CRISI FINANZIARIE/CRISI FINANZIARIA 2007-2009 (<http://www.consob.it/web/investor-education/crisi-finanziaria-del-2007-2009>)

Cose di casa (cosedicasa.com), Affitto casa con riscatto: che cosa occorre sapere, 7 febbraio 2015

Cottino P., Il Landschaftspark di Duisburg Riconversione produttiva di un’ex area siderurgica, in Urban-ReUse ([http://www.urban-reuse.eu/?pageID=casi\\_internazionali&CID=landshaft](http://www.urban-reuse.eu/?pageID=casi_internazionali&CID=landshaft))

CoViP, Relazione per l’anno 2015 – Considerazioni del Presidente, Roma 9 giugno 2016

CREL, La questione casa: competenze, dinamiche e territorio, Contributo al rapporto CREL, 19 novembre 2009

Cucca R., Alietti A., Neoliberalismo, migrazioni e segregazione spaziale. Politiche abitative e mix sociale nei casi europeo e italiano, Sociologia urbana e rurale, 2015

D'Onofrio R., Talia M., La rigenerazione urbana alla prova, FrancoAngeli, 2015

Dabic A., Housing in Germania 1980-2005. Standardizzazioni e pluralismi, Pubblicazioni Aperte Digitali Sapienza, 14 dicembre 2011

Deciechi R., Centro di Fisica Edile di Gravina, Calce Canapa High Tech al Politecnico di Bari, in The Next Building, 12 settembre 2017 (<https://convegno.thenextbuilding.it/calce-canapa-13138-2/>)

De Luca A., Centro Studi PIM, L'Housing Sociale in Europa, 2014

De Rubertis P., Leasing abitativo, alternativa al mutuo per comprare casa ma conviene solo a under 35 e banche, Il fatto quotidiano, 16 marzo 2016

Deutsche Bank, Industry 4.0: Huge potential for value creation waiting to be tapped, Deutsche Bank Research ([www.dbresearch.com](http://www.dbresearch.com)), 23 maggio 2014

Di Bartolomeo G., L'impatto dell'edilizia sulle dinamiche e politiche macroeconomiche, FrancoAngeli 2008

Di Stefano A., Il Sistema dei Confidi in Italia: evoluzione e prospettive, Dodd-Frank Act, Money.it 29 aprile 2013

Edilportale, Manifattura edilizia. Le sfide dell'industria 4.0 ([http://www.edilportale.com/news/2016/10/design-news/manifattura-edilizia.-le-sfide-dell-industria-4.0\\_54273\\_39.html](http://www.edilportale.com/news/2016/10/design-news/manifattura-edilizia.-le-sfide-dell-industria-4.0_54273_39.html))

Ediltecnico.it, Mutuo per acquisto casa: le erogazioni aumentano di oltre il 28%, 17 ottobre 2016 (<https://www.ediltecnico.it/49635/mutuo-acquisto-casa-erogazioni-aumentano-fine-2016/>)

E-gazette.it, Edilizia: in Olanda un maxi progetto di rigenerazione per 100mila alloggi, 1 febbraio 2016

Eichengreen B., Il sentiero stretto che attende l'Europa, Il Sole 24 ORE, 19 settembre 2017

Energiesprong, About, [Energiesprong.eu/about/](http://Energiesprong.eu/about/)

Esping-Andersen G., The three worlds of welfare capitalism, Polity Press, 1990

EuroNomade, Berlino: una diversa qualità sociale della vita urbana è possibile. Conversazione con Andrej Holm, 25 gennaio 2017 (<http://www.euronomade.info/?p=8708>)

European Stability Mechanism, <https://www.esm.europa.eu>

Eurostat Statistics Explained, Conti nazionali e PIL, giugno 2017

Facendola P., Rigenerazione urbana: perché?, Wordpress.com, 10 agosto 2012 (<https://rigenerazioneurbana.wordpress.com/2012/08/10/rigenerazione-urbana-perche/>)

Federcasa, L'edilizia residenziale pubblica elemento centrale della risposta al disagio abitativo e all'abitazione sociale – Sintesi delle proposte Federcasa, 7 maggio 2015

Federcasa, Seminario Fondazione Sviluppo Sostenibile-Federcasa Recepimento in Italia della nuova EPBD Energy Performance Buildings Directive Priorità ai volumi di proprietà pubblica, 21 maggio 2010

Federcasa, Statuto

([https://www.federcasa.it/wp-content/uploads/2017/03/FC\\_statuto\\_30\\_06\\_2017.pdf](https://www.federcasa.it/wp-content/uploads/2017/03/FC_statuto_30_06_2017.pdf))

Federmeccanica, I risultati dell'indagine Industria 4.0 condotta da Federmeccanica, 21 settembre 2016

Ferrara E., Diritto alla casa e forme dell'abitare, Università degli Studi "Roma Tre" Scuola dottorale in Pedagogia e Servizio Sociale, Tabula Fati – Uomini & Società, 2014

Ferro C., Cinque mosse per dare slancio a Industria 4.0, Il Sole 24 ORE, 16 settembre 2017

Fitch, Global Housing and Mortgage Outlook – 2017

Foglia A., The Post-Crisis Elephant in the Room, Project Syndicate, 24 agosto 2017

Fotina C., Al G7 di Torino tre dossier su Industria 4.0, Il Sole 24 ORE, 21 settembre 2017

Fotina C., Germania e Italia, doppio modello per Industria 4.0, Il Sole 24 ORE, 27 settembre 2017

Garbellano R., Che cosa sono davvero smart factory e industria 4.0, Industria Italiana ([www.industriaitaliana.it](http://www.industriaitaliana.it)), 31 maggio 2016

Gazzetta ufficiale delle Comunità europee C 364/1, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, 18 dicembre 2000 ([http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf))

Gazzetta Ufficiale n. 262 dell'11 novembre 2014, LEGGE 11 novembre 2014, n. 164. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive

Gazzetta Ufficiale n.302 del 27-12-2013 - Suppl. Ordinario n. 87, LEGGE 27 dicembre 2013, n. 147 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)

Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 54, LEGGE 28 febbraio 1949, n. 43

Gazzola M., Un modello per le città sostenibili del futuro: Hammarby Sjöstad, Architetturaecosostenibile.it, 21 maggio 2012 (<https://www.architetturaecosostenibile.it/architettura/progetti/in-europa/modello-citta-sostenibili-futuro-hammarby-sjostad-737/>)

Genestrone I., Horizon 2020, PMI: fondi UE per l'edilizia residenziale, Ipsoa 23 novembre 2016

Giuliani J., Come funziona l'affitto con riscatto, Lettera43.it, 21 novembre 2013

GreenItaly 2017 Una risposta alla crisi, una sfida per il futuro, Rapporto Fondazione Symbola, 24 ottobre 2017

Guarise A., Affitto con riscatto, come comprare casa se non ti danno il mutuo, Linkiesta.it, 15 maggio 2013

Habitech – il distretto energia ambiente, Manifattura edilizia. Le sfide dell'industria 4.0, 4 ottobre 2016 (<http://www.habitech.it/it/news/manifattura-edilizia-le-sfide-dellindustria-40>)

Hardoon D., Ayele S., Fuentes-Nieva R., An economy for the 1%, Oxfam International, 18 gennaio 2014 (<https://www.oxfam.org/en/research/economy-1>)

Homelessness etc. (Scotland) Act 2003 2003 asp 10  
([http://www.legislation.gov.uk/asp/2003/10/pdfs/asp\\_20030010\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/asp/2003/10/pdfs/asp_20030010_en.pdf))

Hoppe T., L'Edilizia Residenziale Sovvenzionata e l'Uso di Legno Strutturale a Vienna, Regione Piemonte – TU Vienna

Idealista.it, Erogazioni, tassi di interesse e scenari futuri: il panorama dei mutui nel 2017, 18 luglio 2017 (<https://www.idealista.it/news/finanza/mutui/2017/07/18/123534-erogazioni-tassi-di-interesse-e-scenari-futuri-il-panorama-dei-mutui-nel-2017>)

Idealista.it, Nomisma, l'edilizia residenziale pubblica risponde solo a un terzo dell'emergenza abitativa, 1 febbraio 2016  
<https://www.idealista.it/news/immobiliare/residenziale/2016/02/01/118901-nomisma-ledilizia-residenziale-pubblica-risponda-solo-a-un-terzo-dellemergenza>)

ISTAT, Occupazione per branca di attività economica, dicembre 2016  
([http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCN\\_PILPRODT#](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCN_PILPRODT#))

JESSICA, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm/it/funding/special-support-instruments/jessica/](http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/it/funding/special-support-instruments/jessica/)

L'internet delle cose, Focus, 30 ottobre 2015 (<https://www.focus.it/tecnologia/innovazione/tutto-quello-che-ce-da-sapere-sullinternet-of-things-in-x-domande-e-risposte>)

La nuova disciplina degli Intermediari Finanziari ex art. 106 Tub, Il Sole 24 ORE, 20 maggio 2015

Landschaftspark – Duisburg, Germani – Storie di metamorfosi: un'ex area siderurgica diventa un parco pubblico, in Recycledlandscapes.altervista.org, 3 maggio 2017

Landschaftspark Duisburg-Nord, en.landschaftspark.de/startseite

Latuacasainlegno.com, Mutuo Archivi- La tua casa in legno, 14 marzo 25 settembre e 1 dicembre 2017 (<http://www.latuacasainlegno.com/tag/mutuo/>)

LEGGE 22 ottobre 1971, n. 865 Programmi e coordinamento per l'edilizia residenziale pubblica

LEGGE 5 agosto 1978, n. 457. Norme per l'edilizia residenziale

LEGGE n. 179/92 di riforma sull'edilizia residenziale abitativa con cui si affronta con nuovi criteri e più adeguati strumenti il problema della casa

LEGGE di bilancio 2018, quadro di sintesi degli interventi, Senato della Repubblica e Camera dei Deputati, novembre 2017 (<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01050422.pdf>)

Lietaert M., Cohousing e condomini solidali, AAM Terranuova, 2007

Lodi Rizzini C., Le politiche di Social Housing in Unione Europea: a che punto siamo?, Percorsi di Secondo Welfare, 7 gennaio 2013 (<http://www.secondowelfare.it/terzo-settore/le-politiche-di-social-housing-in-unione-europea-a-che-punto-siamo.html>)

Lospecialistaimmobiliaredizona, La nuda proprietà cresce e diventa “a termine”, 4 marzo 2013 (<http://lospecialistaimmobiliaredizona.it/2013/03/04/la-nuda-proprietà-cresce-e-diventa-a-termine/>)

Lovera A., La banca si trasforma in agenzia immobiliare: i casi di Intesa Sanpaolo Casa e Unicredit Subito Casa, Il Sole 24 ORE, 25 febbraio 2015

Lugano F., USA: è possibile un crollo del mercato immobiliare?, Scenari economici, 28 luglio 2017

Luppino M., Il sistema bancario tedesco: una realtà in cambiamento, Magistra Banca e Finanza Rivista di Diritto Bancario e Finanziario, 8 ottobre 2001

Magnani A., Professioni, chi vince e chi perde nell’era dell’Industria 4.0, Il Sole 24 ORE, 14 luglio 2017

Magri S., Pico R., L’indebitamento delle famiglie italiane dopo la crisi del 2008, Banca d’Italia - Eurosystema, Questioni di Economia e Finanza n. 134 (Occasional Papers), Settembre 2012

Maino F., Ferrera M., Terzo rapporto sul secondo welfare in Italia 2017, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2W Percorsi di Secondo Welfare, Novembre 2017

Malamocco S., Cohousing e case condivise, l’interessante esperienza del cohousing, Geograficamente Wordpress, 18 gennaio 2014 (<https://geograficamente.wordpress.com/2014/01/18/cohousing-e-case-condivise-labitare-per-necessita-o-per-vocazione-che-cambia-e-cerca-modi-nuovi-di-proporsi-citta-quartieri-periferie-stanno-trasformando-il-nostro/>)

Mammarella P., Piano Città, Nencini: ‘entro settembre la nuova edizione’, Edilportale, 4 settembre 2017

Mammarella P., Greenitaly 2017: l’Italia punta su edilizia ‘off-site’, legno e innovazione, Edilportale.it, 25 ottobre 2017 ([http://www.edilportale.com/news/2017/10/mercati/greenitaly-2017-l-italia-punta-su-edilizia-off-site-legno-e-innovazione\\_60626\\_13.html](http://www.edilportale.com/news/2017/10/mercati/greenitaly-2017-l-italia-punta-su-edilizia-off-site-legno-e-innovazione_60626_13.html))

Mammarella P., Greenitaly 2017: l’Italia punta su edilizia “off-site”, legno e innovazione, Edilportale.com, 25 ottobre 2017

Mantengoli V., Mercato immobiliare: case, più acquisti in terraferma, La Nuova di Venezia e Mestre, 21 novembre 2017

Mantini P., Rigenerazione urbana, resilienza, re/evolution – Profili giuridici, in www.inu.it, 12 novembre 2013

Mastrantonio G., Albergo diffuso per la rinascita del borgo: il progetto di Sauris, Viaggiare Ecolturismo, 15 luglio 2011

Mediobanca (a cura di), Il finanziamento dell’edilizia economica e popolare, Febbraio 1965

Mediocredito Italiano, Foglio Informativo n. 2015 Finanziamento in euro a tasso fisso o indicizzato per il quale la banca utilizza fondi messi a disposizione dalla Banca Europea per gli Investimenti, 5 ottobre 2017

Mencagli P., L’Europa che cambia: l’housing sociale come strumento per riqualificare il territorio L’esperienza Olandese: un esempio per riqualificare le nostre periferie, Ingenio – Sistema integrato di informazione per l’ingegnere n. 28, novembre 2014

Microsoft, Internet delle cose, <https://www.microsoft.com/it-it/internet-of-things/>

Minibonditaly.it – il portale italiano dei minibond (<https://minibonditaly.it/approfondimenti>) in collaborazione con Epic Sim, Barometro Minibond: market trends - dati aggiornati al 31/12/2017, 12 gennaio 2018

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Il leasing immobiliare abitativo, Marzo 2016

Ministero dello Sviluppo Economico, L'azione del Ministero dello sviluppo economico febbraio-dicembre 2014

MISE, decreto del Ministero dello Sviluppo del 7 dicembre 2016 e conseguenti Disposizioni operative del Fondo di garanzia per le PMI

MISE, Fondo di garanzia per le PMI, Disposizioni operative approvate con decreto del Ministero dello Sviluppo del 7 dicembre 2016 in vigore dal 14.6.2017

MISE, Fondo di garanzia per le PMI, in Governo Italiano ([www.governo.it](http://www.governo.it))

MISE, Il Fondo di garanzia per le PMI, Report mensile – I risultati al 31 dicembre 2014

MISE, Piano nazionale Industria 4.0 – Investimenti, produttività e innovazione, Milano 21 settembre 2016

([http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/Industria\\_40%20\\_conferenza\\_21\\_9](http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/Industria_40%20_conferenza_21_9))

MISE, Piano nazionale Industria 4.0

([http://www.governo.it/sites/governo.it/files/industria\\_40\\_MISE.pdf](http://www.governo.it/sites/governo.it/files/industria_40_MISE.pdf))

MIUR - Direzione Generale per il coordinamento la promozione e la valorizzazione della ricerca, ResearchItaly il portale della ricerca italiana, Horizon 2020

MIUR - Direzione Generale per il coordinamento la promozione e la valorizzazione della ricerca, ResearchItaly Il portale della ricerca italiana, Horizon 2020 (<https://www.researchitaly.it/horizon-2020/>)

Monegat M., Acquisto della casa con il "rent to buy": le novità del decreto Sblocca Italia, Il Quotidiano Giuridico Wolters Kluwer e Altalex ([www.altalex.com](http://www.altalex.com)), 1 ottobre 2014 (<http://www.altalex.com/documents/news/2014/10/10/acquisto-della-casa-con-il-rent-to-buy-le-novita-del-decreto-sblocca-italia>)

MutuiOnline.it, MutuiOnline informa, Bioedilizia: nasce il mutuo ad hoc di Banco Popolare, 19 giugno 2015

MutuiSi, Fondo Consap mutuo prima casa: quanto durerà?, 23 maggio 2017 (<https://www.mutuisi.it/news-mutui/fondo-consap-mutuo-prima-casa-quanto-durerà>)

Nicastro L., Contratti immobiliari – La crisi spinge forme di acquisto “alternative”, Il Sole 24 ORE Casa & Mutuo Real Estate, 18 novembre 2018

Nomisma per Ministero delle Infrastrutture, Rapporto - La condizione abitativa in Italia, Settembre 2007

Orioli A., Solo dagli investimenti può nascere l'occupazione, Il Sole 24 ORE, 19 ottobre 2017

Orlando L., I bonus 4.0 spingono la corsa dell'indotto meccanico, Il Sole 24 ORE, 19 ottobre 2017

Osservatorio del mercato immobiliare, Quaderni dell'Osservatorio – Appunti di Economia immobiliare, Anno Sesto – Numero Unico – 2016 e 2017

Osservatorio Mini-Bond, 3° Report italiano sui Mini-Bond, Febbraio 2017

Outlook ABI Cerved sulle sofferenze delle imprese, n. 5 maggio 2017

Palumbo G., Nuove modalità di compravendita immobiliare: dal rent to buy, al buy to rent all'help to buy, Affaritaliani.it, 22 maggio 2013

Parlamento Europeo, La politica relativa all'edilizia abitativa negli Stati membri dell'UE, Dicembre 1996 ([http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/summary\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/summary_it.htm))

Pittini A., CECODAS, Edilizia sociale nell'Unione Europea, Techne, Aprile 2012

Porto Marghera. Cento anni di storie (1917-2017), Helvetia Editrice, 2017

PPAN the brief, REbuild 2016, T. Miorin, Manifattura edilizia. Le sfide dell'industria 4.0, 30 settembre 2016

Premio Ri.U.So. 2016 Città e rigenerazione urbana, 18 novembre 2016 (<https://www.theplan.it/webzine/news/premio-riuso>)

ProFamily - Gruppo Banco BPM, Immobili: addio locazione, gli italiani comprano. Ma come?, 26 settembre 2017

Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori, 7 marzo 1949

Pucci P., La pianificazione ad Amsterdam: da Berlage e Van Eesteren (<http://pucci.professor.polimi.it/laburb/lezioni/documenti/berlage.pdf>)

Ranaldi I., Le teorie sulla gentrification, Aracne Editrice, 2014

Ranieri R., L'amministrazione pubblica italiana di fronte ai problemi dell'integrazione economica europea (1945-1953) – sez. A cap. 1 La ricostruzione economica italiana e il ruolo dello Stato, 2005

Realacci E., presidente della Fondazione Symbola, GreenItaly 2017, 24 ottobre 2017

REbuild 2016, M. Molitor (esperto di finanza internazionale e Senior Advisor di Climate Wedge Ltd, azienda indipendente di gestione del carbone e di consulenza all'investimento)

REbuild 2016, www.greenreport.i, Milano 3 ottobre 2016

REbuild, Manifattura edilizia. Le sfide dell'industria 4.0, Milano 11 ottobre 2016 (<http://www.rebuilditalia.it/it/Comunicati-stampa/le-sfide-dell-industria/>)

Recycledlandscapes, [http://recycledlandscapes.altervista.org/landschaftpark-duisburg-germania/?doing\\_wp\\_cron=1516547124.5874679088592529296875](http://recycledlandscapes.altervista.org/landschaftpark-duisburg-germania/?doing_wp_cron=1516547124.5874679088592529296875)

Redazione economia, Oxfam: un ceo guadagna in un giorno quanto i suoi dipendenti in un anno, Corriere Economia, 22 gennaio 2018 ([http://www.corriere.it/economia/18\\_gennaio\\_22/oxfam-ceo-guadagna-un-giorno-quanto-suoi-dipendenti-un-anno-bdbc359a-ff4f-11e7-8956-3bd9e98ac74a.shtml](http://www.corriere.it/economia/18_gennaio_22/oxfam-ceo-guadagna-un-giorno-quanto-suoi-dipendenti-un-anno-bdbc359a-ff4f-11e7-8956-3bd9e98ac74a.shtml))

Ricci M., Il muro delle Sparkassen tedesche contro una piena unione bancaria, La Repubblica 14 dicembre 2013

([http://www.repubblica.it/economia/2013/12/14/news/il\\_muro\\_delle\\_sparkassen\\_tedesche\\_contro\\_una\\_piena\\_unione\\_bancaria-73557953/](http://www.repubblica.it/economia/2013/12/14/news/il_muro_delle_sparkassen_tedesche_contro_una_piena_unione_bancaria-73557953/))

Rivolta G., Camerano S. e altri per Cassa Depositi e Prestiti, Social Housing – Il mercato immobiliare in Italia: focus sull’edilizia sociale, Report Monografico 03 – 2014

RIVP, Rapport Annuel 2016

Sallese T., Crisi e acquisto della casa Torna l'atto a riscatto, L’Eco di Bergamo, 31 luglio 2012

Scenari Immobiliari, Outlook 2017 (<http://www.scenari-immobiliari.it>)

Scenari Immobiliari, Social Housing in Europa e focus sull’Italia 2007

Senato della Repubblica, Commissione Lavoro, previdenza sociale, audizione Giorgio Alleva Presidente ISTAT, Industria 4.0 e impatto sul mercato del lavoro, Roma 12 luglio 2017

Sgroi M., Dopo la crisi diminuiscono i proprietari di casa, Idealista.it, 6 marzo 2017

Sorrentino R., Passo franco-tedesco per la UE, Il Sole 24 ORE, 19 gennaio 2018

Stoppioni E., “Mattoni 4.0”: la filiera edilizia che non teme il futuro, Linkiesta.it, 25 maggio 2017

Tecnocasa Group News, Il mercato delle erogazioni, ottobre 2017

Tecnocasa, Il mercato immobiliare e creditizio dal 2007 ad oggi, 21 dicembre 2017

Temporelli M., Colorni F., Gamucci B., 4 punto 0: Fabbriche, professionisti e prodotti della Quarta rivoluzione industriale, Hoepli 2017

Testo Unico Bancario, Decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 “Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia” in Banca d’Italia Eurosystem – Versione aggiornata al decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 218, gennaio 2018 (<https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/intermediari/Testo-Unico-Bancario.pdf>)

Tougha H., Secondo la BCE, le casse di risparmio tedesche fanno lobbying sui governi locali acquistandone il debito, Reuters, 11 gennaio 2018

Trattato sull’Unione Europea – Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea, p. 145 ([https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/Trattato\\_sull\\_unione\\_europea.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/Trattato_sull_unione_europea.pdf))

Tripoli G., segretario generale di Unioncamere, GreenItaly 2017, 24 ottobre 2017

Tuccari F., La “grande crisi” (2007-2013), Zanichelli, Settembre 2013  
(<http://aulalettere.scuola.zanichelli.it/storia-di-oggi/la-grande-crisi-2007-2013-2/>)

UCIMU-Sistemi per produrre, comunicato stampa 27 aprile 2017

UCIMU-Sistemi per produrre, Il punto del presidente Massimo Carboniero dal consiglio direttivo di UCIMU, 14 novembre 2017

Unione Europea, Politica regionale, Il partenariato con le città – L’iniziativa comunitaria URBAN, Brochure 2003 ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/cities/cities\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/cities/cities_it.pdf))

Vignali C., L'albergo diffuso: analisi giuridico-economica di una forma non tradizionale di ospitalità, in Turismo - Diritto e diritti, a cura di L. Degrassi e V. Franceschelli, Università degli studi di Milano – Bicocca, Dip. Diritto per l'economia, Quaderni, Giuffrè Editore, 2010

Villani L., Le borgate del fascismo, Ledizioni 2012

Villari L., Il piano Beveridge del 1942 che sembra scritto oggi, Repubblica 1 giugno 2014

Wahlster W., Industrie 4.0: Mit dem Internet der Dinge auf dem Weg zur 4. Industriellen Revolution, in Meinung VDI nachrichten, 1 aprile 2011 n. 13

Wikipedia, l'enciclopedia libera

Wilkinson R., Pickett K., La misura dell'anima. Perché le diseguaglianze rendono le società più infelici, Feltrinelli 2009

XXVIII congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica "Città motore dello sviluppo del Paese", Position Paper in [www.inusalerno2013.it](http://www.inusalerno2013.it), ottobre 2013