



#06

Social housing in Italia

Social housing in Italy

a cura di E.Capelli & L.Otti

gennaio-marzo 2015
numero sei
anno tre

URBANISTICA 
giornale on-line di
urbanistica
ISSN:
1973-9702

- Vincenzo Marrone |
- Elisabetta Capelli |
- Elena Borghetti |
- Elena Maranghi & Alice Ranzini |
- Nadia Caruso |
- Giacomo Pozzi |
- Annarita Ferrante & Elena Cattani |
- Andrea Boito |

- Luisa Otti |
- Marilisa Cellurale |
- Milena Farina |
- Corrado Caruso |
- Alessia Macchi & Elena Bellini |
- Enrico Garbin |
- Milena De Matteis, Barbara Del Brocco & Angelo Figliola |

Direttore responsabile

Giorgio Piccinato

Comitato scientifico

Thomas Angotti, *City University of New York*
Orion Nel·lo Colom, *Universitat Autònoma de Barcelona*
Carlo Donolo, *Università La Sapienza*
Valter Fabietti, *Università di Chieti-Pescara*
Max Welch Guerra, *Bauhaus-Universität Weimar*
Michael Hebbert, *University College London*
Daniel Modigliani, *Istituto Nazionale di Urbanistica*
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, *Universidade Federal do Rio de Janeiro*
Vieri Quilici, *Università Roma Tre*
Christian Topalov, *École des hautes études en sciences sociales*
Rui Manuel Trindade Braz Afonso, *Universidade do Porto*

Comitato di redazione

Viviana Andriola, Lorenzo Barbieri,
Elisabetta Capelli, Sara Caramaschi,
Lucia Nucci, Simone Ombuen,
Anna Laura Palazzo, Francesca Porcari,
Valentina Signore, Nicola Vazzoler.

<http://www.urbanisticatre.uniroma3.it/dipsu/>

ISSN 1973-9702

Progetto grafico / Nicola Vazzoler
Impaginazione / Lorenzo Barbieri & Sara Caramaschi

in copertina:
Social housing a Riem West, Monaco di Baviera - progetto di Bogevischs Büro
di Luisa Otti, 2012



#06

gennaio_marzo 2015
numero sei
anno tre

january_march 2015
issue six
year three



in questo numero
in this issue

Tema/Topic >

Social housing in Italia: una riflessione

Social housing in Italy: a reflection

a cura di Elisabetta Capelli & Luisa Otti

Vincenzo Marrone_p. 11

Housing sociale e trasformazione semantica dell'abitare Social Housing and semantic transformation of inhabiting

Elisabetta Capelli_p. 17

Il Social Housing come politica pubblica Social Housing as a public policy

Elena Borghetti_p. 23

Il ruolo dell'attore finanziario nelle operazioni di Social Housing. Quali opportunità? The role of financial actors in social housing operations. What opportunities?

Elena Maranghi & Alice Ranzini_p. 29

L'housing sociale diffuso all'interno dei quartieri Erp. Risorsa per nuove domande di casa? Diffusion of social housing in Erp neighbourhoods. A resource for new housing demands?

Nadia Caruso_p. 35

Torino: tra politiche abitative tradizionali e sperimentazioni innovative Turin: between traditional housing policies and innovative experimentations

Giacomo Pozzi_p. 43

Pensare l'In-formale. Note critiche su autocostruzione e social housing Imagining the In-formal. A critique on self-construction and social housing

Annarita Ferrante & Elena Cattani_p. 49

Technology is not enough

Andrea Boito_p. 59

Housing sociale: strategie di densificazione per la rigenerazione urbana Social housing: densification strategies for urban regeneration

Luisa Otti_p. **65**
Il progetto dell'abitare: social housing come opportunità per l'innovazione
Living models: social housing as an opportunity for innovation

Marilisa Cellurale_p. **71**
Sovraincisoni. Progetto di residenza temporanea a Torino
Sovraincisoni. Temporary housing project in Turin

Milena Farina_p. **79**
Abitare integrato, abitare inclusivo: esperienze del social housing a Milano
Integrated and inclusive living: social housing experiences in Milan

Corrado Caruso_p. **85**
Progetto di housing sociale CasaCrema+
Social housing project CasaCrema+

Alessia Macchi & Elena Bellini_p. **93**
Housing sociale in Toscana: confronto tra innovazione e società
Social Housing in Tuscany: comparison between innovation and society

Enrico Garbin_p. **101**
Milano Figino, il borgo sostenibile
Milano Figino, the sustainable borough

Milena De Matteis, Barbara Del Brocco, Angelo Figliola_p. **109**
L'housing sociale strumento di rigenerazione urbana nei quartieri ERP
Social Housing as a tool for urban renovation in ERP neighborhoods

Apparati/Others >

Profilo autori/**Authors bio**
p. **118**
Parole chiave/**Keywords**
p. **122**



Social housing in Italia

Social housing in Italy



Il ruolo dell'attore finanziario nelle operazioni di Social Housing. Quali opportunità?

The role of financial actors in social housing operations. What opportunities?

Edilizia sociale |
Fondi di investimento immobiliare |
Innovazione |
Social Housing
Real estate investment funds |
Innovation |

The local governments of Italy are increasingly cooperating with the real estate sector in the processes of urban development and transformation regarding the implementation of works of public interest. A significant example is the Integrated System of Real Estate Funds which are dedicated to social housing. Thanks to this initiative, and the support of the Cassa Depositi e Prestiti Sgr, considerable private resources were funneled into social housing operating according to market principles, with the innovative involvement of Institutional Investors in a merely financial logic.

Although the results of the system, in conjunction with the economic crisis, did not produce the desired effects in terms of quantifiable outcomes, it involved important innovations in the social housing sector.

This new instrument attempted on the one hand to give investment opportunities to the financial and construction sectors in times of crisis and on the other to promote guidelines for more resilient design and construction processes among the stakeholder involved, starting from the "Project 10.000" announcement. In this paper the benefits and opportunities connected with the increased participation of the financial and real estate stakeholders in social housing are evaluated, particularly focusing on their contribution as a stimulus to innovation in the social housing sector. Furthermore, an assessment of the practical problems encountered in the implementation of private/public partnerships under this new initiative are addressed.

Appare ormai plausibile ritenere che l'interlocuzione delle amministrazioni locali con l'attore finanziario costituirà una condizione sempre più irrinunciabile per l'attuazione dei processi di trasformazione urbana, contestuali alla realizzazione di opere e servizi di interesse pubblico e collettivo (Alberini, 2011). Per ragioni di contenimento della spesa pubblica, causate anche da un debito pubblico crescente, si è infatti assistito in Italia, negli anni più recenti, a un ingresso sempre più massiccio di capitali provenienti dagli Investitori Istituzionali (fondi pensione, fondi sovrani, compagnie di assicurazione, Fondazioni, Sgr, ...), e con essi degli strumenti propri del

private equity, sia, più in generale, nei processi di sviluppo urbano, sia nel settore del Social Housing. Prova ne sono il meccanismo di ingegneria finanziaria finalizzato alla dismissione e valorizzazione degli immobili pubblici, con l'obiettivo di abbattere parte del debito pubblico italiano e stimolare il settore edilizio in forte crisi¹ e, segnatamente, il Sistema Integrato dei Fondi Immobiliari (SIF) dedicato al Social Housing.

L'introduzione del fondo di investimento immobiliare nel settore, avvenuta con la predisposizione del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa (PNEA) del 2008, costituisce una delle principali innovazioni mediante cui il tradizionale welfare abitativo italiano si è aperto al mercato nel rinnovato sistema di Edilizia Residenziale Sociale (ERS). L'originalità del meccanismo finanziario, avviato grazie al Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA) costituito dalla CDPI Sgr, ha infatti trovato esito principalmente nella capacità di veicolare ingenti risorse private nel settore, coinvolgendo anche gli Investitori Istituzionali nel contesto delle operazioni immobiliari di edilizia sociale, in una logica prettamente finanziaria. Si è così raggiunto l'obiettivo di massimizzare la modesta spesa pubblica prevista nel PNEA per questa misura di intervento – pari a 140 milioni di euro –, ottenendo un patrimonio di 2,28 miliardi destinati interamente al Social Housing.

Se in termini quantitativi i risultati non hanno oggi prodotto gli effetti auspicati, andando a incidere scarsamente sulla carenza strutturale di abitazioni in locazione sociale, sono numerosi i profili innovativi che, oltre a caratterizzare più in generale il settore del Social Housing, sono stati veicolati anche dalle esigenze connesse all'operatività di questo meccanismo finanziario.

Oltre dunque a una sintetica valutazione dei risultati oggi quantitativamente disponibili relativi all'attuazione del Sistema Integrato dei Fondi, si tenterà in questo contributo di discutere i vantaggi e le opportunità connesse alla presenza dell'attore finanziario nel settore del Social Housing, anche in termini di stimolo all'innovazione, oltreché le problematiche relative al partenariato pubblico/privato così strutturato, alla luce delle iniziative più recenti che coinvolgono il SIF.

Ben al di sotto delle previsioni iniziali, in cui si ipotizzava la realizzazione di 50 mila alloggi sociali per un indotto complessivo di 5 miliardi, a circa cinque anni dall'istituzione del Fondo Investimenti per l'Abitare (ottobre 2009) sono 207 i progetti approvati in via preliminare per la complessiva realizzazione di 6.800 posti letto e di circa 17.000 alloggi di edilizia sociale, di cui solo 1.500 risultano definitivamente assegnati. Oltre alle difficoltà legate alla complessità tecnico-attuativa del meccanismo finanziario anche la crisi economica internazionale ha inciso sulla scarsa operatività del sistema, determinando sia una ridotta possibilità di accedere alla leva del debito sia una carente partecipazione di investitori privati, condizioni entrambi utili all'implementazione del patrimonio dei fondi locali in cui il SIF è poi articolato.

È dunque grazie alla CDPI Sgr e alla decisione dei sottoscrittori (Fondazioni, MIT, banche e assicurazioni) di aumentare dal 40% all'80% la quota di investimento del FIA che sono state oggi deliberate nei 27 fondi immobiliari istituiti a livello locale – in via definitiva o preliminare – il 70% circa delle risorse patrimoniali disponibili, pari a 1,5 miliardi. Questa decisione ha, infatti, incentivato la costituzione, nel solo anno 2014, di 17 fondi immobiliari locali,

¹ Il sistema vede coinvolti il Ministero dell'Economia che, con la costituzione di INVIMIT Sgr, ha istituito (febbraio 2014) il fondo dei fondi "i3Core" per la valorizzazione dei beni demaniali e degli enti pubblici; il Demanio, che ha il ruolo di gestire gli immobili dello Stato, e la CDPI Sgr che, con il Fondo Investimenti per la Valorizzazione (nato nel 2012), si è impegnata da un lato ad acquisire 500 milioni di euro di immobili di proprietà pubblica l'anno, per quattro anni, e dall'altro, a rivendere gli immobili in seguito alla valorizzazione (recupero, mutamento di destinazione d'uso, frazionamento) ad acquirenti privati.

ulteriori ai 10 fondi già operativi, e un cospicuo aumento di risorse investite pari, nel 2013, a soli 405 milioni di euro.

Si può dunque affermare che in questo momento di profonda crisi del settore edilizio il Sistema Integrato dei Fondi è il principale strumento che fa da traino al Social Housing, rappresentando al contempo una possibilità di ripresa per l'industria delle costruzioni. Come dimostrano anche le recenti iniziative che, coinvolgendo il meccanismo dei fondi immobiliari, tentano di accrescere l'offerta di alloggi di edilizia sociale integrando l'utilizzo di immobili invenduti o di iniziative immobiliari in fase di stallo che stanno inoltre determinando cospicue sofferenze bancarie, stimate complessivamente intorno ai 170 miliardi di euro, garantite nel 40% dei casi da *asset* immobiliari (Ognibene 2015).

Se in precedenza l'acquisto da parte dei fondi immobiliari di intere iniziative o di immobili invenduti ha rappresentato una forma sperimentale per dare attuazione agli interventi di Social Housing, come ad esempio nel caso del progetto Marcon del Fondo immobiliare Veneto Casa, è a partire dal D.l. n. 47/14 (Piano Casa Lupi, modificato in L. n. 80/14) che sembra si stia delineando una vera e propria strategia operativa del SIF. Per accrescere la disponibilità di alloggi sociali sul territorio nazionale, infatti, il "Decreto Lupi-Renzi" (art. 10 bis) ha istituzionalizzato, riconoscendo al SIF un ruolo centrale nel finanziamento e rapida attuazione dei programmi di edilizia sociale, la possibilità di cedere o conferire ai fondi immobiliari immobili residenziali, realizzati o in corso d'opera, anche in deroga alle relative norme di finanziamento. Con questo ultimo inciso si rende dunque possibile alienare a terzi anche il patrimonio residenziale che, essendo sovvenzionato da contributi pubblici, sarebbe invece sottoposto a vincoli temporali relativi alla vendita degli alloggi.

In questo modo, anche le iniziative di edilizia sociale che, programmate, ad esempio, con gli Accordi di Programma (di cui all'art. 11 del D.l. n. 112/08), hanno incontrato difficoltà attuative legate alla congiuntura economica (difficoltà di accesso al credito, fallimento delle imprese) possono essere definitivamente realizzate mediante l'intervento dei fondi immobiliari locali e del FIA nazionale.

Sembra poi muoversi con la stessa logica la proposta avanzata dall'ANCE al governo, su cui stanno lavorando anche l'ABI, la CDP, l'ANCI e l'Alleanza delle cooperative, per convertire in Social Housing gli investimenti immobiliari in difficoltà, c.d. *non performing loans* (attività che non garantiscono il rientro del capitale e degli interessi dovuti ai creditori). Per sbloccare questi investimenti riducendo di conseguenza le sofferenze bancarie, il Social Housing è considerato la migliore soluzione in quanto, a fronte di una domanda abitativa crescente, consentirebbe un sicuro rientro di capitali per le banche, seppur con rendimenti modesti rispetto a quelli programmati, e opportunità di lavoro per le imprese coinvolte nel terminare le opere in cantiere. L'ipotesi progettuale prevede, infatti, la costituzione di un fondo immobiliare da parte di ogni istituto bancario aderente al programma, all'interno del quale, una volta valutate le possibilità di valorizzazione, sarebbero apportati gli immobili. La CDP coprirebbe una parte del *non performing loans* con sottostante immobiliare, versando liquidità all'istituto di credito che, oltre a ridurre la

sofferenza bancaria, parteciperebbe al fondo, insieme alle imprese interessate, con il 15-20% delle risorse necessarie a terminare le iniziative immobiliari, destinandole poi al Social Housing (Ognibene, 2015).

In questo panorama, sembra ormai definitivamente affidato al Social Housing il compito di risollevarle le sorti del mercato immobiliare in difficoltà. Nonostante la ridotta redditività, l'edilizia sociale come mercato alternativo consente all'attore finanziario di portare avanti le proprie politiche di investimento rispettando il principio della diversificazione dei rischi, e alle imprese, colpite dalla recessione, di rientrare di una parte degli investimenti effettuati evitando il fallimento. Tuttavia questa condizione, che può giudicarsi positivamente sotto l'aspetto della crescita economica, non sembra esente dal generare alcune problematiche che meritano di essere qui considerate.

Le strategie sopra delineate per accrescere l'offerta di edilizia sociale sembrano sempre più svincolate da una visione più generale di trasformazione urbana. Sarà, infatti, sempre più difficile per le amministrazioni locali governare la localizzazione del Social Housing, profondamente vincolato alle logiche di redditività economico-finanziaria degli investimenti, nonostante rivesta un ruolo importante nell'edificazione di contesti urbani qualitativamente elevati integrando i concetti della mixité sociale e funzionale. Guardando alle operazioni di acquisto dell'inventuto, ad esempio, il Social Housing sembra realizzarsi più come conseguenza dei tentativi orientati ad alleviare le sorti del mercato edilizio e finanziario in crisi, piuttosto che come prodotto finale di un processo pianificato e governato dalle decisioni dell'attore pubblico. Le amministrazioni locali si trovano ad operare come meri "garanti" di queste operazioni immobiliari, con il compito di rendere certi e sicuri gli investimenti effettuati dai privati – predisponendo fondi di garanzia o fondi rotativi per sostenere la domanda sociale – e, più in generale, si trovano a negoziare con un attore del tutto nuovo nel settore, la Società di Gestione del Risparmio, le cui scelte discrezionali mirano principalmente alla certezza dei rendimenti per i sottoscrittori.

Con l'ingresso dei fondi immobiliari infatti anche la struttura di questo particolare settore del mercato immobiliare si avvia verso un cambiamento importante. Se tradizionalmente sono state le imprese a partecipare con le amministrazioni locali alle fasi decisionali degli interventi di edilizia sociale, beneficiando delle agevolazioni necessarie all'attuazione dei progetti, oggi sembrano invece operare in una condizione di subalternità rispetto ai gestori dei fondi, come meri esecutori del processo di produzione industriale. Il timore dunque "è che l'entrata in scena dei fondi immobiliari possa portare all'eliminazione del legame diretto tra imprese e settore pubblico, che finora ha caratterizzato la modalità consolidata di realizzazione degli interventi di edilizia residenziale non di mercato" (Lungarella, 2012).

Un'ultima riflessione appare infine necessaria considerando il bando lanciato a giugno 2014 da Polaris Sgr (capofila tra le società di gestione dei fondi coinvolte nel SIF), con il patrocinio della CDPI Sgr, denominato "Progetto 10.000". Lo scopo del bando, rivolto in particolare alle imprese di progettazione, è di individuare tre proposte progettuali – per la realizzazione di 10.000 alloggi previsti mediante il SIF – "in grado di coniugare l'ottimizzazione e la flessibilità degli spazi (da interpretarsi



Fig.1 Progetto 10000. La flessibilità compositiva dei moduli abitativi.

come soluzioni distributive e tipologiche degli edifici e degli appartamenti) con un sistema costruttivo e tecnologico innovativo in grado di ridurre tempi di costruzione degli interventi di edilizia sociale, garantendo standard tecnico-qualitativi in linea con quelli attesi, di durabilità e manutenibilità dei materiali assicurando nel contempo il contenimento dei costi”, per edifici con tipologia a torre o in linea. Lo sviluppo del progetto, della durata di un anno, è articolato in quattro fasi: nelle prime due si procederà alla selezione delle tre proposte e alla loro successiva integrazione con gli aspetti relativi al contenimento dei costi e dei tempi (standardizzazione del momento progettuale; tecniche costruttive efficienti; adattabilità degli schemi progettuali alle specificità dei contesti di riferimento); nella terza e quarta fase, invece, si procederà prima con l’elaborazione di una serie di linee guida di tipo prescrittivo e di un progetto riferito ad un contesto “standard” facilmente adattabile alle specificità territoriali locali, e poi alla divulgazione delle linee guida a favore delle Sgr coinvolte nel SIF.

L’avvio di questo progetto, ancora nella sua fase iniziale, così come le recenti esperienze progettuali attuate mediante il sistema dei fondi, dimostrano che il partenariato pubblico/privato ha contribuito a stimolare l’innovazione di diversificati profili che, in ragione dell’equilibrio economico-finanziario dei progetti, hanno comportato l’avvio di sperimentazioni positive: sul piano tecnologico, incentivando l’utilizzo di materiali eco-compatibili e lo sviluppo di sistemi di risparmio energetico; sul piano costruttivo, incentivando processi che mirano alla riduzione di tempi e costi degli interventi; così come sul piano sociale, orientando lo sviluppo di comunità integrate affidate a una gestione sociale in grado di limitare problematiche di morosità, di insolvenza o più semplicemente di manutenzione immobiliare.

Analizzando in prima battuta gli obiettivi del “Progetto 10.000” si riconosce l’intenzione degli operatori coinvolti nel sistema finanziario di dare continuità alle scelte progettuali e costruttive riferibili alle recenti esperienze di Social Housing, tentando di replicare, con maggiore dettaglio tecnico, tutti gli elementi che hanno contribuito a caratterizzare positivamente queste iniziative principalmente sul piano dell’innovazione. Se, dunque, la standardizzazione del processo progettuale e costruttivo va giudicata con plauso rispetto agli obiettivi di contenimento dei costi e tempi delle operazioni, che incidono anche sulla definizione finale dei canoni e dei prezzi di vendita degli alloggi, è sulle sue ricadute territoriali e urbanistiche che sembra invece utile avviare una riflessione approfondita. Il dubbio è, infatti, che si possa poi generare una elevata ripetitività tra i contesti urbani in cui il Social Housing è inserito con una scarsa attenzione alla specificità e identità dei luoghi, oltretutto una reale impossibilità di utilizzare i sistemi costruttivi selezionati per interventi di recupero e riqualificazione urbana (se non nei casi di demolizione e ricostruzione).

La sfida prossima-ventura dei processi di partenariato sarà dunque far convergere la qualità progettuale e costruttiva, evitando un’elevata “standardizzazione urbana” degli insediamenti di nuova costruzione, integrando inoltre gli aspetti di innovazione procedurale e qualitativa anche negli interventi di recupero e riqualificazione, come in quelli sopra esaminati.

Altra questione poi, che rimane ancora aperta, sarà rispondere alle oltre 600.000 domande di ERP inevase, anche alla luce dell’art. 3 del Piano Casa di Lupi, in materia di alienazione del patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica.

bibliografia

Alberini C. 2011, *Urbanistica e real estate. Il ruolo della finanza nei processi di trasformazione urbana*, Franco Angeli, Milano.

Ognibene S. 2015, “Banche, le sofferenze immobiliari alla CDP”, *Il Sole24Ore*, 7 gennaio 2015.

Lungarella R. 2012, “Gli effetti dei fondi immobiliari chiusi per l’edilizia sociale sulla struttura del mercato della casa”, *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 105, pp. 136-142.

UB

i QUADERNI

#06

gennaio_marzo 2015
numero **sei**
anno **tre**

URBANISTICA tre
giornale on-line di
urbanistica
ISSN:
1973-9702

È stato bello fare la tua conoscenza!
cercaci, trovaci, leggici, seguici, taggaci, contattaci, ..

It was nice to meet you!

search us, find us, read us, follow us, tag us, contact us, ..

