

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

IL PIANO NAZIONALE DI EDILIZIA ABITATIVA

Il sistema delle costruzioni al centro
del Piano Casa

17 settembre 2008

INDICE

Abstract	3
1 Il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa: il ruolo del sistema delle costruzioni	4
2 Gli strumenti del “Piano Casa”	5
2.1 <i>I Programmi integrati e il ruolo del Project financing</i>	5
3 I soggetti	6
4 Le risorse del Piano: una leva per gli investimenti privati	7
4.1 <i>I contributi statali a sostegno del Piano</i>	7
4.2 <i>Il Sistema Integrato di Fondi immobiliari (SIF)</i>	7
Tabella 1 - L'impatto finanziario del piano nazionale di edilizia abitativa	10
Tabella 2 - L'impatto urbanistico, economico e occupazionale del Piano Casa - Ipotesi di ripartizione regionale	11

Abstract

Il Piano Casa vuole realizzare tutte le case che servono - e sono molte - e le vuole realizzare nel modo migliore. E' inutile e controproducente costruire due o tre palazzine, qui e là, dove capita. Ogni casa deve avere accanto i suoi servizi pubblici e privati, il verde, le infrastrutture per la mobilità sostenibile e l'efficienza energetica. La vera sfida non è fare case ovunque e dovunque. È necessario un salto di scala.

Le risorse che il Piano Casa offre devono essere poste al servizio di un grande progetto: realizzare 100 nuove città sostenibili, vivibili, accessibili. Queste città saranno realizzate senza sottrarre un solo metro quadro alle campagne coltivate o alle aree protette. Perché l'Italia è un grande territorio da riqualificare. Il Piano Casa interviene nelle parti più degradate del costruito, con interventi di demolizione e sostituzione, così come progetti ancora più ampi potranno restituire qualità e accessibilità alle "campagne urbanizzate", pezzi di territorio che non sono più terreni agricoli ma non sono mai diventati città.

Per evitare la dispersione delle risorse del Piano Casa, dobbiamo stare molto attenti alla "finanziarizzazione" del settore. Il Piano Casa non deve diventare un gigantesco "risiko", dove le vere poste in gioco non sono le case bensì la finanza ed i suoi derivati. Dobbiamo mettere in primo piano la qualità progettuale dei nuovi insediamenti, dialogare con i comuni per capire quali sono le aree migliori per intervenire, verificare tutte le condizioni di sostenibilità, da quelle ambientali a quelle economiche, quindi agire con la massima rapidità ed efficacia.

Solo in questo modo sarà possibile superare la dimensione del singolo intervento edilizio e giungere ad un ampliamento consistente della posta in gioco, con una "leva" industriale, in grado portare il numero di alloggi dagli annunciati 20 mila fino a 100/110 mila unità.

A tanto può ammontare, infatti, il contributo progettuale, realizzativo e gestionale del sistema delle costruzioni, con un utilizzo efficace degli strumenti finanziari previsti dal Piano.

Un effetto "leva" sui 700 milioni di euro di risorse statali coinvolte nel Piano, attraverso il cofinanziamento da parte di promotori privati che accettino la sfida dei Programmi integrati e dei meccanismi del project financing per interventi di housing sociale.

Una partnership industriale con il Sistema Integrato dei Fondi, che sono in grado di sostenere finanziariamente, per tutta la durata prevista, i programmi di intervento promossi dal sistema delle costruzioni.

Una città non si costruisce in un giorno: noi come produttori sappiamo quante difficoltà occorre superare per passare dalla carta alle case.

1 Il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa: il ruolo del sistema delle costruzioni

Con l'approvazione del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa il Governo ha introdotto, non soltanto uno strumento che affronta, dopo trenta anni e in maniera diretta ed organica, il problema della casa, ma lo ha voluto inserire nel più ampio e strategico ambito della riqualificazione urbana.

Questa evoluzione raccoglie il dibattito culturale che si è sviluppato intorno al ruolo della città e alle sue funzioni molteplici, ed in continuo cambiamento, che supera il concetto di "*abitazione sul territorio*" per giungere a quello più ampio di "*territorio abitato*".

Un "Piano Casa" che non esaurisce la sua funzione, quindi, nell'offerta di nuove e migliori abitazioni, ma che assume il ruolo di volano per il **rinnovamento di interi "pezzi" di città**.

Si tratta, in altre parole, di dare una risposta efficace all'esigenza espressa dal Presidente del Consiglio con l'**idea delle "100 città"**, attraverso la capacità di promozione, realizzazione e gestione di un processo di trasformazione che interessi tutto il territorio.

Per questa sfida **l'impegno e la progettualità del sistema delle costruzioni** sono a disposizione di una strategia di azione che ha forti connotati di innovazione.

La trasformazione del territorio e il governo del "territorio al futuro" si riflette nei settori e sulle tematiche rispetto alle quali si articola e si differenzia la produzione dello spazio costruito:

- le infrastrutture per la mobilità;
- la città;
- l'habitat.

Ma ogni programma appartiene a un territorio, a una città, a uno spazio preciso. Le politiche settoriali – come, fino ad oggi, è stata quella della casa – diventano realmente efficaci solo dopo aver riaffermato:

- l'indivisibilità del territorio;
- il carattere integrato di ogni progetto di mutamento dello spazio fisico, a prescindere dalla domanda di servizi o di prestazioni a cui deve rispondere.

Pertanto, il Piano Casa non può prescindere da una strategia di azione complessiva e federatrice delle attese e degli interessi degli attori.

Come suggerito dall'ANCE, **il Piano Casa promuove l'apertura di un grande cantiere per il miglioramento della qualità della vita nelle nostre città** e nei territori urbanizzati.

Questo cantiere – tanto progettuale quanto sperimentale – dovrà assumere una visione unitaria e coerente dell'idea di qualità della vita nelle nostre città, con riferimento agli spazi pubblici, al welfare urbano, all'housing sociale e alla mobilità sostenibile.

Le Imprese di costruzioni, ponendosi, per loro natura, all'incrocio tra la sfera amministrativa e la sfera della tecnica, sono l'unico soggetto in possesso di tale visione unitaria, ed in grado di trasformare l'idea progettuale in servizio al cittadino, attraverso la progettazione, realizzazione e gestione gli interventi del Piano.

2 Gli strumenti del “Piano Casa”

Per determinare le potenzialità del Piano Casa, in termini di volume di investimenti attivabili, occorre considerare tutte le opportunità offerte dalla normativa, con particolare riferimento agli strumenti in grado di attivare processi di rigenerazione e rinnovamento di interi pezzi di città.

Questi processi trovano naturale attuazione nei **Programmi integrati** e nel **project financing**, che vedono nella cooperazione pubblico-privata lo strumento più adatto ad una trasformazione efficiente del territorio.

Si tratta dell'esperienza più adatta a rispondere alla domanda di alloggi sociali, una domanda, però, che individua le soluzioni all'interno di iniziative complesse, in grado di offrire un pluralità di funzioni e di servizi all'abitare, in quella logica di integrazione territoriale che muove le scelte di pianificazione.

Attraverso una sapiente combinazione di tutte le possibilità offerte dal Piano Casa, si può stimare un **numero di alloggi pari a 100.000/110.000 unità**, inserite in un contesto urbano profondamente rinnovato dall'azione del piano¹.

2.1 I Programmi integrati e il ruolo del Project financing

Tra le linee di intervento assumono particolare rilievo quelle relative al *project financing* e ai *programmi integrati* di promozione edilizia anche sociale.

Si tratta di due strumenti nei quali viene esaltata la partnership tra soggetti pubblici e privati nella realizzazione di interventi particolarmente complessi nel mix funzionale proposto.

A tale proposito, la legge istitutiva del Piano Casa stabilisce che “*al fine di concentrare gli interventi sulla effettiva richiesta abitativa nei singoli contesti, rapportati alla dimensione fisica e demografica del territorio di riferimento*” è necessario procedere alla “*realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana, caratterizzati da elevati livelli di qualità in termini di vivibilità, salubrità, sicurezza e sostenibilità ambientale ed energetica, anche attraverso la risoluzione dei problemi di mobilità, promuovendo e valorizzando la partecipazione di soggetti pubblici e privati.*”

In un'interpretazione del social housing come “servizio” offerto dal territorio, la realizzazione di interventi nei quali la componente sociale sia solo uno di servizi offerti, e non l'unico, **il coinvolgimento dei privati appare insostituibile.**

Soltanto con questi strumenti è possibile operare quel cambiamento nelle politiche di housing che renda attuabile **la trasformazione ed il rinnovamento di interi pezzi di città**, anche attraverso interventi di **sostituzione edilizia.**

Per ottenere questi risultati è necessario valutare la progettualità, mettere a confronto, in maniera chiara e trasparente le diverse proposte, e valutare attentamente la qualità e la sostenibilità delle proposte di intervento,

¹ Secondo un'ipotesi di costo di costruzione convenzionale degli alloggi pari a 1.500 euro al mq. ed una superficie media degli stessi pari a 75 mq.

Di conseguenza il criterio ispiratore di qualsiasi iniziativa non può che essere quello dell'**evidenza pubblica delle procedure adottate**, in modo da garantire, da un lato la parità d'accesso e il pari trattamento di tutti i soggetti interessati, dall'altro l'opportunità, per le amministrazioni, di poter premiare le proposte migliori.

E' del tutto evidente che si possono immaginare soluzioni diverse a seconda della natura giuridica delle aree oggetto dell'intervento.

Ad esempio, nel caso di interventi localizzati su aree di proprietà pubblica, la loro assegnazione a soggetti privati potrà avvenire con i meccanismi del **project financing**.

In questa fattispecie è possibile immaginare, ad esempio, **interventi immobiliari "misti"**, che contengano, cioè, alloggi da destinare all'affitto a canone sostenibile e abitazioni per la vendita immediata ed eventuali insediamenti a destinazione non residenziale (commerciale, terziaria e servizi), funzionali alla qualità dell'intervento.

Questo mix tra alloggi in affitto e alloggi in proprietà, tra funzione residenziale e servizi pubblici o privati che si realizzano nell'ambito degli interventi integrati, può garantire la sostenibilità economica e finanziaria dell'operazione.

L'esito di tutte queste iniziative sarà quello di incrementare ulteriormente l'offerta di alloggi di edilizia sociale, ricompresi, però, in ambiti urbani multifunzionali, in grado di produrre un rinnovamento profondo delle nostre città, non soltanto sotto l'aspetto della residenza, ma anche in quello dei servizi a vantaggio delle stesse residenze, come gli spazi pubblici, il welfare urbano, la mobilità sostenibile.

A seconda delle condizioni economiche di ciascuna iniziativa potrà essere previsto un contributo pubblico diretto a sostegno del piano economico finanziario, oppure un intervento del Sistema Integrato dei Fondi a garanzia della fattibilità finanziaria delle operazioni.

Questa partnership tra tutti gli attori del Piano è in grado di ampliare notevolmente l'offerta di residenze, attraverso una "leva" industriale, propria dei singoli progetti, che può **portare il numero di alloggi dagli annunciati 20 mila fino a 100/110 mila**.

3 I soggetti

Un Piano casa che si proponga, non solo la realizzazione di abitazioni, ma la stessa rigenerazione di interi "pezzi" delle nostre città, deve trovare nel territorio tutti gli elementi necessari alla sostenibilità economica, ambientale e sociale delle iniziative.

Occorre fare ogni sforzo affinché sia colta l'opportunità di realizzare un Piano incardinato su progetti ed azioni multisettoriali:

1. l'emergenza abitativa rappresenta l'occasione per disegnare assetti spaziali, funzionali e infrastrutturali coerenti con le vocazioni, le caratteristiche e le suscettività di trasformazione dei territori interessati, secondo un principio di integrazione tra residenze, infrastrutture e servizi, pubblici e privati;
2. solo in tale contesto gli interventi finalizzati al potenziamento dell'offerta abitativa possono essere considerati come reale volano di sviluppo ecosostenibile e durevole;

3. la selezione degli interventi deve costituire il luogo privilegiato di dialogo-confronto-sinergia tra le Istituzioni, gli Enti locali, le imprese di costruzione, il settore del credito.

La qualità del processo istituzionale di attuazione del Piano potrà essere perseguita soltanto riaffermando **il ruolo dei Comuni** come i principali attori istituzionali per l'approvazione delle proposte avanzate dai promotori.

Solo in tal modo sarà possibile immaginare la realizzazione di processi complessi di trasformazione urbana, riducendo, allo stesso tempo, il rischio tecnico-amministrativo di ritardata realizzazione degli stessi.

4 Le risorse del Piano: una leva per gli investimenti privati

4.1 *I contributi statali a sostegno del Piano*

Accanto al Sistema Integrato dei Fondi il DL 112/2008 ha indicato una serie di finanziamenti pubblici a vario titolo disponibili, che può essere quantificata in **850 Meuro**.

Di questo ammontare, **150 Meuro** vengono utilizzati per il finanziamento del Sistema Integrato dei Fondi (SIF).

I restanti **700 Meuro** possano essere utilizzati nel limite massimo del 30% del costo degli investimenti per la realizzazione di alloggi a canone sostenibile.

Si tratta di un altro mezzo utile ai fini del coinvolgimento di soggetti, pubblici e privati, per i quali la componente finanziaria statale potrebbe essere necessaria ad innalzare la redditività di interventi altrimenti non realizzabili.

In altre parole, programmi che prevedessero una quota di housing sociale particolarmente elevata, e tale da non garantire un livello di rendimenti minimi accettati dal mercato, potrebbero divenire "bancabili" in presenza di un contributo che abbattesse i costi di realizzazione fino ad un massimo del 30% degli interventi di housing sociale previsti dagli stessi programmi.

Sulla base di tale ipotesi si può stimare che i finanziamenti statali disponibili possano un ammontare di investimenti per la realizzazione di residenze a carattere sociale pari a **2.300 Meuro**.

Tale livello di investimenti potrebbe essere addirittura superato in presenza di interventi che prevedano un mix di tipologie abitative ricomprese nei programmi, tali da aumentare la quota di edilizia sociale presente negli stessi.

4.2 *Il Sistema Integrato di Fondi immobiliari (SIF)*

Il Sistema Integrato dei Fondi immobiliari (SIF) costituisce, come detto, un interessante strumento previsto dal Piano per il finanziamento delle iniziative di edilizia residenziale.

Il primo passo per la realizzazione del SIF è stata la costituzione di un Fondo di investimento nazionale, la cui disponibilità iniziale è stimata in **1.000 Meuro**, e che ha come obiettivo dimensionale finale un ammontare di 3.000 Meuro.

All'ammontare iniziale del Fondo concorreranno le Fondazioni bancarie, le risorse statali a tale scopo destinate e la Cassa Depositi e Prestiti (CDP).

- Per stimare il contributo delle **Fondazioni bancarie** al finanziamento del Fondo si può far riferimento all'ammontare delle erogazioni annuali di quelle Fondazioni che, negli ultimi anni, abbiano scelto lo "sviluppo locale ed edilizia pubblica popolare" tra i settori di intervento.

Nel 2007 queste fondazioni hanno erogato 860 Meuro per investimenti no-profit. Ipotizzando una destinazione ad interventi di Social Housing pari al 30% delle erogazioni annuali complessive², si può stimare in **250 Meuro** annui il contributo delle Fondazioni bancarie al SIF.

- Il **contributo statale** al Fondo nazionale è determinato in 150 Meuro, a valere sulle risorse individuate nel DL 112/2008.
- Terzo, e più importante, sottoscrittore del Fondo nazionale è la **Cassa Depositi e Prestiti**, chiamata a contribuire fino al conseguimento dei 1.000 Meuro che costituiranno la dotazione iniziale del Fondo.

Nella tabella vengono illustrati i soggetti promotori del Fondo con le relative partecipazioni.

- Accanto alla presenza dei tre principali sottoscrittori, il Fondo potrebbe vedere la partecipazione di altri investitori istituzionali, quali le compagnie di assicurazione, i Fondi pensione ecc., giungendo ad una leva finanziaria pari al 50% della sua dotazione iniziale, portando la massa finanziaria complessivamente attivabile a **2.000 Meuro**.
- Il Fondo nazionale avrà come scopo principale lo sviluppo di molteplici **Fondi a livello locale**, ai quali contribuirà, seguendo le linee indicate dal Ministero dell'economia, con una quota non superiore al 40% della loro dotazione.

In tal modo le risorse complessivamente a disposizione dei Fondi locali, tra quelle derivanti dal Fondo nazionale e quelle degli investitori locali, ammonterebbero a **5.000 Meuro**.

Nell'ambito degli investitori locali un ruolo di primo piano sarà svolto **dal sistema delle costruzioni**, impegnato, in ciascun ambito territoriale, in operazioni di trasformazione e rigenerazione urbana, che vedono nei Fondi locali uno strumento decisivo per il sostegno economico-finanziario a lungo termine degli investimenti.

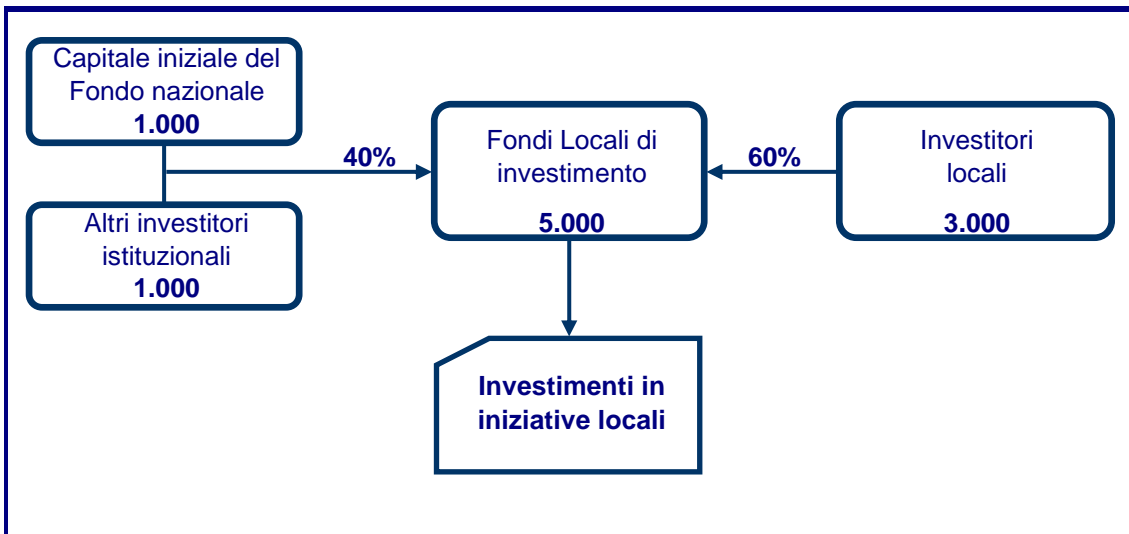
Sistema Integrato dei Fondi:
Composizione del Fondo Nazionale
(Meuro)

<i>Fondazioni Bancarie</i>	250
<i>Risorse Statali</i>	150
<i>Cassa Depositi e Prestiti</i>	600
<i>Dotazione Iniziale Fondo</i>	1.000

² Sulla base delle scelte di investimento fino ad ora effettuate, l'ipotesi sembra alquanto ottimistica. Il settore "sviluppo locale ed edilizia pubblica popolare" ha ricevuto, nel 2006, erogazioni pari a circa 100 milioni di euro, di cui, però, solo 1,8 destinati ad operazioni di edilizia sociale (Fonte Acri). L'interesse manifestato dalle Fondazioni bancarie nei confronti del Piano Casa spinge a ritenere certamente in crescita, per gli anni futuri, il ruolo di tali soggetti.

In questo modo il SIF potrà ottenere quella leva industriale sul proprio patrimonio in grado di ampliare in modo rilevante le potenzialità del Piano casa.

Fondo Nazionale: partecipazione agli investimenti locali



Elaborazione Ance su fonti varie

Infatti, lo schema precedente mostra, con sufficiente chiarezza, come lo strumento del Fondo locale sviluppi il suo massimo contributo proprio nell'ambito di una piena cooperazione con gli altri soggetti impegnati nella realizzazione del Piano Casa.

La natura "etica" dei sottoscrittori dei Fondi consente agli strumenti d'investimento locali di offrire la liquidità necessaria agli interventi, con rendimenti inferiori rispetto a quelli di mercato e per durate notevolmente superiori.

Questo mix attribuisce al SIF un ruolo di fondamentale importanza nelle operazioni che vedano la partnership tra soggetti pubblici e privati nella realizzazione dei programmi.

Tabella 1 - L'impatto finanziario del piano nazionale di edilizia abitativa

		Importi (Meuro)	Cofinanz.	Importi (Meuro)	Cofinanz.
1 Fondi Statali					
1.01	Fondo istituito presso il MIIT (Art. 11, co, 12 DL 112/2008)	Meuro	700	30 %	
1.02	Cofinanziamento privato	Meuro	1.600	70 %	
1.03	Totale Interventi di Edilizia sociale (SH)	Meuro	2.300		
1.04	Altri interventi residenziali ricompresi nei programmi	Meuro	3.450	40 %	5.444 30 %
1.05	Totale Interventi di Edilizia residenziale	Meuro	5.750		7.778
1.06	Altri interventi non residenziali ricompresi nei programmi	Meuro	5.750	50 %	7.778 50 %
1.07	Totale Investimenti edilizi	Meuro	12.000		16.000
2 Sistema Integrato dei Fondi (SIF)					
2.01	Disponibilità annuale nuovi investimenti Fondazioni bancarie	Meuro	250		
2.02	Cofinanziamento statale al SIF (art. 2 co 2 Bozza DPCM)	Meuro	150		
2.03	Risorse CDP	Meuro	600		
2.04	Totale sottoscrizioni del Fondo Nazionale		1.000		
2.05	Cofinanziamento al Fondo Nazionale		1.000	50 %	
2.06	Totale disponibilità Fondo Nazionale		2.000		
2.07	Cofinanziamento minimo per Fondi Locali		3.000	40 %	
2.08	Totale investimenti attivabili dal SIF		5.000		5.000
	di cui:				
2.09	<i>Interventi di Edilizia residenziale sociale</i>		1.500	30 %	
2.10	<i>Interventi di Edilizia residenziale</i>		3.500	70 %	
3	Dimensione del Piano		17.000		21.000
	di cui:				
3.01	<i>Interventi di Edilizia residenziale sociale</i>		3.800		3.833
3.02	<i>Interventi di Edilizia residenziale</i>		7.000		8.900
4	Alloggi finanziabili con Fondi pubblici e SIF		100.000		110.000
	di cui				
4.01	Alloggi di Edilizia residenziale sociale	n.	34.000		34.000
4.02	Alloggi di Edilizia residenziale	n.	62.000		79.000

Tabella 2 - L'impatto urbanistico, economico e occupazionale del Piano Casa - Ipotesi di ripartizione regionale

Regioni e province autonome	Chiave di riparto - Fonte: Decreto 4 dicembre 2002, n. 205	Fondo istituito presso il MIIT (Art. 11, co. 12 DL 112/2008)	Totale investimenti attivabili realizzazione "diretta" alloggi SH in Meuro	Numero alloggi SH	Altri investimenti residenziali inseriti nei programmi	Numero alloggi con "leva" industriale	Totale investimenti residenziali inseriti nei programmi	Numero totale alloggi
		(b) in tab. A	(c) in tab. A	(g) in tab. A				
Piemonte	6,69	46,85	167,33	1.472	716,15	6.559	883,48	8.032
Valle d'Aosta	0,13	0,89	3,18	28	13,59	124	16,76	152
Lombardia	10,89	76,26	272,35	2.397	1.165,66	10.676	1.438,01	13.073
Trento	0,74	5,21	18,60	164	79,61	729	98,21	893
Bolzano	1,05	7,33	26,18	230	112,03	1.026	138,20	1.256
Veneto	7,80	54,58	194,93	1.715	834,28	7.641	1.029,20	9.356
Friuli Venezia-Giulia	0,55	3,85	13,75	121	58,85	539	72,60	660
Liguria	3,58	25,05	89,48	787	382,95	3.507	472,43	4.295
Emilia-Romagna	11,91	83,34	297,63	2.619	1.273,84	11.667	1.571,46	14.286
Toscana	6,60	46,23	165,10	1.453	706,63	6.472	871,73	7.925
Umbria	1,79	12,51	44,68	393	191,21	1.751	235,88	2.144
Marche	1,96	13,69	48,90	430	209,29	1.917	258,19	2.347
Lazio	9,15	64,07	228,83	2.014	979,37	8.970	1.208,20	10.984
Abruzzo	0,65	4,56	16,28	143	69,66	638	85,93	781
Molise	0,17	1,16	4,15	37	17,76	163	21,91	199
Campania	9,42	65,91	235,38	2.071	1.007,41	9.227	1.242,78	11.298
Puglia	10,17	71,19	254,25	2.237	1.088,19	9.967	1.342,44	12.204
Basilicata	0,53	3,69	13,18	116	56,39	516	69,56	632
Calabria	2,59	18,10	64,63	569	276,60	2.533	341,22	3.102
Sicilia	12,28	85,96	307,00	2.702	1.313,96	12.034	1.620,96	14.736
Sardegna	1,37	9,56	34,13	300	146,06	1.338	180,18	1.638
Totale	100,00	700,00	2.500	22.000	10.700	98.000	13.200	120.000

Rev 8_ 16/9/2008