XVI LEGISLATURA

Indagini conoscitive n. 7

Camera dei deputati *Servizio commissioni*

Indagini conoscitive e documentazioni legislative n. 7

Mercato immobiliare

Commissione VIII
(ambiente, territorio e lavori pubblici)

Atti parlamentari
XVI legislatura

Copyright © Camera dei deputati
Segreteria generale - Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico - Roma, 2011

INDICE

Presentazione, di Angelo Alessandri, presidente della VIII Commissione permanente (ambiente, territorio e lavori pubblici) . *Pag.* VII

Avvertenza ..... » IX

1. RESOCONTI DELLE SEDUTE DELLA COMMISSIONE:

Seduta del 29 settembre 2009, 3; seduta del 27 ottobre 2009, 18; seduta del 28 ottobre 2009, 30; seduta del 12 novembre 2009, 34; seduta del 4 febbraio 2010, 42; seduta del 9 febbraio 2010, 56; seduta del 15 aprile 2010, 67; seduta del 12 maggio 2010, 88; seduta del 27 maggio 2010, 95; seduta del 9 giugno 2010, 106; seduta del 16 giugno 2010, 115; seduta del 13 luglio 2010, 126; seduta del 29 luglio 2010, 166.

DOCUMENTO CONCLUSIVO ..... » 171

2. ALLEGATI:

(Ulteriore documentazione acquisita nel corso dell'indagine)

Associazione nazionale costruttori edili (ANCE) ..... » 213

Associazione dell'industria immobiliare (Assoimmobiliare) ..... » 227

Confedilizia ..... » 241

Agenzia del Territorio ..... » 249

Centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio (Cresme) ..... » 287

Tecnoborsa s.c.p.a. Consorzio per lo sviluppo del mercato immobiliare (Tecnoborsa) ..... » 355

Nomisma ..... » 367

Centro studi investimenti sociali (Censis) ..... » 415

Associazione italiana del risparmio gestito (Assogestioni) ..... » 437

Genworth Financial ..... » 447

Associazione bancaria italiana (ABI) ..... » 457

Federazione industrie prodotti, impianti e servizi per le costruzioni (Finco) ..... » 481

Confabitare-Associazione proprietari immobiliari ..... » 497

Federazione italiana per la casa (Federcasa) ..... » 509

Confederazione nazionale inquilini associati (CONIA) ..... » 519

Conferenza delle regioni e delle province autonome ..... » 525

Indice dei nomi ..... » 531

Indice delle sedute ..... » 533

PRESENTAZIONE

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

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

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

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

Basta citare solo alcune delle « proposte prioritarie e strategiche » *contenute nel documento conclusivo per dare l'idea del buon lavoro svolto dalla Commissione e della necessità che il sistema istituzionale nel suo complesso dia una rinnovata prova della propria capacità di mettere a frutto, a vantaggio di tutti i cittadini, i risultati dell'attività conoscitiva e di proposta condotta nella sede parlamentare. Si pensi, anzitutto, all'introduzione di una tassazione sostitutiva (la cosiddetta* « cedolare secca »*) sul reddito da locazioni, inserita dal Governo, pochi*

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

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

ANGELO ALESSANDRI
Presidente della VIII Commissione
(ambiente, territorio e lavori pubblici)

AVVERTENZA

Il presente volume contiene i resoconti stenografici delle audizioni, la documentazione riprodotta in allegato ai resoconti medesimi, il documento conclusivo approvato dalla Commissione, nonché ulteriori documenti acquisiti nel corso dell'indagine.

1. RESOCONTI

SEDUTA DI MARTEDÌ 29 SETTEMBRE 2009

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ANGELO ALESSANDRI**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **SALVATORE MARGIOTTA**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ANGELO ALESSANDRI

La seduta comincia alle 13,20.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti di ANCE, FIAIP, FIMAA, ANAMA, Consulta nazionale interassociativa per l'intermediazione immobiliare, Confedilizia, Assoimmobiliare.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul mercato immobiliare, l'audizione di rappresentanti di ANCE, FIAIP, FIMAA, ANAMA, Consulta nazionale interassociativa per l'intermediazione immobiliare, Confedilizia e Assoimmobiliare.

Do la parola ai rappresentanti dell'ANCE.

ANTONIO GENNARI, *Direttore affari economici e centro studi dell'ANCE*. Grazie, presidente. Consegneremo un documento contenente le nostre osservazioni e le nostre proposte. Desidero solo illustrare brevemente il punto di vista dell'ANCE su quello che sta accadendo sul mercato immobiliare. Sicuramente, gli ultimi dati dell'osservatorio indicano che c'è una forte riduzione degli investimenti anche nella produzione della nuova edilizia abitativa.

A giugno abbiamo stimato per il 2009 una diminuzione degli investimenti del 10,9 per cento in termini reali e del 19 per cento nella realizzazione di nuova produzione. In ogni caso, tutti i comparti mostrano un segnale molto negativo dopo un ciclo positivo abbastanza lungo e un primo segnale di riduzione degli investimenti registrato nel 2008. Del resto, tutti gli indicatori rilevano questa tendenza e la nostra preoccupazione è che il picco del *trend* negativo possa verificarsi verso la fine dell'anno.

Oggi, infatti, tutti gli investimenti sono frutto degli effetti di trascinamento di investimenti iniziati negli anni passati. È necessario tener presente, infatti, che per creare una nuova realizzazione di edilizia abitativa occorrono circa 18-24 mesi. I livelli di produzione attuali, dunque, sono quelli avviati 18-24 mesi addietro. Il problema è che queste attività vanno a scemare e a chiudere. Per questo, come ha sottolineato spesso il presidente Buzzetti, la crisi per il nostro settore cala lentamente, ma si riprende altrettanto lentamente, in quanto esso il settore delle costruzioni è fondato su meccanismi decisionali di lungo periodo e ciò può divenire effettivamente preoccupante a fine anno.

L'attuale crisi economica e finanziaria produce incertezza nelle famiglie e nelle imprese e la stretta creditizia per il nostro settore è ancora molto forte. Dobbiamo dire che le nostre imprese continuano a segnalarci una forte riduzione in tal senso. I dati della Banca d'Italia indicano che i flussi di investimenti e l'attivazione

di mutui per le nuove abitazioni hanno segnato un meno 23 per cento nel primo trimestre del 2009 rispetto all'anno precedente, e questo dato vale anche per gli acquisti.

Noi subiamo, dunque, una doppia stretta creditizia. La prima riguarda le imprese che vogliono iniziare e hanno iniziative da avviare. Le banche, infatti, al di là dei tassi di interesse che applicano – in seguito, magari, possiamo entrare nei particolari degli *spread* in crescita – finanziano una quota dell'investimento molto inferiore rispetto a prima. Se prima le banche concedevano un 80 per cento di debito e un 20 per cento di *equity* delle imprese, oggi non vanno oltre il 50-60 per cento. Ciò significa che l'impresa deve disporre di molto più capitale, riducendo, in tal modo, le sue capacità operative.

La seconda stretta creditizia, inoltre, si verifica dal lato della domanda. Infatti, mentre un tempo le banche concedevano l'80-90 per cento del mutuo a una famiglia che voleva acquistare una casa, oggi la percentuale si è abbassata al 60 per cento, addirittura con richieste integrative di fideiussioni da parte dei genitori. Abbiamo, quindi, una domanda in forte difficoltà, come risulta evidente anche dai dati delle compravendite. Domani, probabilmente, usciranno gli ultimi dati dell'Agenzia del territorio, ma già quelli più recenti indicavano una diminuzione del 20 per cento delle compravendite nei primi mesi del 2009.

Dobbiamo, tuttavia, distinguere tra domanda che non compra e fabbisogno. Il fabbisogno, infatti, esiste. Questa è la nostra sensazione e posso fornire, al riguardo, tre indicazioni di massima: anzitutto, la popolazione cresce. Noi abbiamo anticipato il dato sui residenti in Italia. Nelle previsioni più ottimistiche l'ISTAT prospettava il raggiungimento di 60 milioni di abitanti nel 2015, mentre nel 2008 abbiamo già superato questo traguardo. Inoltre, volendo trattare di dinamica del mercato, dobbiamo rilevare che mediamente, tra il 2003 e il 2008 – cioè in una fase di espansione del ciclo – le famiglie sono aumentate di 353.000 unità all'anno, mentre i permessi di costruire mediamente di 280.000. Esiste, quindi, un differenziale per cui, se consideriamo il cumulato dal 2003 al 2008, tra le nuove famiglie che si presentano sul mercato e la produzione di abitazioni avviata, mancherebbero circa 350.000 case, naturalmente distribuite sul territorio in modo differenziato.

La domanda, quindi, intesa come fabbisogno, c'è: ciò che manca in questo momento è la facilità per le famiglie di accedere al mutuo per i motivi che abbiamo detto, e la possibilità per le imprese di portare avanti gli investimenti che hanno progettato e predisposto nell'attuale contesto di stretta creditizia.

Vorrei sottoporvi ancora qualche altro dato ed esporre alcune proposte. Innanzitutto, esiste un problema che rappresenta sicuramente un'anomalia tutta italiana, ossia la mancanza di case in affitto. Riferisco un dato semplice: in Italia, sull'intero *stock*, le case in affitto sono il 18,8 per cento, contro il 57 per cento della Germania e il 42 per cento della Francia. Naturalmente, a questo riguardo, ci sono problemi di carattere culturale, ma anche di carattere legislativo e di normativa fiscale.

Esiste, poi, il problema dell'edilizia sociale: il dato diffuso, che abbiamo ripreso tante volte, indica che su cento abitazioni, quelle sociali sono il 4,5 per cento, contro il 17 per cento della Francia e il 34 per cento dei Paesi del nord Europa. Occorre, pertanto, intervenire. Il piano di *housing* sociale è un provvedimento buono, tuttavia non mi soffermerò su questo tema in quanto ne parlerà il dottor Massimo Ghiloni trattando dei nostri obiettivi e dei nostri suggerimenti. Certamente noi riteniamo che sia stata una scelta giusta; il problema rimane quello di accelerare il meccanismo per attivare questi programmi, altrimenti corriamo il rischio di arrivare troppo tardi a soddisfare una domanda che ha bisogno, nell'immediato, di risposte efficaci sia in termini sociali, sia in termini anticongiunturali per il settore delle costruzioni.

Vorrei brevemente citare alcuni provvedimenti che noi riteniamo giusto adottare e sui quali in seguito potremo tornare più ampiamente. Il primo è quello della tassazione sostitutiva dei redditi da locazione. Va bene, infatti, sostenere un'edilizia sociale e un'edilizia di canoni sostenibili, tuttavia, per aumentare l'offerta di case anche da parte di privati, noi riteniamo utile avanzare una proposta che in Parlamento è già circolata, ossia applicare un'imposta sostitutiva del 20 per cento sui redditi delle case e sperimentarla per le nuove case costruite. Noi possiamo fornire tutti i dati di stima e di impatto; l'importante è che si comincino a mettere sul mercato case che possono andare in affitto per almeno dieci anni con questo meccanismo, che ha il pregio di stimolare l'investimento, stimolare l'affitto e contrastare il mercato nero delle locazioni. In Italia, infatti, a differenza di altri Paesi, l'aliquota marginale del reddito delle famiglie tassa il reddito da locazione, finendo così per favorire l'insorgenza di un problema di scarsa trasparenza, di mercato nero e di limitata offerta del mercato privato.

Noi offriamo altre due proposte per stimolare il mercato e raggiungere gli obiettivi del risparmio energetico che lo stesso Governo si è posto. La prima proposta consiste nel dare un sostegno alla domanda di edilizia ecocompatibile. Chiediamo che le nuove case che garantiscono una prestazione energetica dell'immobile superiore del 30 per cento rispetto ai valori presenti nel provvedimento che entrerà in vigore dal primo gennaio 2010, possano beneficiare di uno sgravio fiscale pari al 50 per cento dei relativi costi per un periodo di cinque anni. Si tratterebbe di uno sgravio pari a circa 7.000 euro per una casa di 80-85 metri quadrati. Ciò presenta un doppio vantaggio: innanzitutto, stimola l'investimento e premia le imprese che, scegliendo le tecnologie innovative, migliorano la qualità delle costruzioni rispetto alle prestazioni previste nelle norme (diciamo quelle che partono dal 2010, quindi si tratta di valori alti) e, al contempo, permette di accrescere il numero di chi migliora le prestazioni energetiche, prevedendo il 50 per cento di sgravio. L'obiettivo è di stimolare il mercato a creare prodotti di qualità e premiare il mercato che sceglie un determinato tipo di obiettivo a livello di risparmio energetico complessivo.

La seconda proposta riguarda il sostegno alle ristrutturazioni ecocompatibili. A questo riguardo occorre fare una riflessione sul 55 per cento di detrazione delle spese introdotto due anni fa; a nostro avviso sarebbe utile che fosse mantenuto anche dopo il 2010, collegandolo, tuttavia, a una effettiva prestazione di miglioramento del risparmio energetico nelle case che vengono ristrutturate.

L'ultima proposta che vorrei segnalare riguarda un argomento già più volte affrontato in Parlamento, quello relativo al ripristino transitorio dell'IVA sulle cessioni immobiliari. Sappiamo che oggi, nel momento in cui viene terminata una casa, l'IVA può essere applicata se viene venduta entro quattro anni, altrimenti si passa al nuovo sistema dell'imposta di registro e per l'impresa l'IVA diventa un costo retroattivo. Tenuto conto del momento di crisi del mercato, noi chiediamo di allungare in via transitoria questo periodo; vi possono, infatti, essere imprese che hanno difficoltà a vendere l'immobile costruito e che si trovano con la spada di Damocle dell'ulteriore costo dell'IVA, senza possibilità di scaricarla.

PRESIDENTE. Purtroppo dovrò assentarmi; mi sostituirà il vicepresidente Margiotta. Vorrei solo accennare a un paio di questioni che credo siano utili per un incontro futuro. Se ci sono delle proposte in questo senso da parte vostra, saremo ben disposti a recepirle.

Noi abbiamo iniziato l'esame di due proposte di legge che mi sembrano di particolare interesse. Una di queste riguarda l'accesso alla professione di costruttore edile e la qualificazione dei lavoratori dell'edilizia: sarebbe importante riuscire a portarla avanti velocemente,

dato che c'è molta tensione nel mercato immobiliare e, più in generale, nel settore delle costruzioni. La seconda proposta di legge riguarda un problema già da tempo affrontato in altri Paesi. Segnalo, ad esempio, che nel corso di una recente missione in Svezia abbiamo visto un quartiere interamente ecocompatibile, sorto recuperando un'area industriale completamente degradata e inquinata. Gli svedesi si fanno forti di queste iniziative, eppure io credo che noi non siamo secondi a nessuno nella capacità realizzativa. Purtroppo, a causa della burocrazia, pur avendo tante belle idee, spesso non riusciamo a portarle a termine.

Come ho detto, quindi, abbiamo iniziato l'esame di una proposta di legge – che è in fase piuttosto avanzata e che speriamo riesca anche a concludersi rapidamente – concernente un sistema normativo, che abbiamo chiamato « Sistema casa qualità », che introduce regole chiare per la valutazione e la certificazione della qualità dell'edilizia residenziale e che prevede la realizzazione di case costruite con l'impiego di materiali a risparmio energetico, l'autosufficienza energetica degli edifici, il riciclo dell'acqua, l'utilizzo pieno della domotica e di tutte le altre tecnologie innovative che rappresentano un *know-how* peculiare delle imprese italiane. Questo ci consentirebbe, tra l'altro, di avere un'importante voce in capitolo e di recuperare aree all'interno delle città, piuttosto che costruire nuove urbanizzazioni. Su queste basi si può fare un grande lavoro di recupero che sarebbe anche di alto profilo.

Per realizzare un simile progetto, però, dovremmo riuscire a spingere politicamente tutti gli attori in campo e costituire una sorta di *lobby*, come si dice in questi casi. Conseguire ciò ci sembra molto importante, specie in un momento come questo, nel quale è giusto rilanciare l'economia e investire sul risparmio energetico e sulla minore dispersione dell'energia, considerando anche che a Copenaghen dovremo discutere proprio di questi temi. L'invito che vi rivolgo è di collaborare, offrendoci suggerimenti e proposte che siamo disponibili ad accettare.

Inoltre, anche a nome della Lega, per la quale è presente anche il collega Togni, raccolgo le due istanze presentate inizialmente relative al problema della stretta creditizia. Credo, infatti, che ciò costituisca il vero problema. È necessario aprire il credito bancario, oltre a cambiare il patto di stabilità che riguarda i comuni. Su questo tema, come sapete, 380 sindaci della Lega sono assolutamente schierati, proprio al fine di ottenere questa modifica.

Ci sono molte opere che, pur essendo disponibili i fondi, sono ferme e non riescono ad essere sbloccate. Questo argomento, dunque, rappresenta un altro volano che può essere rilanciato e sul quale sfondate una porta aperta. Speriamo di trovare una soluzione già in sede di approvazione della finanziaria.

Venendo al problema delle banche, io credo che sia importante, ma ritengo che tutti dobbiamo fare la nostra parte e spingere sul Governo e gli altri attori perché il credito si apra davvero. I « Tremonti bond », infatti, possono dare la stura a un grande credito, ma vedo che le banche non li prendono, oppure quelle che li prendono addirittura non emettono il credito sul mercato. C'è, quindi, un problema reale e concreto.

Finisco dicendo che, anche se non c'è ancora un'idea specifica, ritengo necessario approfondire la riflessione sulle misure a sostegno del mercato delle locazioni. Ci sono moltissime case sfitte in giro per le città del nord Italia e non solo. È inutile, quindi, pensare a costruire nuove case, quando ci sono, ad esempio, in una città come Reggio Emilia, 7.000 immobili invenduti. Evidentemente c'è qualcosa che non funziona nel mercato e costruendo si corre il rischio di portare capitali « strani » ad investire. Quando, infatti, ci sono degli invenduti, non ha senso costruire case nuove.

Io ho sentito di una proposta – che tra l'altro in alcuni Paesi europei viene già attuata e che bisogna studiare bene – per

cui i comuni, facendosi garanti per gli affitti sociali, senza costruire nuove case popolari, acquistano gli immobili invenduti esistenti, li ristrutturano e fanno in modo di darli in affitto alle famiglie che ne hanno bisogno, senza così costruire quartieri come quelli degli anni Settanta, ossia quelli delle case popolari, nei quali chi va a viverci assume di per sé l'etichetta di degradato e patisce quasi un'esclusione sociale. Nel tessuto sociale ci sono già queste case invendute che possono essere recuperate e nuovamente immesse nel circuito dell'affitto. Sarebbe una operazione sociale enorme che eviterebbe di dover costruire nuove case popolari o nuovi quartieri. Su questo però occorre una proposta specifica. Io vi lancio la palla: siamo disponibili a ragionare insieme su una proposta per studiare il modo di utilizzare questo strumento. È una linea attualmente esistente che però nessuno sta ancora utilizzando.

Lascio ora la presidenza al vicepresidente Margiotta per il prosieguo dell'audizione.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE SALVATORE MARGIOTTA

MASSIMO GHILONI, *Direttore legislazione mercato privato dell'ANCE*. Volevo solo aggiungere, riguardo a quanto detto poco fa, che io sono andato in Svezia trent'anni fa, e già allora c'erano dei processi di demolizione e ricostruzione in corso. In Italia ancora discutiamo se demolire o meno una palazzina.

Per non abusare della pazienza della Commissione, vorrei limitarmi ad una sottolineatura. Non posso, infatti, dimenticare che in questa Commissione è incardinata la riforma della legge sul governo del territorio, e io non perdo occasione per dire che dovrebbe essere approvata, perché è la madre delle soluzioni di tutti questi problemi.

In un discorso come quello che faceva il presidente, in riferimento al concorso all'edilizia in locazione, all'*housing* sociale, e via dicendo, ci vorrebbe un chiarimento sul problema delle aree. Infatti, premesso che c'è carenza di finanziamenti, il problema si sposta sulla disponibilità di aree a costi contenuti. Negli ultimi anni abbiamo assistito, sempre per via di questa carenza della mancata riforma della legge sul governo del territorio, ad oscillazioni della legislazione statale e regionale che – sintetizzando – una volta prescrivono che se il costruttore attua un programma costruttivo deve cedere obbligatoriamente le aree per l'*housing* sociale, perché è standard di urbanizzazione, equiparando, così, la casa sociale allo standard; un'altra volta, ed è il caso del cosiddetto « Piano Casa 1 » prevede invece che se realizzo *housing* sociale mi può essere riconosciuta una premialità, ribaltando quindi la prospettiva. Infine, nel campo della gestione del piano, c'è la perequazione, la quale diventa una leva fiscale per cui è obbligatorio cedere aree per realizzare anche edilizia sociale. Abbiamo, cioè, un pendolo che oscilla tra un discorso di premialità, se c'è il concorso di edilizia sociale, e uno di penalizzazione.

In materia urbanistica il discorso si chiude in questi termini: la perequazione e tutti gli altri istituti vogliono usare l'urbanistica a fini fiscali. Bisogna, dunque, fare chiarezza: l'urbanistica ha una finalità, gli altri aspetti riguardano la leva fiscale. Il punto essenziale, in ogni caso, è quello di cominciare a distinguere fra rendita e profitto di impresa. Dobbiamo fare chiarezza su questo punto e da qui si possono risolvere forse gli altri problemi.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai colleghi che intendono porre quesiti e formulare osservazioni.

GUIDO DUSSIN. Condivido quanto detto e ritengo che vada sicuramente trovato un punto d'intesa. Non si può, tuttavia, pensare che chi rilascia la concessione non sia titolare di un qualcosa. La perequazione, i crediti edilizi e via

dicendo, sono questioni che dobbiamo perorare e sistemare bene, altrimenti si crea solo ed esclusivamente rendita.

Impostiamo maggiormente il discorso della casa, come stiamo facendo in questa Commissione, sul « Sistema casa qualità » e sul « Piano Casa »; in tal modo avremo delle case che sono dei manufatti reali e non pure speculazioni. L'oggetto che ne verrà fuori non sarà più il frutto di una speculazione. In tal modo avremo tolto la speculazione, tolto la rendita e lasciato il profitto all'impresa o a chi produce il bene urbanistico. Non possiamo, però, pensare al singolo manufatto casa: se parliamo di urbanistica dobbiamo pensare in termini di lottizzazione, altrimenti parliamo di edilizia privata. Su questo punto, il gruppo Lega nord sarebbe ben concorde nel trovare la soluzione, anche a livello nazionale, per mettere alcune regole. Ci sono altre regole a livello nazionale che possiamo tranquillamente inserire, dal sistema del parcheggio a quello della volumetria. Su quest'ultima, ad esempio, abbiamo sempre insistito perché fosse al netto, ma anche così alcuni spazi che servono per la casa – come quelli tecnologici o quelli per il parcheggio di superficie e quant'altro – possono benissimo essere annullati come volumetria.

Il ragionamento va fatto in senso pieno e solo ed esclusivamente per quel che ci compete; dopodiché le regioni faranno le loro scelte. Per parte nostra dobbiamo offrire delle opportunità e delle possibilità di indirizzo alle regioni che poi, però, restano le istituzioni titolate a gestire questo bene.

TINO IANNUZZI. Grazie per tutti i dati e gli spunti di riflessione che l'ANCE, come al solito, ci ha fornito. Con molta rapidità mi soffermerò su due punti. Noi realizziamo questa indagine conoscitiva, anche attraverso una riflessione che abbiamo sviluppato in seno al neocostituito Osservatorio parlamentare sul mercato immobiliare, con tanti parlamentari di tutti gli schieramenti e di entrambe le Camere, con l'obiettivo di avere un quadro preciso dei problemi e delle spie rosse che esistono sulla situazione del mercato immobiliare e di formulare suggerimenti e indicazioni di proposte di soluzioni da sottoporre all'esame del Parlamento nel dialogo con l'Esecutivo.

Il primo punto che vorrei brevemente trattare riguarda più direttamente la tipologia degli interventi che possiamo prefigurare. Io non penso che possiamo realizzare una riflessione sul fabbisogno immobiliare, che pure esiste ed avverte punti carenza nel nostro Paese, senza legarlo in stretta connessione allo sforzo di considerare la riqualificazione e la rigenerazione urbana. Se la risposta che andiamo a incrociare al fabbisogno abitativo esistente è di realizzare nuove edificazioni slegate da un rapporto di « riammagliamento » del territorio urbano delle nostre periferie e delle nostre città, essa sarebbe profondamente sbagliata.

La questione, dunque, è come possiamo riuscire a legare lo sforzo del miglioramento e dell'incremento dell'offerta immobiliare all'obiettivo della riqualificazione urbana. Su questo sarebbe utile avere i vostri dati e le vostre stime sulle dimensioni quantitative del fenomeno. Quale dimensione quantitativa può avere, in questa prospettiva, il recupero dell'edificato fatiscente, inadeguato, vecchio, inutilizzato o comunque inidoneo, che attualmente esiste ?

Dico questo perché penso che la scelta prioritaria di intervento debba essere fatta in base a questo; ciò si lega, infatti, non solo al problema di evitare nuove edificazione *tout court*, ma soprattutto si lega al recupero di situazioni immobiliari che all'interno delle nostre aree urbane molto spesso danno una pessima immagine di sé, essendo in condizioni di inutilizzabilità, di degrado, o comunque di non adeguatezza rispetto ai profili del risparmio energetico, alle tipologie di materiali utilizzati, ma anche alle condizioni di dignità delle persone e della vivibilità.

Da questo punto di vista, non c'è dubbio che sia giunta l'ora che il Parlamento decida alcune misure fiscali e che

il Governo li adotti: con i colleghi della maggioranza dovremmo passare, in sede di esame della legge finanziaria, dalle parole ai fatti, e mi riferisco all'introduzione di una imposizione di una tassazione separata per la locazione immobiliare. Noi abbiamo uno strumento che mi pare sia uno dei pochi che, in modo *bipartisan*, possiamo riconoscere che abbia funzionato benissimo: mi riferisco a quello della detraibilità del 36 per cento delle spese per la ristrutturazione degli immobili e dell'IVA al 10 per cento per tali attività. Con la finanziaria snella, asciutta e poverissima di interventi, è stabilizzato *pro tempore,* sino al 2012, sia il 36 per cento sia il 10 per cento. Ora, a parte che dovremmo arrivare alla stabilizzazione *tout court* e *sine die;* la proroga di un triennio che si ripete quest'anno, infatti, è comunque positiva e dà una certezza agli operatori. Tuttavia, è evidente che andrebbe posta la questione di questa partita contabile tra infrastrutture e bilancio che di anno in anno, da Visco a Tremonti, da Lunardi a Di Pietro e Matteoli si riproduce e si ripete senza che si riesca a porre un punto di intelligenza interpretativa nelle regole contabili.

Questo è uno strumento che ha funzionato; lo stesso *bonus* energetico al 55 per cento – che peraltro non ha probabilmente lo stesso tasso di successo del 36 per cento, ma che comunque sta funzionando – è uno sviluppo ulteriore dell'agevolazione fiscale per le ristrutturazioni edilizie. Occorre capire come poter ampliare questo strumento che già esiste, non solo nella sua dimensione quantitativa – anche se ritengo che sarebbe auspicabile che passasse dai 48.000 euro ai precedenti 78.000 –, ma legandolo più direttamente a un concorso di intervento pubblico e privato che porti al recupero dei fabbricati inutilizzabili o fatiscenti e alla riqualificazione urbana. Penso che questo dovrebbe essere un campo prioritario di proposte operative: infatti, laddove c'è uno strumento che ha funzionato, direi che sarebbe opportuno concentrarci su quello e ampliarlo; una volta fatto ciò, possiamo valutare tutte le altre ipotesi.

Quanto al secondo punto, avete sottolineato una duplice difficoltà del mercato immobiliare rispetto al mondo del credito: da un lato, la percentuale di investimento immobiliare che gli istituti di credito coprono per l'operatore diminuisce dall'80 al 50-60 per cento; dall'altro, diminuisce la disponibilità dell'erogazioni degli istituti di credito nel dare mutui alle famiglie che vogliono acquistare o comunque compiere operazioni di rinnovamento immobiliare. Questo è un *trend* generale. Io chiedo, tuttavia, se nel Mezzogiorno del Paese ci sono situazioni di ulteriore accentuazione di questa duplice difficoltà. Registrate che questa condizione di debolezza e di criticità del mondo del credito rispetto al mercato immobiliare sia standardizzata sul piano nazionale, o è più forte, pesante e negativa nel Mezzogiorno del Paese ?

TOMMASO GINOBLE. Anche io ringrazio coloro che ci portano con tanta cortesia il loro contributo attraverso queste audizioni. Io mi rivolgo soprattutto ai miei colleghi, sottolineando le richieste di aiuto e di particolare attenzione che queste associazioni stanno rivolgendo al mondo politico e amministrativo. In primo luogo, ci hanno detto in maniera chiara che dopo decenni di *trend* in una direzione, la quantità degli investimenti, soprattutto nell'edilizia sociale, sembra si stia pian piano esaurendo.

Abbiamo, dunque, il dovere di recepire questa osservazione forte per far sì che tutti insieme, in un momento così complicato della vita del Paese, possa avere almeno una risposta immediata. Altrimenti queste audizioni rimangono cortesi ma senza risultati. Dobbiamo assumerci la responsabilità di dire che queste risorse devono essere trovate e aumentate. Sono estremamente favorevole che ciò venga fatto, soprattutto perché queste risorse di

carattere pubblico svolgono un ruolo di volano, trascinandosi tante altri settori dell'economia.

Il secondo punto che hanno messo in evidenza e che il collega Iannuzzi ha successivamente ripreso è la necessità di far sì che la fame abitativa non si risolva solamente in nuove costruzioni. Mi sembra, però, che se il mercato va in una certa direzione, ciò accade per due motivi: in parte perché le aziende più sono agevolate con le nuove edificazioni che con il recupero, in parte perché le normative non favoriscono quest'ultimo.

In questo senso, la seconda richiesta che ci viene rivolta è di creare le condizioni che facilitino il recupero abitativo anziché le nuove abitazioni. Mi sembra che su questo tema ci sia un'eterna disputata: tutti, infatti, siamo d'accordo sul fatto che sia meglio recuperare piuttosto che occupare nuove porzioni di territorio; stiamo, infatti, antropizzando l'intero Paese, mentre il Signore l'ha creato bello e noi avremmo il dovere di conservarlo intatto il più possibile. Però, se non creiamo le condizioni normative, legislative e soprattutto economiche che portino un costruttore a scegliere una possibilità rispetto all'altra, io credo che potremmo continuare a lungo queste audizioni senza risolvere e toccare il cuore del problema.

PRESIDENTE. Do la parola ai rappresentanti dell'ANCE per la replica.

MASSIMO GHILONI, *Direttore legislazione mercato privato dell'ANCE*. Poiché le osservazioni svolte hanno suscitato interesse, vorrei aggiungere qualcosa. È chiaro che si è assolutamente favorevoli all'intervento di riqualificazione edilizia, anche da un punto di vista economico. Perché, dunque, non si realizza ? La prima volta che si è introdotta la demolizione e ricostruzione, la legge recitava così: « a parità di volume, a parità di sagoma, a parità di area di sedime, con gli stessi materiali ». Non è necessario che aggiunga altro.

In Italia abbiamo, inoltre, una proprietà molto diffusa, pertanto o si mettono in gioco gli immobili dismessi o queste operazioni non possono partire. Dal punto di vista economico, la cosa più negativa che si possa fare è riqualificare un solo edificio; se, infatti, riqualifico l'edificio ma il contesto è degradato, l'operazione è fallita. Io assicuro quindi la massima disponibilità a condizione di affrontare il tema in modo diverso. Il 36 per cento, inoltre, va bene per il privato, ma per l'impresa ci vuole una moneta urbanistica, ossia la premialità, come che si diceva prima: la moneta finanziaria per il privato, la moneta urbanistica per l'impresa.

ANTONIO GENNARI, *Direttore affari economici e centro studi dell'ANCE*. È chiaro che in tutto il mondo si fa recupero e quindi non posso aggiungere niente a quanto ha detto il dottor Ghiloni. Esiste però un problema, ossia che in Italia solo ora, cioè con le leggi del « Piano Casa 2 », si è rotto il tabù della demolizione e ricostruzione. In tutti i Paesi europei, sia nel residenziale che nel non residenziale, si fa demolizione e ricostruzione.

In una ricerca che abbiamo svolto a livello europeo sul non residenziale, e che vi faremo avere, si dice che tutti gli edifici, proprio per una loro evoluzione, hanno una vita: hanno una nascita e hanno una morte, pertanto devono essere innovati. Questo è un problema di miglioramento della qualità del produrre, della qualità della vita e anche di bellezza architettonica. In sostanza, noi abbiamo bisogno di rinnovare le città e di recuperare quello che c'è da recuperare. Tuttavia, se parliamo in termini di efficienza energetica, allora bisogna buttare giù e ricostruire quegli edifici del passato che a volte sono anche molto brutti. Su ciò credo che siamo tutti d'accordo.

Un'ultima questione che mi sta a cuore è quella relativa al fabbisogno edilizio. In piena crisi degli anni Novanta, si diceva che non servivano più case, che lo *stock* era finito, che non

c'era più nulla da fare. Ebbene, tra il 1998 e il 2008 si è verificato il più lungo ciclo dal dopoguerra ed è cambiata la struttura demografica di questo Paese. Dagli studi che abbiamo eseguito in Lombardia e in Veneto si evince che nelle province delle due regioni – non nei centri urbani – c'è stata una crescita della popolazione degna degli anni Sessanta: 6-7 per cento in più nel giro di 5-6 anni nelle cinture territoriali, ossia nei comuni di terza, quarta e quinta corona. Si è verificato, cioè, un cambiamento demografico per cui le persone, al di là delle pianificazioni urbanistiche, si sono fisicamente spostate perché c'era fame di abitazioni, fame di residenza. Non commettiamo, quindi, un secondo errore oggi, alla fine del 2009. Guardiamo cosa ci chiede il mercato: il fabbisogno abitativo esiste.

I dati che ho citato – vi lasceremo poi tutti i documenti che abbiamo stilato – rivelano il rapporto tra le nuove famiglie che si presentano sul mercato ogni anno e la produzione realizzata in questi anni. Il 27 ottobre usciremo con il nostro Osservatorio, dove ricostruiamo questo percorso. Il mercato è fatto di domanda e offerta, ma il problema è che, fino a questo momento, oggi, la domanda è molto più alta dell'offerta.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti dell'ANCE.

Assoimmobiliare è rappresentata dal dottor Riccardo Delli Santi, presidente del comitato iniziative e normative, e dal dottor Paolo Crisafi, segretario dell'associazione. Confedilizia è rappresentata dall'avvocato Giorgio Spaziani Testa, segretario generale, e dall'avvocato Giovanni Gagliani Caputo, funzionario della segreteria generale della confederazione.

Nel dare la parola ai rappresentanti di Assoimmobiliare e di Confedilizia, li pregherei di essere molto rapidi nei loro interventi, in maniera da consentire ai colleghi deputati di intervenire ponendo quesiti e rendendo in tal modo più interessante l'audizione. Se disponete di documenti scritti, saremo lieti di averne una copia.

PAOLO CRISAFI, *Segretario di Assoimmobiliare*. Buongiorno a tutti. Porgo i saluti del presidente Tamburini e di tutta la *governance* di Assoimmobiliare.

Abbiamo portato un documento, che depositeremo agli atti, riguardante le proposte normative dell'industria immobiliare. Si tratta di un documento scientifico, ossia del rapporto Nomisma per il comparto immobiliare per il 2009. Leggo sommariamente l'introduzione di questa memoria per poi attivare alcuni spunti di riflessione insieme all'avvocato Delli Santi. « Una profonda crisi economica globale, la più dura del dopoguerra, ha colpito a partire dalla metà del 2007 e con un'accelerazione straordinaria dal settembre del 2008 anche la nostra economia. Secondo il *consensus* dei principali istituti di ricerca economica, essa si potrebbe tradurre in una inedita caduta del PIL italiano, pari a oltre il 5 per cento nel 2009.

Per quanto riguarda l'industria dei servizi immobiliari, settore che con i suoi 400 mila addetti e i servizi che eroga costituisce l'1,4 per cento dell'occupazione totale e ben il 5,8 per cento della produzione attivata dall'intera economia e che, giova ricordare, rappresenta il cosiddetto *software* delle costruzioni – settore, questo, che a sua volta occupa 1,8 milioni di addetti impegnati nella costruzione fisica dei manufatti edilizi, ossia il cosiddetto *hardware* – gli effetti negativi dell'attuale recessione appaiono ancora più consistenti.

Il forte indebolimento del rapporto fiduciario avviatosi nel settore finanziario dell'economia, il cui più eclatante effetto è stato quello dei fallimenti e dei salvataggi bancari, ha ristretto considerevolmente la massa creditizia, reso più stringenti i criteri di affidamento ora basati su leve molto ridotte rispetto a prima e aumentato in modo straordinario gli *spread* sui tassi di interesse di riferimento.

Il drastico ridimensionamento delle quotazioni di borsa delle società quotate in generale e di quelle immobiliari in particolare è stato un altro corollario della crisi finanziaria. Oggi, dopo la fase più acuta dell'emergenza finanziaria, i mercati sembrano avviati verso un lento recupero, anche se gli investimenti, sui quali più che su altre componenti della domanda aggregata pesa la percezione del rischio causata dall'indebolimento del fattore fiduciario, stentano a riprendere.

Diverse stime dei più accreditati operatori internazionali concordano su una diminuzione di circa il 50 per cento degli investimenti immobiliari commerciali in Europa nell'ultimo anno. Le più recenti rilevazioni attestano anche in Italia una netta e accelerata riduzione degli investimenti e dei volumi delle transazioni. Queste ultime, nel solo 2008, secondo i dati dell'Agenzia del territorio, calano in misura superiore al 15 per cento nei diversi segmenti di mercato ».

A questo proposito ricordo che proprio domani ci sarà una presentazione dell'Agenzia del territorio per quanto riguarda il 2009. Sarà interessante fare un confronto fra questi dati. I *trend* che ci forniscono gli operatori parlano di un mantenimento dello stato delle cose o di un leggero miglioramento.

« Anche i valori nominali degli immobili, compresi quelli delle abitazioni, iniziano a calare a partire dalla seconda metà del 2008. L'effetto occupazionale, che interessa tutti, e la riduzione degli investimenti nella spesa edilizia potrebbero significare, a consuntivo del 2009, circa 250-300.000 unità di lavoro in meno nel complesso dei settori delle costruzioni immobiliari, di cui 40-50.000 nella sola industria immobiliare.

All'interno dell'immobiliare ci sono diverse anime e diversi settori di produzione, quali il *trading*, il *property company*, le *facility*, eccetera. Per i servizi di gestione immobiliare, in particolare, va detto che tutta la dinamica della componente originata dalle gestioni esterne – il cosiddetto *outsourcing* – delle pubbliche amministrazioni sembra essersi arenato sugli scogli della complessità e della problematicità delle relazioni pubblico-privato ».

RICCARDO DELLI SANTI, *Presidente del comitato iniziative e normative di Assoimmobiliare*. Rimetterei alla lettura di questo documento le ulteriori considerazioni. Il dottor Crisafi ha fatto una premessa sui numeri e, in effetti, Assoimmobiliare ha una posizione molto attiva nel proporre delle innovazioni normative, e potrete trovarle in allegato a questo documento. Faremo, dunque, riferimento a quest'ultimo.

Come visione globale, noi valutiamo positivamente, ad esempio, l'idea della privatizzazione dei beni immobili inutilizzati dall'amministrazione della difesa. Si tratta di una delle possibilità che vede Assoimmobiliare molto interessata. Siamo convinti che nel comparto residenziale ci sia un grosso e serio problema; l'investitore istituzionale è, infatti, fuggito dal residenziale e non ha nessuna voglia di tornarci. I rendimenti non sono sufficienti. Noi siamo molto a favore del discorso del *social housing*, ma – ahimè – ci saranno ben pochi investitori istituzionali che avranno voglia di investire in quel settore. Per attirarli, bisogna ridurre il rischio dell'investimento più che innovare rispetto all'aumento dei rendimenti. Per ridurre il rischio, è necessario in qualche misura porre mano ad una rivisitazione dei contratti di locazione.

Siamo, infatti, l'unico Paese europeo che non ha il concetto del *triple net*. Noi non possiamo scaricare tutto sul conduttore quando si dice che il conduttore è il contraente debole. Inoltre, quando quel conduttore si chiama Mediaworld o qualcosa del genere, non è più possibile considerarlo un contraente debole. Questi sono tutti aspetti patologici del settore. Dobbiamo intervenire per mettere mano in maniera seria alle ristrutturazioni edilizie, soprattutto nel comparto residenziale.

Se continuiamo a frazionare il patrimonio immobiliare, compreso quello pubblico, sempre meno riusciremo a

fare delle ristrutturazioni. Oggi è necessario, dunque, un ripensamento. Pensate solamente al frazionamento degli immobili ex ERP o ERP, cioè dell'edilizia residenziale pubblica: sono immobili vecchi, brutti e a volte pericolosi, che vengono frazionati. Ipotizzate un frazionamento di questo genere e pensate poi a degli interventi manutentivi, di ristrutturazione o di demolizione e ricostruzione di questi fabbricati. In sostanza, noi ci riempiamo la bocca dicendo che l'80 per cento del patrimonio immobiliare è in mano alle famiglie e che le famiglie risparmiano. Queste sono tutte cose belle, tuttavia non è così che si crea occupazione e che si governa il territorio.

La posizione di Assoimmobiliare, quindi, è di impegnarsi di più per realizzare degli interventi di manutenzione e gestione del patrimonio immobiliare.

GIORGIO SPAZIANI TESTA, *Segretario generale di Confedilizia*. Nel ringraziare la Commissione per l'invito a partecipare e ad esprimere la nostra opinione come rappresentati della proprietà immobiliare in questa indagine conoscitiva, esprimiamo innanzitutto il nostro apprezzamento, come Confedilizia, per l'idea stessa di un'indagine conoscitiva sul mercato immobiliare e per l'imposizione data nel documento del programma d'indagine.

In particolare, il nostro apprezzamento è diretto alla parte del documento nella quale si richiama l'attenzione sulla necessità di valorizzare la locazione in Italia. Noi consideriamo questo aspetto fondamentale, e lo diciamo da molti anni.

La necessità che oggi è presente in Italia, infatti, è proprio quella di un rilancio della locazione. Noi consideriamo la principale caratteristica della proprietà immobiliare in Italia, cioè l'essere una proprietà diffusa, come un valore. Tuttavia, affinché esso sia compiutamente e opportunamente utilizzato e sfruttato, è necessario operare degli interventi di incentivazione da parte del legislatore. Mi riferisco, in particolare, alle misure di sostegno del mercato delle locazioni e al problema ad esso collegato delle ristrutturazioni degli immobili inutilizzati, nonché al cosiddetto « Piano Casa » recentemente varato o comunque annunciato da parte del Governo nel marzo scorso, in particolare al piano per gli ampliamenti edilizi e alla successiva delega della sua concreta attuazione alle regioni per motivi di competenze costituzionali.

Noi allora osservammo che questo piano avrebbe avuto un'efficacia molto maggiore se fosse stato accompagnato da interventi di incentivazione della locazione. Mi riferisco, in particolare, all'introduzione – che risulta nel programma di tutte le forze politiche, comprese quelle di maggioranza – della cosiddetta « cedolare secca » sugli affitti, ovvero una forma di tassazione sostitutiva dei canoni di locazione che consenta ai proprietari, in particolare alla proprietà diffusa di persone fisiche e di piccole società, di sottrarre il reddito da locazione al reddito complessivo per poter avere una tassazione più equa ed equiparata alla tassazione delle altre forme di investimento.

Abbiamo stimato che qualora questa misura fosse stata attuata già nel marzo scorso, in occasione del varo del « Piano Casa », si sarebbero potuti attivare immediatamente, senza l'attesa dei lunghi tempi caratteristici delle operazioni relative all'edificazione di nuove costruzioni, interventi che abbiamo calcolato essere pari a circa 7,5 miliardi di euro. Sono, infatti, numerosissimi gli immobili sfitti non per volontà dei proprietari – che certo non vorrebbero lasciare i propri immobili sfitti, dato il notevole gravame fiscale che li caratterizza –, ma proprio perché inutilizzabili. Mi riferisco, in particolare, ai centri storici delle nostre città che gradualmente si depauperarono a causa di diversi fattori e vedono molti immobili in stato di abbandono da parte degli stessi proprietari per la mancata attenzione da parte delle istituzioni.

Ebbene, se a una misura di incentivazione di ristrutturazione e di ampliamenti si affiancasse una misura di incentiva-

zione delle locazioni, otterremmo, da un lato, il risultato di un rilancio dell'economia, dall'altro, i risultati tipici dell'incentivazione dell'affitto – di cui in Italia c'è grande necessità –, ossia minore pressione sul mercato della compravendita, emersione del nero, che esiste in questo come in tanti altri settori, e un effetto di calmieramento e, quindi, di riduzione sui canoni di locazione.

Come è scritto giustamente nel programma dell'indagine conoscitiva, ci troviamo in un momento di crisi tale per le famiglie che la percentuale di reddito da destinare alla casa, in particolare alla locazione, è diventata particolarmente elevata e di difficile sostenibilità.

Anche noi abbiamo messo a disposizione della Commissione un documento incentrato su questo importante aspetto che abbiamo rilevato nel programma dell'indagine conoscitiva e per il quale rinnovo il nostro apprezzamento come stimolo all'attività del legislatore nazionale e locale. L'indagine conoscitiva cita, infatti, la necessità di ristrutturazione di edifici, di riqualificazione urbana, di risparmio energetico e di recupero del patrimonio esistente.

Le misure più immediate per rendere maggiormente virtuoso e sano il mercato immobiliare sono quelle che suggeriamo, ovvero quelle di incentivazione all'affitto. Le altre misure abbisognano di molto tempo e, tra l'altro, sottraggono ulteriore territorio, cosa di cui non riteniamo ci sia necessità in Italia. Questa, dunque, è l'impostazione che noi vogliamo dare.

Si è fatto riferimento anche all'uso diverso degli immobili, ma non so se ciò sia oggetto precipuo della presente indagine conoscitiva. Qualora si volesse estendere l'indagine anche a questo settore, noi siamo disponibili a trattare l'argomento. Vorrei solo ricordare, con una singola frase, che la legislazione in materia di uso diverso, quindi di locazioni commerciali e simili, risale al 1978. Già questo dato rende esplicito l'invecchiamento che ha subito questa legislazione. Si tratta, infatti, della legge dell'equo canone del 1978 che sta provocando, unitamente agli attuali problemi dell'economia e quindi al disagio delle famiglie e dei commercianti, un aumento dello sfitto nel settore commerciale che deve farci veramente preoccupare.

Un ultimo accenno sulla necessità di misure per il risparmio energetico, di cui si parla anche nel programma dell'indagine. Dopo ciò che è avvenuto con il varo del disegno di legge finanziaria, ossia dopo la conferma delle agevolazioni IRPEF per le spese di ristrutturazione edilizie (36 per cento) e la messa a regime di quelle IVA, auspichiamo che le agevolazioni in materia di risparmio energetico (55 per cento) vengano quanto meno rinnovate, se non messe a regime. Su questo tema, infatti, crediamo si debba intervenire attraverso incentivi e non attraverso interventi autoritativi, come è stato fatto anche di recente in materia di maggioranze condominiali eccessivamente ridotte per favorire questi interventi.

Ringrazio ancora la Commissione e resto ovviamente a disposizione per eventuali integrazioni.

PAOLO CRISAFI, *Segretario di Assoimmobiliare*. Vorrei fare solo una precisazione riguardo al documento che abbiamo depositato e che ricalca quello di Confedilizia sia per quanto riguarda la riforma delle locazioni, sia per quanto riguarda gli interventi per la qualità e l'efficientamento energetico.

Riguardo agli altri due punti di cui abbiamo trattato nel documento, essi contengono le proposte sulla normativa urbanistica edilizia e del paesaggio, ossia la normativa dei SIC e dei fondi di investimento immobiliare a cui accennava prima l'avvocato Delli Santi. Si tratta di provvedimenti che riteniamo che, a costo zero, potrebbero offrire una nuova leva all'economia e al settore immobiliare.

PRESIDENTE. Vi ringraziamo. Terremo ovviamente molto conto delle vostre indicazioni.

PAOLO CRISAFI, *Segretario di Assoimmobiliare*. L'Assoimmobiliare ha dimenti-

cato di ringraziare la Commissione nel proprio intervento, quindi lo facciamo adesso.

PRESIDENTE. Concludiamo questa seduta con la terza tornata di audizioni ancora nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul mercato immobiliare.

Sono presenti i rappresentanti della Federazione italiana degli agenti immobiliari professionali (FIAIP), della Federazione italiana mediatori agenti d'affari e consulta nazionale interassociativa delle intermediazioni immobiliari (FIMAA), dell'Associazione nazionale agenti e mediatori d'affari (ANAMA).

Ci rimane poco più di un quarto d'ora in totale per cui, se vogliamo lasciare spazio ai colleghi, dovremmo contenere in quattro minuti l'intervento di ciascuna sigla.

Do la parola agli auditi.

FRANCO AROSIO, *Presidente nazionale della Federazione italiana degli agenti immobiliari professionali (FIAIP)*. Buongiorno a tutti. Soprattutto, vi ringraziamo per la possibilità che ci state offrendo. Noi siamo qui in rappresentanza delle tre associazioni di categoria che, di fatto, attraverso l'unione delle stesse, rappresentano la Consulta nazionale dell'intermediazione immobiliare.

Come Consulta e come singole associazioni, abbiamo preparato una serie di valutazioni sulla situazione del mercato immobiliare che credo vadano a inserirsi a pettine con tutto ciò che avete sentito in precedenza dai colleghi dell'ANCE. Tutti insieme, infatti, siamo riuniti in questo soggetto nuovo che è la Federazione italiana del *real estate*, la quale vorrebbe essere la controparte delle istituzioni nel momento in cui si affrontano problemi di questa natura.

Nello specifico, è ovvio che il settore risente di una crisi pesantissima. Essa è sotto gli occhi di tutti e si tratta di una crisi generata dall'apparato finanziario del Paese (non solo nel nostro Paese), che non consente più di dare credito alle famiglie italiane, e da una mancanza di alloggi che si traduce anche in una mancanza di appartamenti in locazione. Questo è lo spessore di una crisi che si riverbera anche sul mercato delle piccole e medie imprese, le quali, insieme all'ANCE, costituiscono i collettori di lavoro nel nostro settore.

Non so fino a che punto l'intero nostro sistema potrà tenere, in quanto si tratta di una crisi non più ciclica ma strutturale. Credo, pertanto, che le istituzioni del Paese dovranno dare il via a un'attività molto più profonda che non quella semplicemente legata a quello che una Commissione parlamentare deve fare.

Per parte nostra, siamo comunque propositivi e disponibili a intraprendere qualunque tipo di azione, tenendo presente – non devo certo ricordarlo a voi, ma mi permetto di farlo – che l'intero comparto immobiliare del Paese sfiora il 17 per cento del prodotto interno lordo. La nostra è dunque la prima grande realtà del Paese.

Anche per questo, essendo fermi come siamo e con poche prospettive di sviluppo, vorremmo partecipare a una serie di proposte che possono provenire anche da noi. Abbiamo, infatti, creato, insieme ad alcuni parlamentari, l'Osservatorio parlamentare sul mercato immobiliare, ossia una sorta di contenitore istituzionale che dovrebbe dare maggior lustro anche all'attività parlamentare e istituzionale.

Una delle proposte che noi riteniamo facilmente realizzabili è quella della cosiddetta « cedolare secca » sui redditi di locazione. Questa richiesta è giunta da più parti, non solo da noi, ed è una questione che investe i due rami del Parlamento già da diverso tempo. Forse sarebbe necessario avere un po' più di coraggio ed esaminare quali sono i gettiti oggi legati alle imposte di registro pertinenti facendo, quindi, una sorta di pulizia di tutto l'esistente sottobosco di mercato, che credo sia sotto gli occhi di tutti. Questa è un'azione propedeutica a un'indicazione diversa e ad un'opera di pulizia nel mercato stesso.

Nell'ambito dei « Piani Casa », sia per quanto riguarda il *social housing* che il

rilancio del settore, noi riteniamo che si tratti di passaggi dovuti, tenuto conto che, evidentemente, colpiscono dei settori precisi. Non siamo, tuttavia, molto convinti che essi siano da soli in grado di stimolare e di dare quel rilancio di cui probabilmente l'intero comparto necessita.

SANTINO TAVERNA, *Dirigente della Federazione italiana mediatori agenti d'affari (FIMAA) e della Consulta nazionale interassociativa dell'intermediazione immobiliare*. Convengo sul fatto che sicuramente siamo in una fase in cui il comparto immobiliare vive una forte difficoltà generata soprattutto dalla difficoltà di accesso al credito. Penso che fin tanto che gli istituti bancari non ritornino ad erogare prestiti, sarà difficile – secondo noi – che il mercato possa riprendere. Questo è uno degli aspetti sicuramente più difficili da superare.

Tra l'altro, il problema della stretta creditizia si riversa soprattutto sulle famiglie meno abbienti, dove, sebbene l'acquisto dell'unità immobiliare abbia dei costi relativamente bassi, di fatto, ingessa il mercato. Siamo una nazione in cui il 75-80 per cento delle famiglie è proprietaria di un immobile e proprio per questo, quando si va all'acquisto di un immobile, di fatto se ne dismette un altro.

Stiamo pertanto vivendo un periodo di mercato ingessato, che si riversa chiaramente in maniera negativa sulle imprese. Inoltre, le famiglie meno abbienti e i consumatori non trovano spazi nemmeno nel mercato della locazione. Purtroppo, le conseguenze della legge dell'equo canone del 1978, di cui la legge n. 431 del 1998 non ha ancora ridotto gli effetti negativi, hanno portato sicuramente a togliere diverse unità dal mercato della locazione del nostro Paese. Quei pochi immobili che oggi si trovano in locazione, hanno dei costi proibitivi e ciò causa una doppia sofferenza per le famiglie meno abbienti. L'unica soluzione per incentivare il mercato delle locazioni penso possa essere la cedolare secca. Fermo restando che se si vuole far ripartire l'intero settore immobiliare, il provvedimento dovrà sicuramente riguardare l'accesso al credito, che è stato di fatto bloccato negli ultimi due anni.

Penso di aver esposto in sintesi quanto era necessario dire.

PAOLO BELLINI, *Presidente nazionale della Associazione nazionale agenti e mediatori d'affari (ANAMA)*. Noi rappresentiamo oggi centomila addetti. Siamo riuniti in Consulta e ci onoriamo di rappresentare il popolo degli agenti immobiliari. Gli industriali e i grandi gruppi hanno dato la loro angolazione, ma se dobbiamo fare una ricognizione completa del settore, noi abbiamo il dovere di riportarvi quello che quotidianamente questo esercito di agenti ci riporta.

I dati li abbiamo già condivisi sulla relazione di massima che ci è arrivata e consistono in un calo delle vendite, un allungamento tremendo dei tempi di transazione, una difficoltà di accesso al credito. Riteniamo, quindi – e voglio meritarmi anch'io la gratitudine della Commissione ed essere molto conciso – di potervi segnalare tre leve sulle quali poter agire nella vostra azione di governo.

La prima è la leva creditizia. Il calo dell'accesso ai mutui è stato dirompente. Oggi le famiglie hanno difficoltà ad ottenere un mutuo. A differenza di quello che sta capitando con le aziende, verso le quali credo che il Governo stia agendo molto bene, poiché sta tentando di sostenere il credito alle aziende, manca il sostegno al credito per la famiglia, ossia per l'acquisto per bisogno, quello della prima casa. Questo dato vogliamo sottolinearlo fortemente.

Non voglio ripetere quelle che sono le discrasie, tuttavia, oggi, un bene immobile che, in piena crisi, vale centomila euro, viene venduto a ottantamila euro e il muto che viene concesso, è di sessantamila euro; in tal modo è disattesa la famosa concedibilità dell'80 per cento come massimo, perché sono crollati non i valori degli immobili, ma l'effettivo incasso di prezzo.

La seconda leva è quella fiscale. In Italia abbiamo una discrasia che non è

accettabile. L'IVA nelle nuove costruzioni è del quattro per cento, mentre l'imposta di registro è del tre per cento; esiste, quindi, un diverso atteggiamento fiscale fra il nuovo e il vecchio che crea disorientamento e di certo non è a sostegno della nuova edificazione/ristrutturazione né del circuito che si deve creare nella compravendita. Chiediamo, quindi, la possibilità di equiparare il tutto.

La terza leva, infine, è quella professionale. Vi ringrazio del passaggio presente nel programma dell'indagine dove si dice che anche noi, come professionisti, dobbiamo darci una mano e rivedere, magari, la nostra posizione professionale. Come Consulta, siamo pronti a discutere con il Governo per immettere sul mercato soggetti fortemente preparati che garantiscono la tutela nei confronti dei consumatori. Siamo pronti, cioè, a valutare situazioni che siano di grande tutela nei confronti del consumatore per guadagnare una credibilità che riteniamo sia opportuno rivendicare.

Ricapitolando, indichiamo tre leve fondamentali: creditizia, fiscale e professionale.

PRESIDENTE. Purtroppo non abbiamo tempo per un contraddittorio con i componenti della Commissione; infatti, restano ancora da affrontare due argomenti all'ordine del giorno e alle 14,30 ci saranno le votazioni in Aula. Ci scuserete per la brevità dell'audizione, ma non mancheremo di tenere molto presenti i vostri suggerimenti.

Nel ringraziare ancora i nostri auditi, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,20.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa il 21 dicembre 2009.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

SEDUTA DI MARTEDÌ 27 OTTOBRE 2009

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **SALVATORE MARGIOTTA**

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE SALVATORE MARGIOTTA

La seduta comincia alle 12,40.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti di Cresme, Nomisma, Tecnoborsa, Agenzia del territorio e Censis.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul mercato immobiliare, l'audizione di rappresentanti di Cresme, Nomisma, Tecnoborsa, Agenzia del territorio e Censis.

Sono presenti per l'Agenzia del territorio il direttore, la dottoressa Gabriella Alemanno, il direttore centrale cartografia, ingegner Franco Maggio, il direttore centrale osservatorio, dottor Gianni Guerrieri, il responsabile area comunicazione e rapporti istituzionali, dottor Mario Occhi; per il Cresme il dottor Francesco Toso e il dottor Paolo De Alessandris; per Nomisma, il dottor Luca Dondi e il dottor Paolo Crisafi; per Tecnoborsa, il professor Giampiero Bambagioni, vicepresidente, e la dottoressa Maria Annunziata Scelba, responsabile comunicazione; per il Censis, infine, il dottor Giuseppe Roma, direttore generale.

Darò la parola ai nostri ospiti per un breve intervento introduttivo, cui faranno seguito gli interventi dei colleghi e le eventuali repliche.

Chiedo naturalmente a tutti i nostri ospiti – Tecnoborsa l'ha già fatto – di produrre, se fossero già disponibili, testi e materiale cartaceo o informatico da mettere a disposizione dei componenti della Commissione.

Ringrazio gli auditi per la loro presenza e do loro subito la parola.

GABRIELLA ALEMANNO, *Direttore dell'Agenzia del territorio*. Ringrazio dell'opportunità offerta all'Agenzia del territorio di essere presente.

Come lei avrà visto, signor presidente, abbiamo portato una relazione articolata, nonché due allegati, sia sulla nota trimestrale relativa all'andamento del mercato immobiliare nel secondo trimestre 2009, sia su tutte le banche dati dell'Agenzia del territorio. Valutando che il tempo a disposizione è estremamente limitato, vorrei fare soltanto dei rapidi *flash* sulla consistenza del patrimonio immobiliare in Italia e su un dettaglio relativo al mercato immobiliare, residenziale e non residenziale.

Per quanto riguarda la consistenza del patrimonio immobiliare in Italia, abbiamo costruito una mappa che credo sia un documento abbastanza importante e suggestivo, che nasce da un progetto del Ministro Tremonti, che l'anno scorso, proprio di questi tempi, ci diede l'*input* per

costruire una mappa del patrimonio immobiliare, poiché non ne era mai stata elaborata una.

Abbiamo realizzato questa mappa – e l'abbiamo presentata in un libro intitolato *Gli immobili in Italia*. *Dialoghi tra banche dati: conoscere per decidere* – con il Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze e con la società Sogei Spa, *partner* tecnologico dell'amministrazione economico-finanziaria.

Si è così riusciti a pervenire a una definizione del patrimonio immobiliare nazionale attraverso la disponibilità qualitativa di dati statistici sull'utilizzo degli immobili, desunti dall'incrocio delle informazioni catastali con quelle presenti nelle dichiarazioni fiscali.

Bisogna sottolineare in modo assolutamente sintetico – sarò poi a vostra disposizione per ulteriori approfondimenti – che l'universo dichiarativo, dal punto di vista catastale, è assolutamente diverso da quello delle dichiarazioni fiscali, perché ognuno di noi potrebbe essere proprietario di un appartamento, ma non essere tenuto all'obbligo dichiarativo. Dunque, si tratta di due insiemi disomogenei, che hanno permesso comunque, attraverso l'incrocio dei dati, di ricavare le percentuali degli utilizzi delle unità immobiliari che a breve vi leggerò e che potete trovare a pagina 7 del documento che abbiamo consegnato.

Le elaborazioni hanno consentito di definire le ripartizioni percentuali degli utilizzi delle unità immobiliari, evidenziando i seguenti valori. Abbiamo un 27,2 per cento di abitazioni principali, con un 17 per cento di pertinenze, che complessivamente danno circa il 44 per cento di abitazioni principali: gli italiani, quindi, potremmo dire anche da un punto di vista sociologico, sono portati ad avere una casa di proprietà. Inoltre, sempre dagli incroci effettuati, risulta circa il 10 per cento di immobili a disposizione, ossia dichiarati tali sulla base dell'autodichiarazione dei contribuenti nel quadro B delle dichiarazioni dei redditi. Si rilevano, poi, un 10 per cento circa di immobili locati, o comunque dichiarati tali, e un 14 per cento destinati ad altri utilizzi.

ALESSANDRO BRATTI. Chiedo scusa, quanti immobili locati ?

GABRIELLA ALEMANNO, *Direttore dell'Agenzia del territorio*. Gli immobili locati sono circa il 10 per cento, circa il 9 per cento sono locati non ad equo canone, contro lo 0,8 per cento affittati sulla base della legge sull'equo canone, che dunque non esercita grande *appeal*.

Abbiamo, poi, un 11 per cento di utilizzo non ricostruito, legato anche alla difficoltà di identificare l'autocertificazione del contribuente rispetto all'utilizzo e alla presenza di universi dichiarativi completamente differenti.

Volendo approfondire le caratteristiche del patrimonio immobiliare nazionale, possiamo dire che quello censito al 31 dicembre 2008 negli archivi catastali dell'Agenzia del territorio per 7.759 comuni e 111 province di competenza – sono escluse le province di Trento e di Bolzano i cui archivi catastali sono gestiti dalle rispettive province autonome – consta di circa 64 milioni di unità immobiliari, di cui 56 milioni con rendita catastale. Le residue unità immobiliari concernono beni comuni non censibili o unità non produttive di reddito.

In particolare, il patrimonio immobiliare nazionale è costituito da circa 32 milioni di abitazioni, 20 milioni circa di pertinenze prevalentemente abitative (depositi, cantine, soffitte, box e posti auto), 4,5 milioni circa di unità a destinazione commerciale e produttiva e 7,5 milioni di altre unità (beni comuni non censibili, aree urbane, lastrici solari, unità in corso di costruzione e definizione).

Questo considerevole patrimonio è di proprietà di persone fisiche per una quota largamente maggioritaria, precisamente l'87,5 per cento, mentre solo il 12,5 per cento risulta appartenere a persone giuridiche.

Sarebbe interessante considerare, laddove ci fosse questa attenzione, anche il

gettito complessivo dell'imposizione immobiliare, ossia quanto portano nelle casse dell'Erario tutti i diversi tributi che gravano sugli immobili. Tuttavia, mi soffermo sui temi sui quali siamo stati sollecitati a intervenire.

Per quanto riguarda la consistenza del patrimonio immobiliare di tipo residenziale, esso è costituito da circa 42 milioni di unità abitative, corrispondenti a una superficie totale lorda di quasi 3,7 miliardi di metri quadrati. Rispetto alla popolazione residente in Italia al 31 dicembre 2008, si evince che la media di superficie abitativa lorda disponibile per ciascuna persona è pari a 61,1 metri quadrati. La quota di unità abitative di proprietà di persone fisiche è pari al 91 per cento, dunque più elevata di quella riferita all'intero patrimonio.

Dalle elaborazioni condotte nel volume già citato, inoltre, è emerso che il 52 per cento circa delle abitazioni di proprietà di persone fisiche è dichiarato fiscalmente abitazione principale, il 10 per cento in locazione e il 15 per cento a disposizione.

Un ulteriore studio, eseguito dall'Agenzia del territorio per l'ISTAT e finalizzato alla stima delle abitazioni nei conti patrimoniali del settore istituzionale, consente, sulla base dei dati catastali e delle quotazioni immobiliari dell'Osservatorio del mercato immobiliare, di fornire una stima del valore di mercato del patrimonio abitativo nazionale. Tale stima restituisce un valore del patrimonio abitativo pari a circa 5.700 miliardi di euro nel 2008, di cui ben il 90 per cento di proprietà di persone fisiche. Dallo stesso studio si rileva che nel 2008 la superficie media delle abitazioni in Italia è pari a 114 metri quadri e ha un valore di circa 178 mila euro, cui corrisponde un valore medio stimato per unità di superficie pari a 1.570 euro al metro quadrato. Dettagliando questa informazione statistica per area territoriale, è possibile osservare un'elevata difformità tra nord, centro e sud d'Italia.

Relativamente al patrimonio immobiliare non residenziale, si tratta di un aggregato piuttosto eterogeneo, che rappresenta una fetta consistente – circa 32 milioni di unità – del patrimonio immobiliare nazionale. Tale patrimonio, innanzitutto, può essere disaggregato in tre gruppi: le unità pertinenziali delle abitazioni, di cui si è già parlato, che sono abbastanza consistenti (circa il 17 per cento delle abitazioni principali); i beni normalmente privi di rendita, che quindi non generano gettito e le unità destinate secondo i dati catastali ad uso commerciale, terziario e produttivo.

Il primo gruppo, le unità pertinenziali delle abitazioni, rappresenta circa il 63 per cento del patrimonio non residenziale ed è costituito da circa 14,7 milioni di box e posti auto e da circa 5,5 milioni di depositi o magazzini, soprattutto cantine e soffitte. Gran parte di tali unità, ovviamente, è di proprietà di persone fisiche, per una quota pari all'87,5 per cento.

Per quanto riguarda i beni privi di rendita che, quindi, non generano reddito, essi sono costituiti in modo particolare da beni comuni non censibili, aree urbane e lastrici solari, unità in corso di costruzione o definizione e rappresentano circa il 24 per cento del totale non residenziale, con 7,5 milioni di unità.

Il terzo gruppo, infine, include le unità immobiliari effettivamente destinate ad uso commerciale, terziario e produttivo: circa 4,3 milioni, poco più del 13 per cento delle unità non residenziali. Si deve rappresentare che in questo gruppo la quota di unità immobiliari di proprietà delle persone fisiche, pari al 64 per cento, pur mantenendosi maggioritaria si riduce notevolmente rispetto alle percentuali del 91 per cento e dell'87,5 per cento, già riscontrate rispettivamente per le unità residenziali e per quelle pertinenziali.

Credo che sia interessante – spero che il tempo a mia disposizione mi permetta di rappresentarlo – descrivere l'andamento del mercato immobiliare e delle compravendite in Italia. Esso è caratterizzato da una forte presenza del settore residenziale: su 1,5 milioni di unità immobiliari compravendute nel 2008, ben 680 mila circa sono rappresentate da abitazioni e altre 540 mila da cantine, box

e posti auto, in prevalenza collegati al mercato residenziale. Nel complesso, parliamo di circa l'81 per cento del totale delle transazioni per diritti di proprietà.

Il mercato immobiliare delle abitazioni ha vissuto un lungo periodo di crescita, iniziato nel 1997 e terminato nel 2006, anno in cui si è registrato il numero massimo di compravendite, pari a circa 845 mila, con un incremento di ben 362 mila rispetto al 1996 e una crescita complessiva del 75 per cento.

A partire dal 2007, è iniziata un'inversione di tendenza, con un primo calo di oltre il 4 per cento (40 mila compravendite in meno). La contrazione del mercato residenziale si è poi accentuata nel 2008, anno in cui sono state registrate 687 mila compravendite, con una riduzione del 15 per cento rispetto all'anno precedente.

È interessante osservare che la flessione delle compravendite è iniziata soprattutto nei capoluoghi di provincia, ancor prima che esplodesse la fase di maggiore intensità della crisi economica e finanziaria mondiale. Nei primi tre trimestri del 2008 la flessione è stata più intensa, come base tendenziale annua, dell'ordine del 14 per cento.

Tale inversione di tendenza è stata in parte fisiologica in quanto, al permanere dei livelli elevati di prezzi, i tassi di interesse del mercato risultavano più che raddoppiati tra la fine del 2005 e il settembre del 2008. Era, dunque, ipotizzabile che il mercato delle abitazioni potesse subire un'inversione del ciclo. Nell'ultimo trimestre 2008 e nel primo semestre 2009, in particolare, le compravendite sono diminuite, in relazione ai corrispondenti periodi dell'anno precedente, rispettivamente del 17 per cento e del 18 per cento.

Per concludere, al di là dei dettagli sulle singole città capoluogo, sui prezzi delle abitazioni e degli immobili non residenziali, vorrei fornire brevemente, viste le competenze specifiche della Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici, alcune informazioni che illustrano uno specifico ambito d'attività, cosiddetta ad alta valenza fiscale, condotta dall'Agenzia del territorio per il contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, in particolare attraverso interventi finalizzati al recupero di immobili che non risultano dichiarati negli archivi catastali e di quelli che, avendo perso i requisiti di ruralità, devono essere censiti nel catasto urbano.

Ai fini del controllo del territorio e per il contrasto ai fenomeni dell'abusivismo edilizio, credo che gli accertamenti dell'Agenzia potrebbero risultare di indubbia utilità, ancor più se l'incrocio tra le foto aeree e la cartografia catastale fosse ripetuto periodicamente anche attraverso ulteriori *input* con i comuni, aggiungendosi ai controlli che gli enti territoriali competenti in materia di regolarità urbanistica degli immobili non censiti effettuano regolarmente.

PRESIDENTE. Faccio presente che alle 13,15 dovremmo concludere l'audizione. Sebbene possiamo utilizzare qualche minuto in più, comunque, riterrei opportuno concludere gli interventi entro le 13,30.

FRANCESCO TOSO, *Responsabile del settore immobiliare del Cresme*. Ringrazio il presidente della Commissione per l'invito. Alcune settimane fa, abbiamo elaborato un documento che fornisce una panoramica sul settore delle costruzioni e del mercato immobiliare. Oggi, comprendendo meglio il profilo di questa audizione, ci riserviamo di produrre una nota più mirata rispetto agli argomenti trattati.

Sulla base del documento che avete allegato all'invito mi sembra che gli ambiti sostanzialmente siano tre: mercato immobiliare e, più in particolare la condizione di difficoltà del mercato delle locazioni, ed efficientamento energetico degli edifici.

Relativamente al mercato immobiliare, sappiamo tutti quanto lunga sia stata la sua fase espansiva e, di conseguenza, quella del settore delle costruzioni. C'è stata una ripresa – nel 1996 in termini di numero delle compravendite e nel 1997 in termini di valori immobiliari – che è proseguita sostanzialmente fino al 2007.

Nel 2009 il volume d'affari complessivo nel mercato delle compravendite – quindi

edilizia abitativa e non residenziale – è di 109 miliardi di euro, con un decremento rispetto all'anno precedente del 23 per cento. Si tratta, quindi, di una crisi piuttosto forte, come ben sapete. Nel solo mercato residenziale, il volume d'affari è stato di 88 miliardi di euro, con un calo rispetto al 2008 del 23 per cento.

Come l'Agenzia del territorio ha già avuto modo di segnalare, il mercato delle compravendite ha subito un calo del 4,6 per cento nel 2007, del 14,9 per cento nel 2008 e si stima un ulteriore calo del 15 per cento per quest'anno, sulla base delle informazioni dell'Agenzia stessa.

Uno degli aspetti che indicano in maniera piuttosto esaustiva la dinamica del mercato immobiliare è quello delle erogazioni di mutui immobiliari. Secondo le informazioni della Banca d'Italia, nel 2008 sono stati erogati per il mercato abitativo, come mutui per l'acquisto di case, quasi 60 miliardi di euro, che significa, rispetto al 2007, un -10,2 per cento. Tra il gennaio e il giugno 2009, inoltre, si è rilevato un calo ancora maggiore (-13 per cento) in termini di erogazione di mutui.

Tra il 1996 e il 2007, parallelamente, i prezzi delle abitazioni in termini correnti sono pressoché raddoppiati. La conseguenza, naturalmente, è stata la diminuzione del potere d'acquisto delle famiglie. Noi abbiamo effettuato, al riguardo, una serie storica delle annualità di reddito necessarie per l'acquisto di un'abitazione: a una famiglia di reddito medio in zona di espansione, in una grande area urbana, nel 1965 servivano quattro annualità di reddito per l'acquisto di un'abitazione; nel 2007 sono diventate 6,4 annualità e 5,9 nel 2008. Si è verificato, quindi, un aumento della difficoltà in termini di potere d'acquisto. In una zona qualificata, come il semicentro di una grande area urbana, la differenza è ancora più sostanziale: si passa da 3,4 annualità di reddito nel 1965, a 7,9 nel 2000, a 10 nel 2006, a 9 nel 2008.

I nodi su cui riflettere, rispetto al futuro, riguardano in primo luogo il sistema delle imprese di costruzioni e dei promotori immobiliari. Tre anni di mercato in flessione hanno fatto emergere fra i 90 mila e i 120 mila alloggi invenduti. C'è una forte attesa per gli esiti di quello che abbiamo definito « Piano Casa 1 », ossia il decreto-legge n. 112 del 2008, e del cosiddetto « Piano Casa 2 », vale a dire l'intesa Stato-regioni per consentire gli ampliamenti in deroga della propria abitazione.

Riguardo al mercato delle locazioni, va sottolineato un aspetto secondo noi piuttosto importante: da un po' di tempo non esiste uno strumento di rilevazione in proposito. Mentre fino a pochi anni fa, in base alla cosiddetta « legge Cossiga » del 1978, le denunce ai commissariati di pubblica sicurezza per i contratti di affitto venivano rilevate, elaborate e archiviate dal Ministero dell'interno e, attraverso questo sistema, si poteva conoscere il mercato delle locazioni, adesso questo non è più possibile.

L'ultima normativa importante, come ben sapete, è la legge n. 431 del 1998, la cui evoluzione purtroppo non è stata monitorata, né in termini di contrattazioni né in termini di impatto sul territorio e sulle città. Le informazioni in nostro possesso spesso derivano da indagini locali che svolgiamo nelle varie città, laddove notiamo un forte calo e una notevole marginalizzazione del mercato dell'affitto, ma soprattutto della domanda di affitto da parte delle famiglie che vivono in locazione e, in particolare, notiamo le condizioni di inadeguatezza economica della domanda stessa. Considerate che in una città come Parma – è un'indagine di qualche mese fa – il 12 per cento delle famiglie in affitto « soffriva », nel senso che non riusciva a far fronte al canone. Questo, naturalmente, è un elemento molto più legato al reddito che al canone di locazione.

Riteniamo che una strategia di politica abitativa, e non solo, debba cercare di conoscere la segmentazione della domanda del mercato delle locazione, ma anche della proprietà. Anche questo settore, infatti, soffre una particolare condizione di disagio in un momento di crisi. Il problema del pagamento delle rate dei

mutui, per esempio, è un nodo piuttosto consistente. Abbiamo provato ad effettuare una segmentazione della domanda dei mercati, sia della proprietà sia dell'affitto. Posso dirvi che essa mette in luce degli ambiti molto differenti rispetto al passato in termini quantitativi. Serve, dunque, un approccio molto diverso rispetto a quello impiegato fino a pochi anni fa. Si consideri che le cosiddette « famiglie-alloggio » strutturate, in Italia, ammontano a circa 17,8 milioni; quelle unipersonali sono 5,9 milioni (la consistenza di *single*, vedove e via elencando è piuttosto elevata); le famiglie in coabitazione sono 227 mila e quelle che vivono in condizioni alloggiative precarie 68 mila (vi forniremo questi dati il più presto possibile).

Relativamente all'efficientamento energetico degli edifici e al mercato che se ne può ricavare, che può risollevare in qualche modo alcune strutture economiche e produttive del Paese, ad esempio artigiani o piccole imprese, da una nostra recente indagine è emerso che, su un totale di investimenti nel settore delle costruzioni di circa 190 miliardi di euro, 5,7 miliardi riguardano gli aspetti relativi all'efficientamento energetico nelle nuove costruzioni, mentre 6,1 miliardi sono legati alla manutenzione straordinaria, alla ristrutturazione e alla riqualificazione energetica del patrimonio abitativo. Ebbene, questi 6,1 miliardi di euro rappresentano solamente una piccola quota rispetto a un potenziale da noi stimato in 24 miliardi di euro.

Mentre i miliardi di euro investiti nelle nuove costruzioni spesso sottostanno ai regolamenti edilizi comunali, con gli obblighi di isolamento e via dicendo, gli investimenti per la riqualificazione, invece, spesso sono una conseguenza degli incentivi del 55 per cento, ma altrettanto di frequente sono legati a un atto volontaristico. Considerate che, negli ultimi cinque anni, sempre in tema di edilizia sostenibile, in tema energetico, 8,4 milioni di famiglie hanno agito su elementi o impianti dell'abitazione per consentire un risparmio.

Infine, nell'indagine campionaria che abbiamo svolto presso mille famiglie abbiamo posto una domanda legata alla sensibilità personale: « Pensando alla zona in cui è situata la sua abitazione, quali fenomeni esistono ? ». Al primo posto, tra le risposte, è risultata la cattiva gestione dei rifiuti urbani, al secondo l'inquinamento atmosferico. Alla domanda se ritenessero che la soluzione a tali questioni avesse un costo, il 92 per cento degli intervistati ha risposto « sì ». Il 71 per cento delle famiglie intervistate, inoltre, ha detto che sarebbe disponibile a pagare l'1 per cento del proprio reddito per la soluzione di questi problemi.

GIAMPIERO BAMBAGIONI, *Vicepresidente di Tecnoborsa*. Ringrazio la Commissione per aver invitato Tecnoborsa a questa audizione. Condividiamo pienamente l'esigenza di approfondimento del quadro di riferimento, sia al fine dell'implementazione di specifiche politiche che favoriscano la crescita e lo sviluppo urbano sostenibile, sia per attuare una politica abitativa come fattore determinante per affrontare l'attuale crisi economica e rilanciare lo sviluppo economico e territoriale.

Vorrei focalizzare le mie brevi – ahimé – considerazioni principalmente su due tematiche: il mercato immobiliare quale fattore di sviluppo economico e sociale e la necessità della trasparenza dell'informazione economica, sia al fine della conoscenza della congiuntura e della definizione di programmi gestionali a livello nazionale, sia per favorire l'attrazione degli investimenti esteri nel settore. Vorrei evidenziare, inoltre, alcune idee circa interventi che potrebbero contribuire alla ripresa economica.

L'attuale quadro di riferimento di edilizia immobiliare costituisce, direttamente o indirettamente, la risultante di processi di forte innovazione tecnologica, crescente interconnessione con il settore finanziario ed effettiva internazionalizzazione della domanda e dell'offerta, in particolare per quanto attiene alle seconde case, gli investimenti a reddito di operatori istituzio-

nali – fondi immobiliari, fondi pensione e assicurazioni –, nonché al settore turistico ricettivo.

Le istituzioni internazionali prestano rilevante attenzione allo sviluppo dei mercati immobiliari e più in generale al settore economico-immobiliare, in considerazione della correlazione diretta sussistente, a livello globale, tra grado di sviluppo economico e sociale e mercati immobiliari efficienti e ben regolati. Anche per le economie in transizione, il comparto costituisce un settore che potrebbe contribuire in maniera significativa alla crescita del PIL *pro capite*, apportando benefici alla qualità della vita dei cittadini di quei Paesi con conseguente riduzione dei flussi migratori verso i Paesi maggiormente sviluppati.

La Banca mondiale stima che il comparto immobiliare contribuisce ad innalzare del 25 per cento il prodotto interno lordo di un Paese sviluppato e che lo *stock* di capitale rappresentato dal settore immobiliare costituisce circa i due terzi della ricchezza globale.

La Commissione economica delle Nazioni unite per l'Europa (UNECE), attraverso il relativo *Real Estate Market Advisory Group*, ha promosso un confronto internazionale – un forum si è svolto anche a Roma nel mese di giugno – che ha definito le linee guida che vi abbiamo fornito, volte a individuare gli elementi chiave per lo sviluppo dei mercati.

Tecnoborsa focalizza la propria attività nell'ambito della conoscenza della congiuntura dei mercati (non solo, ovviamente). A tal fine, vengono effettuate indagini periodiche dalle quali è possibile ricavare un quadro aggiornato e puntuale della situazione del mercato immobiliare in Italia e di quello residenziale in particolare.

Di queste indagini, una condotta congiuntamente con Banca d'Italia è focalizzata sugli operatori immobiliari – ve ne abbiamo prodotta una copia – e un'altra, svolta dal nostro centro studi, è focalizzata sulle famiglie. Da tali rilevazioni si evince che la domanda dei cittadini è sempre più orientata verso abitazioni di qualità, intendendosi per qualità una *summa* di caratteristiche del bene – caratteristiche intrinseche ed estrinseche, che si sintetizzano in dotazioni, finiture, servizi e impiantistica, elementi architettonici, elevata solidità e staticità ed efficienza energetica – e che le caratteristiche degli edifici trovano sempre più del rispondenza nel valore economico degli stessi. Tale valore è rappresentato dal prezzo, nel caso di compravendita, e dal valore di credito ipotecario nel caso di immobili posti a garanzia di mutui e finanziamenti.

Al riguardo è opportuno richiamare la direttiva 2006/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la circolare della Banca d'Italia n. 263 del 27 dicembre 2006 relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi e al suo esercizio, che nell'ambito della definizione sopra richiamata prevede espressamente che il valore di credito ipotecario deve essere determinato in base a un prudente apprezzamento della futura negoziabilità dell'immobile stesso, tenuto conto degli aspetti durevoli a lungo termine dell'immobile, delle condizioni normali e locali del mercato, dell'uso corrente dell'immobile e dei suoi appropriati usi alternativi.

Assumono, quindi, particolare rilievo tutti quei fattori di incremento e di decremento dei valori inerenti, costi di gestione, manutenzione, adeguamento dell'immobile, tra cui la durabilità, l'efficienza e l'efficacia. Ne consegue che anche l'efficienza energetica degli edifici costituisce una caratteristica destinata ad avere un impatto crescente sulla domanda, sul valore dei beni e, inevitabilmente, sulla produzione edilizia.

Telegraficamente, riferisco due idee che riteniamo possano essere un contributo alla riflessione. Una riguarda la riqualificazione del patrimonio edilizio nazionale e l'altra l'*housing* sociale. Da una indagine, richiamata un momento fa dalla dottoressa Alemanno, dell'Agenzia del territorio emerge che su 77 province monitorate sono stati rilevati 1.505.000 edifici nascosti, ovvero sconosciuti al catasto.

Ancorché per una parte si possano immaginare semplici ritardi nell'accatastamento, pur in presenza di edifici regolarmente edificati, è presumibile che un'altra parte sia conseguenza di ampliamenti e nuove costruzioni prive di permesso di costruzione.

Da una stima di Confedilizia emerge che in Italia vi sarebbero tra i 700 e gli 800 mila immobili inabitabili in quanto da ristrutturare o rimettere in pristino, in gran parte situati nei centri storici. Appare evidente che la vastità del patrimonio immobiliare è tale che lo Stato potrà reperire risorse nel tempo solo per la riqualificazione e il riconsolidamento statico degli edifici pubblici strategici. Ne consegue che per quanto attiene l'edilizia privata, peraltro caratterizzata da una parte del patrimonio immobiliare esistente che si stima solo in parte coincidente con le più ampie casistiche sopra evidenziate, è stato costruito abusivamente e in economia e, forse, solo amministrativamente sanato nel tempo.

La riqualificazione necessita di essere incentivata con appropriati meccanismi che rendano conveniente al cittadino, anche fiscalmente, di sostenere fin da subito il maggior costo di riqualificazione e la messa in sicurezza degli edifici esistenti.

Per questo potrebbe essere ipotizzata anche un'operazione di promozione culturale della qualità, risparmio energetico, sicurezza dell'impiantistica, sicurezza statica-strutturale, diverso valore degli edifici che rispondono pienamente alle normative urbanistico-edilizie vigenti.

Ne consegue che anche se solo una parte di questo patrimonio fosse oggetto di riqualificazione con interventi medi stimabili in 30 mila euro per immobile, per ogni 100 mila proprietà immobiliari si attiverebbero investimenti per oltre 3 miliardi di euro, con il conseguente impatto sulla ripresa economica e sulla disponibilità di moderne e più confortevoli abitazioni da dare in locazione, nonché con benefici effetti sul gettito fiscale che lo Stato ricaverebbe dall'IVA e dalle altre imposte.

L'ultima considerazione riguarda l'edilizia sociale, che può offrire un'opportunità di sviluppo per il mercato immobiliare e il settore dell'edilizia abitativa, ed essere un fattore stabilizzante dello sviluppo economico.

Si ritiene che lo sviluppo dell'*housing* sociale possa beneficiare nel contempo di modelli innovativi collaudati a livello europeo, quali il *project financing* e le *public private partnership*, la sostenibilità dell'investimento ovvero una redditività soddisfacente comparabile ad investimenti analoghi nel settore immobiliare, pre-condizioni fiscali, quali l'introduzione, ad ipotesi, della cedolare secca per i contratti di locazione agevolati.

In conclusione, mi auguro che, nello spirito richiamato nell'indagine conoscitiva, questi spunti possano essere utili a questa Commissione per definire normative capaci di rispondere ai mutamenti e alle nuove esigenze emergenti.

PAOLO CRISAFI, *Dirigente di Nomisma*. Vorrei solo ringraziare la Commissione per questa occasione offerta a Nomisma, ma soprattutto per aver creato un laboratorio di confronto tra « le menti dell'immobiliare ». Stiamo prendendo, fra di noi, vari appunti su alcuni dati e stime, e tutti i documenti che anche noi produrremo potranno essere un'utile base di confronto, essendo questo un ottimo laboratorio di pensiero. Si parte dall'Agenzia del territorio, che certifica il dato, cui seguono le stime che produciamo in ognuno dei nostri studi.

Quanto all'industria immobiliare, rappresentata da Assoimmobiliare, vorrei soltanto osservare che i termini che abbiamo utilizzato e che abbiamo sentito sono sempre di qualità, di efficientamento energetico, ovvero di una nuova visione della qualità della casa e dell'etica dell'immobiliare.

Ora Luca Dondi riferirà dei *flash* per quanto riguarda la visione di Nomisma sui dati dell'immobiliare.

LUCA DONDI, *Dirigente di Nomisma*. Cercherò di essere breve. Ho consegnato una presentazione alla quale immagino voi possiate fare riferimento.

Mi ritrovo completamente nella lettera di presentazione che ci è stata inviata, che secondo me inquadra perfettamente il tema. Come nella lettera, anche nella mia presentazione si parte da un inquadramento macroeconomico del problema, perché il mercato immobiliare ovviamente risente del quadro macro e perché in alcuni elementi di tale quadro si ritrovano gli andamenti del mercato immobiliare.

Al di là degli aspetti riguardanti PIL, investimenti e costruzioni, che penso conosciate e comunque potrete approfondire nei documenti che ho consegnato, credo che sia importante richiamare l'attenzione sugli elementi che riguardano il lavoro. Dai dati che abbiamo ricavato dall'INPS sulla cassa integrazione sia ordinaria che straordinaria, si ritrovano le ragioni delle difficoltà che i 4 milioni e oltre di mutuatari oggi incontrano per far fronte al mutuo e che i 4 milioni di famiglie in locazione incontrano per far fronte al canone di locazione, che spesso è diventato insostenibile.

I numeri del mercato immobiliare sono stati abbondantemente sottolineati, anche dalla dottoressa Alemanno, dunque è inutile che io ritorni su questi aspetti. Credo che sia, invece, importante sottolineare i dati che riguardano le insolvenze relativamente ai mutui. Oggi è di circa 5,4 miliardi di euro l'ammontare dei mutui che non vengono onorati e i mutui che di qui a breve potrebbero entrare in sofferenza ammontano a circa 9 miliardi. Di qui l'interesse dell'ABI, con la moratoria di cui si è parlato in questi giorni, per far fronte alle difficoltà delle famiglie, ma anche per evitare che l'industria bancaria si metta nella condizione, che sappiamo essere particolarmente problematica, di gestire il recupero coattivo, che in Italia dura molto più che all'estero. Si stima che sia di circa cinque anni il periodo necessario per recuperare gli immobili e ammonta a circa il 18 per cento del prestito concesso il costo che la banca deve sostenere nel caso di recupero coattivo.

Se oggi il tasso di insolvenza sui mutui è del 2 per cento, si teme che, in assenza di provvedimenti, si possa arrivare anche al 3 per cento.

È innegabile che in questo contesto si sia drasticamente ridotta la quantità di erogazioni effettuate nel corso del primo semestre e, probabilmente, questa sarà la dinamica che caratterizzerà tutto l'anno.

Prendendo in considerazione solo i principali quattro gruppi bancari italiani, la riduzione dell'erogato nel primo semestre del 2009 è stimabile nel 20 per cento e qualcosa meno per i gruppi minori. A livello di tassi d'interesse, non c'è grossissima differenza rispetto ai tassi che vengono praticati all'estero. In Italia, soprattutto in questa fase, c'è una grande diffusione dell'indebitamento a tasso variabile – anche per una spinta da parte delle banche in quella direzione – essendo i tassi fissi piuttosto elevati. Questo fa sì che il mutuo a tasso variabile abbassi il tasso medio applicato e lo porti in Italia in linea rispetto agli altri Paesi europei, e non su livelli decisamente superiori.

È indubbio che si siano ridotte le erogazioni e che sia cambiata la composizione delle stesse. Negli ultimi anni le banche hanno fatto soprattutto surroghe e sostituzioni: ormai il 30 per cento dell'erogato da parte delle banche riguarda surroghe e sostituzioni. Al di là del 10 per cento, che è la flessione delle erogazioni nella prima parte dell'anno, bisogna considerare com'è drasticamente mutata la composizione.

Al di là delle difficoltà che stanno incontrando i mutuatari, c'è un enorme problema per quanto riguarda il mercato della locazione. Tale mercato in Italia è piuttosto piccolo e le famiglie fanno molta fatica a far fronte ai canoni di mercato. Abbiamo visto quali sono gli elementi che connotano il quadro macroeconomico e abbiamo fatto una simulazione con un immobile di medie dimensioni ubicato in periferia nelle principali aree urbane. Il 64 per cento delle famiglie a Napoli non è in grado di sostenere quel canone (posto

che questo non debba rappresentare più del 30 per cento del reddito), il 63,7 per cento a Roma, il 61,2 per cento a Milano. Il mercato della locazione, dunque, è in enorme difficoltà.

Si parla di interventi che riguardano il « Piano Casa 1 », il « Piano Casa 2 », il *social housing*. Sono sicuramente risposte, ma probabilmente sono un po' differite nel tempo, architetture piuttosto complicate che impongono tempi di gestazione piuttosto lunghi.

Il mercato in generale, ma soprattutto il mercato della locazione, ha bisogno di risposte immediate, quindi i provvedimenti che riguardano questo segmento sono particolarmente urgenti.

PRESIDENTE. Grazie a Nomisma, anche per lo sforzo di sintesi.

GIUSEPPE ROMA, *Direttore generale del Censis*. Il mercato immobiliare in Italia ha un'anomalia: per l'80 per cento del volume scambiato è residenziale, per il 20 per cento è un mercato *corporate*, cioè fatto di altre strutture private.

Questa è un'anomalia, perché nei mercati immobiliari degli altri Paesi questi due elementi sono in un rapporto di 60 e 40 o 50 e 50. Questo significa fondamentalmente che quando parliamo del settore delle costruzioni abbiamo una relativa ricchezza che proviene dal risparmio delle famiglie e un impoverimento molto forte per quanto riguarda l'impegno e l'investimento pubblico o delle imprese.

Abbiamo già detto che dal 1997 al 2007 c'è stato un grande *boom*. Tra il 1997 e il 2003 4,5 milioni di famiglie italiane e nei successivi quattro anni 3,6 milioni di famiglie hanno acquistato una casa, per un totale di oltre otto milioni di famiglie che nel decennio sono diventate proprietarie.

Contestualmente ci sono stati fattori strutturali, di tipo anche demografico, che hanno costituito una forte pressione di domanda sul mercato immobiliare residenziale, che come vi ho detto costituisce l'80 per cento. Per esempio, gli immigrati sono aumentati del 318 per cento nello stesso periodo, la popolazione residente è aumentata di tre milioni di unità; inoltre, il livello di liquidità e di risparmio delle famiglie, in termini reali, è aumentato di circa il 30 per cento.

Questo ha portato ad avere l'84 per cento di famiglie proprietarie, delle quali solo 3,5 milioni sono gravate da un mutuo e, secondo le nostre indagini, se a gennaio del 2009 i mutuatari che non erano riusciti a pagare una rata erano l'1,7 per cento, a giugno del 2009 questa percentuale si era ridotta allo 0,9 per cento.

Il punto essenziale – lo diciamo a una Commissione che, attraverso normative, deve provvedere a riequilibrare la situazione – è stato già richiamato ed è il problema della locazione, le cui dimensioni nel nostro Paese si sono ridotte notevolmente (se i proprietari sono l'84 per cento, resta il 15-16 per cento di locatari), ma soprattutto si sono ridotte le tipologie di offerta.

Sappiamo che quello della locazione è un tema che in termini generali è legato alle famiglie a basso reddito, ma riguarda anche specifiche categorie di persone. Pensiamo, ad esempio, al submercato degli alloggi per studenti, un mercato molto ricco e molto grigio, con forte evasione e forte carico sulle famiglie. Considerando che per un totale di 650 mila studenti « fuori sede » abbiamo 54 mila posti letto pubblici, tutto il resto è legato al mercato privato, caratterizzato da affitti molto alti.

Relativamente al problema dell'affitto, dunque, credo che si debbano fare due considerazioni. La prima riguarda naturalmente le politiche di *social housing* che possono essere realizzate attraverso la collaborazione dell'investitore pubblico, delle fondazioni, di risorse anche imprenditoriali che possono aumentare l'offerta di abitazioni sociali, che in Italia costituiscono il 5 per cento, a fronte di una media del 15-20 per cento degli altri Paesi.

Ritengo, tuttavia, che un elemento centrale del tema del mercato immobiliare, dal punto di vista economico e dal punto di vista sociale, sia quello di far affluire risparmi all'investimento immobiliare. Da

un lato, questo deve avvenire nel settore tradizionale della proprietà: al riguardo, una nostra recente indagine ci rivela che nei prossimi diciotto mesi 2,6 milioni di famiglie sono propense ad investimenti immobiliari. Questa è una prima area tradizionale, che non risolve tuttavia la questione dello squilibrio fra proprietà e affitto. Dall'altro, è necessario far affluire risparmi a favore dell'affitto: ritengo, infatti, che questo sia un provvedimento che può aiutare la famiglia media italiana che ha un risparmio e lo vuole investire nel mattone.

In tal senso, partirei dalla constatazione del fatto che uno dei disincentivi all'investimento è la tassazione. Se un cittadino deve scegliere fra una tassazione del 43 per cento come aliquota marginale, o anche del 35 per cento, e l'affitto in nero sono due prospettive totalmente diverse, che anche un cittadino normale, dotato di spirito civico, che non vuole evadere le tasse, prende in considerazione, poiché non vuole perdere il 50 per cento dell'affitto. A mio avviso, dunque, quello che serve è un forte incentivo all'affitto, anche più forte di quello dato dal Governo con l'aumento delle cubature (che, peraltro, implica altro tipo di problematiche).

Oggi abbiamo una liquidità, un risparmio che è alla ricerca di impieghi sicuri e il mattone lo è. Tuttavia, perché ci sia un'utilità sociale, questo investimento deve produrre case in affitto e perché ci sia un incentivo a produrre case in affitto bisogna che la tassazione sulle stesse sia fissa. Insomma, se lavoro di più e aumento il mio reddito, ma l'affitto è sempre uguale, perché dovrei pagare più tasse ?

Ritengo, dunque, che la necessità impellente sia quella di lanciare una tassazione fissa e generalizzata sull'affitto. Ho detto generalizzata perché il problema italiano non è solo di avere fitti concordati, che pure si possono fare, ma dobbiamo aumentare la possibilità di offerte in affitto. Vari settori, dunque, possono essere adeguatamente incentivati. Ad esempio, qualsiasi studente francese che non ha un posto letto in un dormitorio di un'università, ha un contributo – anche se non è di nazionalità francese – di 300 euro al mese per l'affitto.

Quello che vi consiglio, dunque, è di partire da un forte segnale affinché chi investe nell'immobile per mettere al sicuro i propri risparmi e anche per incrementare un'offerta necessaria – perché non possiamo diventare tutti proprietari – abbia un minimo di incentivo. Ho fatto il seguente calcolo: nei primi due anni di intervento, nel momento in cui si riduce l'aliquota al 20 o al 15 per cento e si dà all'inquilino, per creare il conflitto di interessi, una quota del 3 per cento di possibile detrazione, a seconda dell'effetto dal punto di vista della denuncia di redditi attualmente nascosti al fisco, c'è una riduzione del gettito; al terzo anno la misura diventa « neutra »; dal quarto anno in poi lo Stato ci guadagna. Se, dunque, facciamo un ragionamento a sei anni, questo provvedimento non costa nulla allo Stato e in più può mettere in moto un grande meccanismo di incentivo, peraltro nella giusta direzione – consentitemi di dirlo – di investimento immobiliare che non è solo speculazione, *trading*, mutui *subprime*, ma risponde anche a una caratteristica che l'Italia ha sempre avuto di utilizzare anche socialmente le risorse finanziarie.

PRESIDENTE. I lavori sono proseguiti per molto. Ho già una richiesta di intervento del collega Realacci, al quale darei la parola, ma potremmo decidere che per ulteriori interventi e per l'interlocuzione con gli auditi, che per noi sarebbe stata necessaria, aggiorniamo questa audizione – se siete disponibili a tornare – oppure faremo un'interlocuzione tramite *mail* rispetto alle domande che i colleghi vorranno porre. Ovviamente, se foste disponibili a tornare per noi sarebbe utile.

ERMETE REALACCI. Signor presidente, lei ha anticipato la mia proposta. Essendo di grandissimo interesse sia gli interventi che i materiali presentati, verrebbe voglia di chiedere molte cose. Alcune sono state chieste anche informal-

mente dagli uffici, a livello di confronti internazionali; da ultimo, anche le proposte avanzate incrociano temi su cui la Commissione sta lavorando, dalla cedolare secca (su cui credo proprio la capogruppo Mariani abbia a suo tempo presentato una proposta) alla questione degli sgravi sull'edilizia esistente, all'estensione al 55 per cento per l'efficientamento energetico degli edifici, e via dicendo. Noi vorremmo che questi temi – penso alla cedolare secca – fossero oggetto anche della manovra finanziaria che arriva adesso in Parlamento.

Considerata l'importanza dei temi affrontati, signor presidente, chiedo se sia possibile avere, da un lato, i materiali che non sono stati presentati, inclusi i dati del Cresme, che non mi pare rientrino nei materiali allegati. Inoltre, sia per dare il massimo di diffusione anche attraverso gli atti della Commissione, sia per un approfondimento più serrato con gli interlocutori, credo che sarebbe opportuno riconvocare i nostri ospiti, dopo aver incrociato le proposte e le suggestioni che ci sono arrivate, in maniera tale da approfondirle.

PRESIDENTE. Credo che quello sintetizzato dal collega Realacci sia il modo migliore di procedere. Gli uffici vi contatteranno per stabilire un'ulteriore data per proseguire l'audizione, dando modo ai deputati interessati di intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni e agli auditi di svolgere le eventuali repliche.

Ringrazio gli auditi per la disponibilità manifestata e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13,50.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa il 21 dicembre 2009.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 28 OTTOBRE 2009

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **ROBERTO TORTOLI**

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ROBERTO TORTOLI

La seduta comincia alle 15,20.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti di Assogestioni.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul mercato immobiliare, l'audizione di rappresentanti di Assogestioni.

Sono con noi la dottoressa Sonia Maffei, la dottoressa Arianna Immacolato e il dottor Massimo Menchini, che ringrazio per la loro presenza

Do la parola alla dottoressa Maffei per lo svolgimento della relazione.

SONIA MAFFEI, *Direttore del settore previdenza e immobiliare di Assogestioni*. Buonasera a tutti. Desidero, innanzitutto, ringraziare il presidente, l'onorevole Angelo Alessandri, e tutti i membri della Commissione per l'opportunità offerta alla nostra associazione di rappresentare il nostro punto di vista sull'attuale situazione del mercato immobiliare.

Mi preme, innanzitutto, rilevare che le considerazioni che esporremo attengono, in maniera particolare, alla situazione che riguarda la nostra industria, quella del risparmio gestito, e soprattutto alle società di gestione del risparmio specializzate nell'istituzione e nella gestione di fondi comuni di investimento immobiliare.

Sui temi che sottoponiamo alla vostra attenzione abbiamo fornito anche una nota scritta, nella quale abbiamo riportato alcuni dati di settore, che vorrei brevemente illustrarvi. Se il presidente e i membri della Commissione me lo consentono, vorrei esporre sinteticamente i punti principali riassunti in tale nota.

La nostra industria, per la parte immobiliare, è rappresentata da circa venticinque società di gestione del risparmio, specializzate esclusivamente nel settore immobiliare, e quindi nella gestione di patrimoni immobiliari, con più di 140 fondi.

L'articolazione e la suddivisione dei fondi è assai varia, anche se abbiamo una prevalenza di fondi istituiti in forma riservata rispetto a quelli offerti al pubblico. Rispetto alla nostra ultima rilevazione – noi svolgiamo rilevazioni sul patrimonio a cadenza semestrale, in coincidenza della determinazione del valore della quota, come da regolamentazione della Banca d'Italia – l'ammontare complessivamente gestito è di circa 35 miliardi di euro. Nell'ultimo semestre abbiamo notato una lieve flessione del portafoglio, anche se, complessivamente, possiamo affermare che il settore è in crescita.

La specializzazione prevalente dei nostri fondi è relativa al settore uffici ed è superiore al 50 per cento, mentre solo in minima parte è toccato il settore del residenziale. Non sarà, però, così nel divenire. Infatti, i punti che noi vorremmo sottoporre alla vostra attenzione sono, in particolare, tre.

Il primo riguarda il coinvolgimento dei fondi comuni di investimento immobiliare nella realizzazione del cosiddetto « Piano Casa ». Su questo aspetto ci sono tematiche, sia civilistiche, sia fiscali, che vorremmo portare alla vostra attenzione per rendere più efficiente il coinvolgimento e la partecipazione dei fondi per la realizzazione di questo progetto, che è stato previsto con la manovra d'estate dello scorso anno, il decreto legge n. 112 del 2008, reso operativo ultimamente, lo scorso agosto, con la pubblicazione in Gazzetta ufficiale del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il secondo punto che vorremmo sottoporvi riguarda la partecipazione dei fondi immobiliari alle gare d'appalto, soprattutto in relazione alle attuali previsioni contenute nel cosiddetto « Codice dei contratti pubblici ».

Come terzo aspetto, vorremmo trattare la questione relativa all'investimento in fonti di energia rinnovabili.

Per quanto riguarda il primo punto, ossia il coinvolgimento dei fondi immobiliari nella realizzazione del « Piano Casa », sappiamo che il decreto che dà attuazione a tale piano prevede, come primo punto di partenza per la sua realizzazione, l'istituzione di un sistema integrato di fondi immobiliari che opererà, a livello sia nazionale che locale, per la costruzione di immobili dedicati all'*housing* sociale, e quindi all'edilizia sociale. Tali fondi devono avere caratteristiche economicamente sostenibili, nonché il vincolo della destinazione delle abitazioni costruite a particolari categorie di soggetti, che si trovano in determinate condizioni di esigenze di fabbisogno specificamente individuate dalla normativa.

Il settore dell'*housing* sociale verrà dunque sostenuto per la prima volta attraverso risorse che hanno natura di investimento e non già di sussidio, e attraverso la partecipazione di capitali sia pubblici, sia privati. Tuttavia, affinché il settore privato abbia interesse e un ritorno economico nell'investire in tale iniziativa, a nostro avviso è necessario che, nelle fasi di attuazione, che verranno adesso, le pubbliche amministrazioni, i soggetti interessati, sappiano riconoscere agli operatori privati i margini di intervento e di ritorno della loro attività, che è di carattere industriale.

Per questo noi chiediamo, in primo luogo, che vengano fissati parametri di ritorno economico ragionevoli, e, in secondo luogo, che ci sia l'effettiva attivazione, da parte dei comuni e delle altre istituzioni interessate, di tutti gli strumenti indicati espressamente dall'articolo 11 del decreto legge n. 112 del 2008, tesi a favorire il partenariato pubblico-privato, quali il trasferimento dei diritti edificatori verso i soggetti privati, gli incentivi premiali finalizzati al miglioramento della qualità delle costruzioni, e via elencando.

Chiediamo anche che il settore pubblico individui con certezza le aree ricadenti nel campo di intervento, e che vengano scanditi, con pari certezza, i tempi di attuazione. Abbiamo già risolto in parte, con il ministero, le problematiche relative alla qualificazione giuridica del rapporto concessorio, dando, quindi, la possibilità di annoverarlo nell'ambito dei beni considerati investibili da parte dei fondi comuni di investimento immobiliare. È necessario, a nostro avviso, un passo in più per fare in modo che le tempistiche siano effettivamente scandite e siano resi certi i tempi attraverso i quali tutte le opere possano essere realizzate e il piano possa trovare attuazione.

Un'altra problematica legata alla realizzazione del « Piano Casa » è data dall'impossibilità che i fondi immobiliari possano partecipare alle gare d'appalto, nel rispetto delle procedure previste dal Codice dei contratti pubblici. Nella nostra normativa, il nostro attuale Codice, in particolar modo l'articolo 34, non annovera tra i soggetti che possono partecipare

alle gare pubbliche i fondi comuni di investimento immobiliare, nonostante il fatto che a livello comunitario sia riconosciuto un principio per cui, indipendentemente dalla situazione e dal recepimento a livello nazionale, non deve essere preclusa a nessun operatore economico, indipendentemente dalla sua forma giuridica – che sia persona fisica, giuridica o un ente –, la possibilità di partecipare alle gare.

Ciò, attualmente, purtroppo, non avviene, perché l'attuale formulazione del nostro Codice non consente a entità che non hanno la natura di persona giuridica di poter partecipare alle gare pubbliche. Di fatto questo per noi è un ostacolo, un impedimento, stanti le previsioni normative a livello comunitario.

Abbiamo anche saputo che lo scorso anno, nel mese di gennaio, abbiamo avuto una procedura di infrazione in relazione alla contraddizione che si è creata tra i soggetti ammissibili, a livello comunitario, alla partecipazione e le previsioni del nostro attuale Codice. Forti anche del principio stabilito a livello comunitario, ci auspichiamo che tale disposizione possa essere corretta e che, di conseguenza, anche i fondi, che non sono persone giuridiche ma semplici patrimoni autonomi e separati – perché chi agisce per conto del fondo, di fatto, è la società – possano essere considerati come soggetti che possono partecipare alle gare pubbliche.

Vediamo il problema non soltanto come soggetto attivo, ma anche dalla prospettiva di colui che, invece, gestisce il bando. Riteniamo opportuno che vengano prese in considerazione le nostre particolarità, ossia il fatto che il fondo, prima di poter operare, è comunque soggetto a una procedura autorizzatoria da parte delle autorità di vigilanza, rappresentate prevalentemente dalla Banca d'Italia.

Abbiamo poi anche un intervento della CONSOB, ma solo per i fondi offerti al pubblico e non per quelli che interesserebbero, nel caso specifico, il « Piano Casa », ossia quelli istituiti in forma riservata. Proprio per questa ragione, è necessario che anche il bando tenga presente la nostra particolarità, per la quale non riusciamo ad agire subito, perché abbiamo bisogno di tempi amministrativi legati alle procedure autorizzative presso le autorità di vigilanza.

Sempre in merito al « Piano Casa », riteniamo necessario che vengano messi a punto interventi sul fronte fiscale, sempre a favore dell'appetibilità degli interventi e della partecipazione dei fondi dal punto di vista economico. Infatti, se è vero che i fondi immobiliari non sono soggetti all'IRES, essi sono tuttavia soggetti a imposte indirette e, in particolar modo, all'IVA e all'ICI.

Dal punto di vista dell'IVA, le attuali previsioni contenute nella normativa in materia prevedono che, nel caso in cui il fondo investa prevalentemente i propri beni in immobili adibiti a uso abitativo e che la sua attività consista nella locazione o nella cessione di tali immobili, esso non possa recuperare l'IVA perché l'operazione ne è esente. Ciò si traduce in un costo, innanzitutto per il fondo e, in secondo luogo, per i locatari, perché il fondo potrebbe tendere ad aumentare i canoni di locazione per recuperare il costo sui locatari.

Per questa ragione chiediamo, in primo luogo, che vengano introdotte misure che consentano il recupero dell'IVA attraverso il meccanismo della detraibilità, e che possano andare, al tempo stesso, a beneficio dei locatari.

In secondo luogo, sempre sul lato delle imposte indirette, abbiamo una previsione secondo cui le cessioni di fabbricati e di immobili a uso abitativo sono soggette a imposte ipotecarie e catastali e a imposte di bollo in misura proporzionale. Anche questa è una forte limitazione e noi auspicheremmo che per questa tipologia di fondi, cioè per quelli dedicati alla realizzazione dell'*housing* sociale, e quindi del « Piano Casa », vengano introdotte misure analoghe a quelle introdotte nel 2001, quando è stata disposta l'esenzione da tali imposte per i fondi che avrebbero

investito in immobili derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare pubblico.

In terzo luogo, l'ultimo intervento in materia fiscale riguarda l'ICI. I fondi immobiliari la scontano, ma anche in questo caso, auspichiamo che venga introdotta per questa tipologia di fondi, cioè per quelli dedicati alla realizzazione dell'*housing* sociale, una misura analoga a quella, introdotta quest'anno, che prevede l'esenzione dell'ICI sulla prima casa di abitazione. Nel momento in cui si vanno a porre in essere le misure di attuazione per il « Piano Casa », auspichiamo che vengano presi in considerazione tali interventi, sia sul fronte civilistico, sia su quello fiscale.

Da ultimo, chiediamo un intervento in materia di investimento in fonti di energia rinnovabili. Grazie alla pronuncia dell'Agenzia del territorio, che ha riconosciuto che gli impianti fotovoltaici messi stabilmente a terra hanno un'autonoma rilevanza catastale e che siano, quindi, qualificati, a livello catastale, come opifici, si è aperta la possibilità ai fondi di investire in immobili e di posizionarvi gli impianti fotovoltaici.

Troviamo, però, una forte limitazione, dal momento che il fondo immobiliare, proprio per la sua natura – che non è di ente, non è persona giuridica né fisica, ma è patrimonio autonomo e separato – non è annoverato nell'ambito dei soggetti previsti dal decreto del Ministro delle attività produttive che possono beneficiare della tariffa incentivante, perché vi sono comprese persone giuridiche ma non i fondi. Questo ci costringe a non attuare l'investimento direttamente, ma a operare per il tramite di società. Il fondo dovrebbe, quindi, costituire una società, che acquisterebbe l'impianto per lo sfruttamento per beneficiare della tariffa incentivante e del cosiddetto « conto energia ».

Per evitare tale doppio passaggio, chiediamo anche la possibilità di modificare queste previsioni e di tener conto anche che esiste una categoria del settore produttivo, rappresentata dai prodotti delle nostre società di gestione, ossia i fondi comuni di investimento immobiliare, che operano in questo settore e che, qualora avessero agevolazioni e facilitazioni in questo senso, potrebbero contribuire ad agevolare anche il processo economico.

PRESIDENTE. La ringrazio per la rapidità con cui ha svolto la sua relazione.

Vi ringraziamo per il contributo scritto che ci avete fornito e ci scusiamo per il fatto che, purtroppo, la ristrettezza dei tempi non ci consente di approfondire ulteriormente i temi trattati.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,35.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa il 21 dicembre 2009.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 12 NOVEMBRE 2009

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **SALVATORE MARGIOTTA**

INDI

DEL PRESIDENTE **ANGELO ALESSANDRI**

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE SALVATORE MARGIOTTA

La seduta comincia alle 14,55.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti di Genworth Financial.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul mercato immobiliare, l'audizione di rappresentanti di Genworth Financial.

Sono presenti il direttore, Valeria Picconi, il responsabile relazioni istituzionali Thomas Poveda, il consulente relazioni esterne di FB & Associati Luca Gargano, che ringraziamo per la presenza.

Do la parola alla dottoressa Picconi per lo svolgimento della relazione.

VALERIA PICCONI, *Direttore per l'Italia di Genworth Financial*. Innanzitutto, ringrazio il presidente e la Commissione per averci permesso di venire a presentarvi le nostre analisi e valutazioni.

L'accesso alla casa è certamente uno dei temi più cari ai cittadini, soprattutto alla luce dell'andamento dei mercati finanziari. Riteniamo strategico, pertanto, che i decisori implementino le iniziative volte a facilitarne l'accesso.

Genworth Financial reputa importanti e di conseguenza commissiona costantemente delle ricerche al fine di cogliere le esigenze finanziarie nei diversi Paesi. A tal proposito, dopo aver presentato l'azienda, vorrei condividere con voi alcuni dei dati emersi, nella speranza che le nostre considerazioni conclusive siano utili alla Commissione, nell'acquisizione delle informazioni necessarie ai fini dell'indagine. Vi anticipo che le ricerche stesse verranno messe a disposizione della Commissione, in forma ovviamente molto più approfondita rispetto ai pochi dettagli che vi forniremo.

Per quanto riguarda, in sintesi, il profilo dell'azienda, Genworth Financial – di cui io sono direttore generale per l'Italia – è una della maggiori compagnie assicurative americane, quotata presso la borsa di New York; possiede *asset* per oltre 100 miliardi di dollari, impiega 6.000 persone in tutto il mondo ed è presente in più di 25 Paesi, con oltre 15 milioni di clienti; le sue origini risalgono al 1871. Operiamo soprattutto in tre settori: i fondi pensione, la protezione finanziaria e l'assicurazione sui mutui. I nostri prodotti, normalmente, vengono offerti attraverso istituti bancari, intermediari finanziari, consulenti, distributori indipendenti e rivenditori specializzati.

Nasciamo nel 2004, quando General Electric decide di uscire dal settore assicurativo e lancia un'offerta pubblica di acquisto, rendendo Genworth Financial una compagnia indipendente. La sede della compagnia è a Richmond, in Virgi-

nia. In Europa, invece, siamo presenti in 21 Paesi, con oltre 600 dipendenti, e siamo coordinati da una sede centrale che si trova a Londra.

In Italia, siamo *leader* in due prodotti assicurativi: *lifestyle protection* e *mortgage insurance*. Siamo stati la prima compagnia assicurativa ad introdurre in Italia, nel 1996, la copertura contro la disoccupazione per chi ha contratto un mutuo o un finanziamento.

Nel 2002, inoltre, come *mortgage insurance*, abbiamo offerto una copertura che permette di finanziare i mutui per oltre l'80 per cento del valore dell'immobile.

Per quanto riguarda la *lifestyle protection* o *payment protection insurance*, si tratta di una forma di protezione che aiuta i consumatori a far fronte ad impegni finanziari, attraverso le sue polizze; è un prodotto assicurativo che copre i clienti di una banca o di una società finanziaria che abbiano stipulato un contratto di mutuo, di finanziamento al consumo o qualsiasi forma di finanziamento che prevede il pagamento di alcune rate. L'assicurazione PPI, dunque, ha come oggetto la protezione dai rischi connessi ad eventi della vita della persona – la perdita dell'impiego involontaria, l'invalidità totale permanente, l'inabilità totale temporanea da infortunio, il ricovero ospedaliero e, ovviamente, la morte – che pregiudicano la sua capacità di continuare a pagare le rate del mutuo e quindi ad adempiere alle proprie obbligazioni.

Dal punto di vista del funzionamento, si distinguono due tipi di eventi che possono attivare la protezione. Per eventi definitivi, quali la morte, si concede un indennizzo che va a estinguere il debito della persona; pertanto, se chi ha contratto un mutuo muore, la nostra assicurazione consente di estinguere il debito e quindi di non far gravare sugli eredi l'estinzione del mutuo. Per eventi temporanei, invece, quali la perdita del posto di lavoro, la nostra protezione consente a chi ha perso il lavoro di pagare le rate al suo posto per un certo periodo di tempo, finché il soggetto non trova nuovamente lavoro, per un massimo di 12 rate consecutive.

Ovviamente, questa misura ha un ruolo anche sociale, poiché, dal punto di vista dei consumatori finali, rappresenta una protezione in un tempo di difficoltà finanziarie, come quello attuale. In effetti, al momento presente, si tratta di una polizza molto interessante, perché la disoccupazione è uno degli ambiti di maggiore preoccupazione per gli italiani.

Se non ci fossero le coperture assicurative, infatti, le istituzioni finanziarie sarebbero costrette a ottenere il rimborso della somma instaurando un procedimento giudiziario nei confronti del consumatore finale.

Acquistando la *payment protection*, il consumatore ha anche un altro vantaggio: non solo non è soggetto alle procedure esecutive di recupero del credito, perché qualcun altro paga le rate al suo posto, ma mantiene intatta la propria reputazione di buon pagatore. Pertanto, non risultando nei registri come cattivo pagatore, in futuro avrà meno problemi ad accedere al credito, se richiederà ulteriori finanziamenti. Il premio della *payment protection* viene pagato mensilmente all'interno della rata del mutuo, dunque non ha un costo molto elevato.

Il secondo prodotto che offriamo è la *mortgage insurance*, che abbiamo introdotto in Italia nel 2002 e che assicura le banche contro il rischio di insolvenza di chi apre un mutuo sulla casa. In particolare, consentiamo alle banche di erogare mutui per oltre l'80 per cento del valore dell'immobile. Fino a poco tempo fa, le banche avevano un limite di finanziabilità massima all'80 per cento, mentre con la protezione della *mortgage insurance* esso aumenta fino a oltre il 90 per cento e, talvolta, al 100 per cento.

Anche questo tema, ovviamente, è di grande attualità, in quanto l'offerta del credito sta diminuendo, pertanto la possibilità di ottenere mutui oltre l'80 per cento si sta riducendo.

Sia la *lifestyle protection* sia la *mortgage insurance* sono prodotti relativamente

nuovi sul mercato italiano e contribuiscono a una maggiore accessibilità al credito da parte dei consumatori.

Relativamente alla situazione economica, l'inizio della crisi del settore immobiliare ha avuto origine dalla cosiddetta crisi dei mutui *subprime*, di cui abbiamo sentito parlare moltissime volte, soprattutto in quanto, all'aumentare dei tassi di interesse negli Stati Uniti, chi aveva sottoscritto un mutuo aveva ottenuto un finanziamento al di sopra del proprio profilo di rischio.

È importante ricordare che la *Mortgage insurance company of America* già nel 2005 aveva allertato in merito alla pericolosità di pratiche di mercato di sottoscrizione dei mutui *subprime*, che poi hanno condotto alla crisi finanziaria. I Governi, anche in Europa, per far fronte alla crisi, hanno effettuato alcune manovre, tra cui l'espansione monetaria senza precedenti, iniziative per rassicurare gli investitori sulla solidità del sistema bancario e la predisposizione di piani economici, quali il piano casa e la moratoria sui debiti.

Per quanto riguarda nel dettaglio la relazione fra situazione economica e acquisto della prima casa, l'Italia, rispetto ad altri quali la Spagna e l'Irlanda, ha retto meglio agli effetti della crisi economica. Il nostro Paese ha avuto una minore criticità in termini di disoccupazione e i valori immobiliari hanno tenuto relativamente meglio che altrove. Le banche si sono dimostrate più solide rispetto ad altre banche internazionali ma, soprattutto, la famiglia italiana ha un livello di indebitamento relativamente più basso rispetto ad altri Paesi. Già dall'inizio della crisi, le banche italiane sono state più prudenti e hanno ridotto il rapporto del *loan to value* mediamente al 60 per cento, principalmente a causa dell'elevato costo legato alla raccolta.

Una delle principali conseguenze della contrazione del credito è stata la riduzione del numero di compravendite, che quest'anno sono diminuite di circa il 20 per cento. Alcune categorie di mutuatari, come le giovani coppie, sono rimaste pressoché escluse dall'accesso alla proprietà immobiliare. Per fare un esempio, oggi, per stipulare un mutuo di 120.000 euro, cifra comunque non altissima, si deve disporre di almeno 30.000 euro di risparmi, molto difficili da ottenere, ovviamente, per una giovane coppia.

Nel 2008, inoltre, abbiamo svolto una ricerca, di cui avrete copia, per valutare il desiderio di comprare casa degli italiani. La ricerca dimostra come tuttora i giovani italiani – è una ricerca focalizzata su di loro e sull'accesso alla casa – considerano l'abitazione una buona assicurazione per il futuro (82 per cento), un'alternativa all'investimento finanziario (87 per cento) e un buon motivo per compiere dei sacrifici (87 per cento).

Abbiamo rilevato che circa 2,8 milioni di famiglie vivono in affitto oggi in Italia, ma il 52 per cento di esse (1,5 milioni) vorrebbero comprare casa nel futuro. È significativo, inoltre, che il 72 per cento delle persone che vivono in affitto oggi dichiari che questa è una soluzione dovuta all'impossibilità di comprare casa, quindi l'affitto non rappresenta una scelta ma, purtroppo, una necessità.

Per guardare ai più giovani, oggi in Italia 3 milioni al di sopra dei 18 anni, percettori di reddito o con la possibilità di essere indipendenti, vivono ancora in famiglia: sono i famosi « bamboccioni » di cui abbiamo sentito parlare molte volte. L'84 per cento di loro dice che non potrebbe comprare casa senza un mutuo, oggi, mentre il 18 per cento afferma che entro l'anno vorrebbe comprare casa e il 60 per cento ha intenzione di farlo entro cinque anni. Ovviamente, pur riducendo l'offerta di mutui a elevato *loan to value*, l'accesso per questi giovani è ancora molto difficile.

Come già illustrato nella presentazione della compagnia, Genworth focalizza l'attenzione sull'offerta di soluzioni a supporto dei clienti, per la serenità e il raggiungimento della loro sicurezza finanziaria. Un'altra ricerca da noi svolta, il « Genworth Index », dà una visione della percezione della vulnerabilità finanziaria, consentendo di comparare nei vari Paesi

europei – la prima indagine è stata svolta nel 2007, la seconda nel 2008, l'ultima nel 2009 – quanto, in base a determinate categorie, i cittadini si ritengono, si percepiscono vulnerabili finanziariamente. La ricerca del 2009 dovrebbe uscire fra un paio di mesi. Ricordo due tra le domande poste: « Con quale frequenza si incontrano difficoltà finanziarie, in considerazione della situazione finanziaria generale della sua famiglia ? » e « Con una prospettiva a 12 mesi, ritiene che la posizione finanziaria sua e del suo nucleo familiare migliorerà, rimarrà invariata o peggiorerà ? ».

La conclusione della seconda edizione è che nell'ultimo anno la percezione di sicurezza finanziaria dei cittadini, nel complesso, si è notevolmente ridotta, con un peggioramento di 28 punti su 80, dunque molto rilevante.

È interessante rilevare che i Paesi del sud Europa, come Portogallo, Italia e Spagna, si percepiscono più vulnerabili da un punto di vista finanziario, insieme alla Germania, che rappresenta invece un dato abbastanza sorprendente. I cittadini che si sentono più sicuri finanziariamente, viceversa, sono quelli dei Paesi nordici.

La percezione di vulnerabilità finanziaria degli italiani, peraltro, è peggiorata dal 2007 al 2008 dell'11 per cento. In particolare, risulta molto evidente che essi sono i più preoccupati in Europa: c'è una certa paura a non riuscire a far fronte ai propri impegni, né a risparmiare con l'attuale stipendio.

Secondo una recente notizia, nove italiani su dieci ritengono che il peggio debba ancora arrivare. Se, però, consideriamo che gli italiani sono i meno indebitati d'Europa e che, tra l'altro, hanno un tasso di risparmio superiore al resto d'Europa, l'indagine dimostra un paradosso nella loro percezione al riguardo.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ANGELO ALESSANDRI

VALERIA PICCONI, *Direttore per l'Italia di Genworth Financial*. Entrambe le ricerche – quella sui mutui e l'accesso alla casa e quella sulla vulnerabilità finanziaria – indicano due ragioni fondamentali per cui i giovani non riescono ad accedere all'acquisto della prima casa: la necessità di disporre di un anticipo di liquidità e la paura di non riuscire a far fronte alle rate del mutuo in caso di eventi non previsti.

Un altro limite che abbiamo riscontrato è la mancata conoscenza, da parte dei giovani italiani, degli strumenti finanziari a disposizione per l'acquisto della casa. Questo ovviamente crea un circolo vizioso, perché chi non conosce si spaventa e non riesce a utilizzare quello che ha a disposizione: la percezione di scarsa trasparenza alimenta la paura di non riuscire a farcela.

Pertanto, proponiamo due misure per risolvere la situazione: la prima è la promozione di polizze del tipo *payment protection* specifiche per i casi di perdita involontaria del lavoro, che aiutino i consumatori a far fronte ai propri impegni finanziari; la seconda, invece, è l'elaborazione di una guida ai mutui, una sorta di *vademecum*, così da garantire ai consumatori un'informazione migliore, corretta ed esaustiva. Per esempio, la FSA (Financial Services Authority), che è il regolatore finanziario in Inghilterra, ha creato un *vademecum* per i giovani in questo ambito, che ha riscosso un notevole successo e ha aiutato molte persone a capire le rischiosità e le problematiche, ma anche le opportunità.

In riferimento, invece, alla *payment protection*, lo scorso febbraio il Governo ha accolto un ordine del giorno presentato dall'onorevole Marsilio del PdL in sede di approvazione del cosiddetto « decreto anticrisi », con il quale si impegnava l'Esecutivo a promuovere prodotti assicurativi a copertura di mutui e prestiti personali in caso di eventi negativi, tra cui la perdita del posto di lavoro. Ciò dovrebbe avvenire attraverso una previsione di detraibilità a fini IRPEF dei costi sostenuti per la sottoscrizione di tali polizze. Già oggi, comunque, è possibile detrarre le

polizze assicurative per la vita, ma non quelle relativamente ad altri eventi, quali la disoccupazione.

Mi chiedo se questa Commissione sia nella posizione di sostenere una simile proposta, anche sollecitando il Governo a dare attuazione agli impegni presi, e di promuovere essa stessa questi prodotti, attraverso opportuni sgravi fiscali.

Per concludere, immagino sappiate che l'ABI ha annunciato recentemente l'adozione di un programma di differimento delle rate dei mutui per le famiglie, in caso di eventi avversi, con quella che si definisce « moratoria dei debiti » o « piano famiglia ».

Noi, come Genworth Financial, riteniamo che queste misure debbano rappresentare l'*extrema ratio*. Crediamo, infatti, che sia più efficace ed utile per i mutuatari avere delle forme di protezione come quella offerta, per esempio, dalle polizze di protezione per disoccupazione o invalidità, in modo da continuare a effettuare i pagamenti delle rate, invece di sospenderle semplicemente per un periodo di tempo.

In questo contesto, ovviamente, la detraibilità delle polizze *lifestyle protection* e la pubblicazione di linee guida chiare e di facile comprensione sui mutui contribuiranno a recuperare la fiducia nel settore ed aiuteranno il mercato immobiliare a reagire con un impatto positivo per l'intera economia.

Ringrazio la Commissione per l'attenzione e per il tempo che ci ha voluto dedicare. Spero che questa presentazione sia utile per le vostre decisioni future.

PRESIDENTE. Se non ci sono colleghi che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni, vorrei svolgere alcune considerazioni. Non serve una risposta adesso, ma le espongo perché possono essere utili per svolgere un ragionamento che affronteremo sicuramente più avanti, ma che vorremmo iniziare.

In primo luogo, mi riferisco all'*housing* sociale. Ci sembra utile cominciare a prevedere delle formule, dirette alle famiglie in difficoltà, con una diversa mentalità rispetto al passato. Al riguardo, è in atto una discussione in questo periodo che credo sia molto interessante. Ho contribuito a farla partire qualche mese fa – dalle Marche e da altre zone comincio a ricevere segnali positivi – proponendo di recuperare gli invenduti all'interno delle città, invece di costruire nei piani casa tradizionali dei baracconi, con una mentalità anni Settanta, quartieri popolari dove si isola ulteriormente chi ha un problema sociale. Recuperando, invece, nel tessuto sociale le case invendute, si recupererebbe al contempo la socialità di chi ha problemi, dando la precedenza, per esempio, alle giovani coppie – parte anche della vostra ricerca – spesso in difficoltà nel pensare di costruire un futuro. Questo è uno dei motivi frenanti rispetto all'opportunità di uscire di casa e procedere alla costruzione di una famiglia. Credo che tutti gli attori, i politici, ma anche voi, debbano interessarsene.

L'anello debole, oggi, a mio parere sono le banche. Infatti, al di là della vostra ricerca, mi sembra che uno dei motivi principali per cui non si effettua un investimento di questo genere – che è personale, ma anche economico – è il fatto che le banche oggi hanno « messo un tappo » sulle opportunità più semplici di acquisire una casa. Le garanzie richieste, attualmente, sono tali che alla fine diventa quasi impossibile accedere.

VALERIA PICCONI, *Direttore per l'Italia di Genworth Financial*. Le polizze come le nostre servono sia alle banche per essere più tranquille, in caso di eventi non prevedibili...

PRESIDENTE. Spesso, però, non erogano comunque i mutui...

VALERIA PICCONI, *Direttore per l'Italia di Genworth Financial*. Però le nostre polizze sicuramente aiutano.

PRESIDENTE. L'invito è quello di elaborare un piano di approccio anche con i comuni, affinché i mutui possano essere erogati con delle garanzie, per quanto mi

riguarda, fornite dal comune che, invece di costruire case popolari, dovrebbe fare in modo che la giovane coppia vada in uno di questi appartamenti invenduti. Questa è la logica, alla svedese.

In tal modo, il giovane comincia come se pagasse un affitto, ma versando di fatto una rata, mentre il comune garantisce presso la banca, volendo anche con il sostegno di piani finanziari assicurativi. Si aprirebbe un mercato enorme, soprattutto sul recupero di questi invenduti che rappresentano oggi un problema molto grave, data la crisi all'interno delle città.

Bisogna elaborare un piano con gli enti locali, mettersi intorno a un tavolo e provare a ragionarci.

VALERIA PICCONI, *Direttore per l'Italia di Genworth Financial*. Al riguardo, in passato abbiamo tenuto degli incontri, in Lombardia per esempio. In queste occasioni, abbiamo proposto di supportare i comuni e le regioni; l'importante è che le garanzie ci siano, sia che siano offerte dal comune, sia che siamo noi ad occuparcene.

Per ipotesi, piuttosto che dare la garanzia, il comune potrebbe pagare un ente privato specializzato in questo – noi lo siamo – perché garantisca, limitandosi ad aiutare la persona a sostenere i costi.

In alcuni Paesi, invece, abbiamo proposto di gestire lo schema: il comune dà la garanzia, che tuttavia prevede uno schema da gestire, per il controllo, le emissioni e via dicendo. Noi, infatti, possiamo anche occuparci del cosiddetto « *servicing* », ossia della gestione degli schemi, come accade già oggi per le banche.

PRESIDENTE. Il comune, tra l'altro, per le famiglie che hanno bisogno, in alcuni casi paga una quota o addirittura la totalità: si tratta di rate, pertanto la casa non diventa del comune, ma si può riscattare, attraverso un percorso che aiuta ad acquistarla. Il nuovo piano, al riguardo, cambierebbe completamente la mentalità sulle case popolari e i piani casa. Questo è un invito ad iniziare: pensiamo come procedere. Ogni contributo – se ne avete voglia – è ben accetto.

In ambito generale, a mio parere – ne parlavo con i colleghi Mariani e Ginoble – esiste un problema relativamente alle case, in questo Paese, per le calamità naturali, su cui nessuno oggi a livello assicurativo vuole investire, perché rappresentano un rischio più o meno calcolato. Tuttavia, è anche vero che bisogna vedere quali sono, nell'arco di un anno, le criticità che diventano effettivamente emergenze.

Voi mi insegnate, a livello assicurativo, che quando c'è un rischio lo si calcola...

VALERIA PICCONI, *Direttore per l'Italia di Genworth Financial*. Infatti, noi non assicuriamo questo tipo di eventi calamitosi, però da assicuratore so che, se non lo pagano tutti, è troppo rischioso.

PRESIDENTE. Volevamo pensare a una polizza obbligatoria per tutti i fabbricati di questo Paese. Se i fabbricati di proprietà in Italia sono 20 milioni e a questi si aggiungono gli edifici pubblici e quelli ecclesiastici (così pagano anche loro), alla fine credo che diventi una cifra talmente alta che il costo per il cittadino potrebbe essere davvero molto ridotto – non una tassa, ma un'assicurazione vera e propria – e in qualche modo si toglierebbe allo Stato un problema enorme perché, a mio avviso, oggi non siamo più in grado di correre dietro alle emergenze in questa maniera.

VALERIA PICCONI, *Direttore per l'italia di Genworth Financial*. In Francia, per esempio, già esiste...

PRESIDENTE. Lo so, però noi dovremmo far sedere intorno a un tavolo tutte le compagnie assicurative e predisporre un piano vero.

VALERIA PICCONI, *Direttore per l'Italia di Genworth Financial*. La logica è che tutti contribuiscano, tanto chi è ad alto rischio quanto chi è a basso rischio, cosicché il costo diventi veramente mi-

nimo e le compagnie siano più disponibili. Ovviamente, se invece ci si limita ad alcune regioni, diventa impossibile procedere dal punto di vista assicurativo.

TOMMASO GINOBLE. Riguardo a quest'ultimo argomento, per costringere tutti a pagare un tipo di polizza per eventi come il terremoto, dobbiamo coinvolgerli, perché sarebbe difficile per le vostre compagnie limitarsi solo alle zone a rischio sismico. In questo caso, tuttavia, sarebbe complicato chiedere a un proprietario che non risiede in una zona sismica di stipulare una polizza. Pertanto, si dovrebbe pensare a qualcosa di più complesso.

PRESIDENTE. Ricordo che non si tratta solo delle zone sismiche, ma di calamità naturali in genere. L'82 per cento dei comuni italiani ha questo problema, pertanto la polizza riguarderebbe quasi tutti.

TOMMASO GINOBLE. Vorrei porre una domanda, considerando che operate in tutta Europa. Prima lei ci ha illustrato una ricerca, nella quale emerge che una certa percentuale di giovani pensa di comprare entro un anno la propria casa e un'altra percentuale pensa di farlo entro cinque anni. Avete svolto la ricerca in tutti i Paesi ?

VALERIA PICCONI, *Direttore per l'Italia di Genworth Financial*. No, questa ricerca riguarda solo il mercato italiano.

TOMMASO GINOBLE. Volevo capire quali sono le tendenze sociali negli altri Paesi e compararle anche ai nostri problemi.

VALERIA PICCONI, *Direttore per l'Italia di Genworth Financial*. Sicuramente, gli italiani hanno la tendenza a rimanere a casa più a lungo rispetto agli altri Paesi, indipendentemente dal fatto che si sia finanziariamente indipendenti o meno. L'età media per ottenere un mutuo in Italia, infatti, è molto più alta rispetto agli altri Paesi, il che indica che le persone aspettano di più per comprarsi la casa. Magari la comprano una volta sola, quindi decidono di acquistare l'abitazione dei loro sogni, stabilendo di rimanere in affitto per dieci anni, in modo da risparmiare abbastanza. Negli altri Paesi, invece, il mercato è più mobile...

TOMMASO GINOBLE. Mi permetto di dire che anche il nostro sistema creditizio è meno reattivo rispetto agli altri Paesi.

VALERIA PICCONI, *Direttore per l'Italia di Genworth Financial*. Ci sono, è vero, una serie di fattori, la situazione attuale dipende in parte dalla domanda e in parte dall'offerta. È vero che l'offerta di credito è più limitata, ma se ci fosse più domanda, forse l'offerta si adeguerebbe. Culturalmente, gli italiani sono un po' più conservatori in questo senso.

TOMMASO GINOBLE. Il presidente, in sostanza, ci ha rivolto un'esortazione, se ho ben capito, a sollecitare il Governo a dar seguito a quanto previsto nel decreto delle misure anticrisi, affinché queste polizze possano, alla pari delle polizze vita, entrare nel novero di quelle detraibili.

Se il costo della stessa assicurazione, che riguarda una copertura sociale per la perdita di lavoro o per un evento ancora più definitivo, potesse essere sottoposto a detraibilità, chiaramente si incentiverebbe l'accesso volontario a questo tipo di copertura, al di là di quanto lei diceva, che sicuramente è molto più interessante, ma va approfondito.

PRESIDENTE. Sicuramente bisognerebbe escludere, al riguardo, le costruzioni abusive o irregolari, ma il problema è molto più complesso.

Sotto il profilo assicurativo – mi metto nei loro panni – ci sono norme che, se fatte rispettare, danno garanzie, considerando che l'assicurazione spesso paga solo in presenza di determinati parametri.

Recentemente, abbiamo approvato l'obbligatorietà dell'adeguamento antisi-

smico nelle costruzioni, che costituisce anche una garanzia (si pensi a quanto è successo in Abruzzo o altrove).

La casa nuova – ma questo vale anche per le ristrutturazioni – d'ora in avanti dovrà essere costruita secondo le norme antisismiche. Per un'assicurazione, questo può diventare un vincolo di garanzia ulteriore. In questa Commissione, a luglio, abbiamo proceduto in questo senso, nello scetticismo di tutti i costruttori. Tuttavia, oggi cominciano finalmente a essere applicare le prime norme: era ora e, in ogni caso, si tratta di un messaggio positivo.

Nel ringraziarvi per il contributo scritto che ci avete fornito, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,25.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa il 9 febbraio 2010.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 4 FEBBRAIO 2010

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ANGELO ALESSANDRI**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ANGELO ALESSANDRI

La seduta comincia alle 13,35.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti di Nomisma, Tecnoborsa e Agenzia del territorio.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul mercato immobiliare, l'audizione di rappresentanti di Nomisma, Tecnoborsa e Agenzia del territorio.

Sono presenti per Nomisma il dottor Luca Dondi, per Tecnoborsa il professor Giampiero Bambagioni, il dottor Ettore Troiani e la dottoressa Maria Annunziata Scelba, per l'Agenzia del territorio il dottor Gianni Guerrieri.

Do la parola al dottor Luca Dondi, rappresentante di Nomisma.

LUCA DONDI, *Rappresentante di Nomisma*. Immagino che il tema sia libero rispetto a quanto è già stato presentato a novembre nella precedente audizione. A novembre ci eravamo ripromessi di approfondire alcune considerazioni che in quell'occasione erano state appena accennate per la carenza di tempo.

Da allora ad oggi la situazione del mercato non è significativamente mutata. Il mercato immobiliare è entrato in una fase recessiva nel corso del 2007, dalla quale non ci sono ancora evidenti segnali di uscita. Il fatturato del mercato è calato sensibilmente dal 2007. Ricordiamo che il picco delle compravendite, per quanto riguarda il settore residenziale, si è registrato nel 2006, con 845 mila unità compravendite. Il fatturato è, dunque, calato sensibilmente e si stima che nel 2009 abbia raggiunto complessivamente circa 90 miliardi di euro per quanto riguarda la componente residenziale.

A questo crollo del fatturato hanno concorso sicuramente in maniera maggiore le contrazioni delle quantità compravendite rispetto ai prezzi: mentre le quantità compravendite sono calate mediamente nell'ordine del 35-36 per cento, i prezzi, a livello italiano, sono calati in misura molto contenuta. A seconda delle varie fonti che si considerino, comunque, la flessione rispetto ai massimi raggiunti nel corso del 2007 è stimabile, al massimo, nell'ordine del 5-10 per cento. Pertanto, i prezzi sono sostanzialmente rigidi in un contesto dove, invece, le quantità sono calate in maniera considerevole.

Tale situazione è stata determinata dalle difficoltà in cui il mercato è entrato in seguito a un periodo di espansione insolitamente lungo. L'espansione del mercato immobiliare è iniziata, infatti, tra il 1998 e il 1999 e un decennio di crescita dei valori e delle compravendite era oggettivamente difficile da prevedere. Hanno concorso a tale crescita soprattutto fattori

legati al contesto macroeconomico e alla possibilità, che è stata concessa, soprattutto negli ultimi anni della fase espansiva, di accesso al credito bancario per molte fasce della popolazione.

Non appena il quadro finanziario internazionale si è modificato, determinando una maggiore ritrosia delle banche a concedere credito – e questa selettività continua tuttora – il mercato immobiliare ha visto ridursi notevolmente le capacità espansive che aveva manifestato. Una fascia notevole della popolazione che aveva avuto accesso al mercato grazie al massiccio ricorso al credito bancario è stata, di fatto, esclusa dal settore immobiliare. Mi riferisco, in particolare, alle fasce di popolazione a reddito medio-basso e alla componente immigrata, che aveva caratterizzato il mercato immobiliare negli anni 2005-2007 e che, da quella data in avanti, è quasi scomparsa dal mercato della compravendita.

Questa componente ha avuto necessariamente un approdo nel mercato della locazione, che in Italia rimane un mercato piccolo. Si stima che siano in essere in Italia circa 4 milioni di contratti di locazione e che sia, invece, del 78-80 per cento la componente di unità abitate dal proprietario dell'abitazione. In questo quadro, la componente a reddito medio-basso ha fatto necessariamente ricorso al mercato della locazione, che ha trovato dimensionalmente piccolo e con valori piuttosto elevati. Ciò ha comportato un'impossibilità, da parte di tali fasce di popolazione di accedere al mercato della compravendita, perché è venuto meno il credito bancario, e di far fronte ai canoni di mercato nel momento in cui si decideva di affrontare il segmento della locazione.

La difficoltà generale di questa fascia di popolazione, che adesso è tutt'altro che trascurabile, anche in relazione alle criticità economiche generali e all'aumento della cassa integrazione – il dato migliorativo della cassa è solo dell'ultimo mese, ragion per cui, fino alla fine del 2009, essa era notevolmente aumentata, come la disoccupazione, il che si era inevitabilmente riflesso sulle capacità reddituali delle famiglie – si è riflessa sull'incapacità di molte famiglie, italiane e immigrate, di far fronte alle condizioni attuali di un mercato in cui i valori sono calati veramente molto poco.

A fronte di queste difficoltà di accesso al mercato della casa, sia in proprietà, sia in locazione, si continua a registrare in Italia un sottodimensionamento della disponibilità di edilizia residenziale pubblica. Abbiamo una dotazione che non raggiunge il milione di abitazioni, assolutamente sottodimensionata se confrontata con quella degli altri Paesi europei.

Allo stesso modo, sono assolutamente insufficienti gli strumenti che vengono messi a disposizione attraverso il Fondo sociale per l'affitto o iniziative analoghe, che dovrebbero concorrere a colmare il *gap* che si crea tra i valori di mercato, che – come abbiamo visto – sono rimasti alti, e le disponibilità reddituali delle famiglie, che, nel frattempo, si sono ridotte.

Vi è, dunque, un'enorme fascia di disagio abitativo, che si riflette nell'incapacità di far fronte ai mutui che sono stati accesi. È di questi tempi la concessione della moratoria da parte delle banche, una concessione, se vogliamo, abbastanza tardiva rispetto all'entità del problema e al momento del suo verificarsi: arriva oggi, quando i problemi sono evidenti da oltre un anno e soprattutto riguarda una componente limitata del mercato, cioè chi è entrato in difficoltà nell'ultimo anno.

Per quanto riguarda il mercato delle compravendite sostenute da mutuo, dei 4,5 milioni di mutui in essere oggi, si stima che circa il 25 per cento della popolazione interessata abbia difficoltà di pagamento. Ci rendiamo conto che la moratoria concessa è un piccolo passo, un segnale di attenzione, ma non è una soluzione per il problema complessivo del disagio di chi sta oggi pagando le rate di un mutuo.

A fronte di queste difficoltà sul mercato dei mutui e dell'indebitamento, continuano a essere evidenti le difficoltà sul mercato della locazione: canoni piuttosto elevati, calati in misura molto contenuta

negli ultimi anni, e indisponibilità di risorse, o comunque un patrimonio di risorse molto esiguo da mettere a disposizione di una fascia di domanda crescente. Questo comporta una concessione di contributi, attraverso il Fondo sociale per l'affitto, assolutamente inadeguata rispetto al differenziale esistente tra i valori di mercato e le disponibilità familiari.

A nostro modo di vedere, tutto ciò deve comportare una riflessione urgente, perché l'entità del problema è assolutamente rilevante e non è possibile ipotizzare in tempi brevi l'aumento delle risorse da destinare, per esempio, al Fondo sociale per l'affitto o a iniziative analoghe.

In attesa che il cosiddetto « Piano casa » dispieghi effettivamente i propri effetti e le proprie potenzialità, che stimiamo possano realizzarsi in un orizzonte temporale di almeno 3-5 anni, abbiamo un'esigenza immediata, a fronte di una soluzione che potrebbe essere strutturale, ma nel medio periodo. A fronte dell'esigenza del problema attuale e della soluzione di medio periodo, abbiamo dunque un'emergenza che, a nostro modo di vedere, si può fronteggiare solo cavalcando e cercando di potenziare la componente a canone concordato, l'unico strumento in grado di dare risposte immediate a un disagio evidente e che è compatibile con l'esiguità di risorse e di trasferimenti che lo Stato può concedere alle regioni o che le regioni stesse e i comuni possono mettere a disposizione per il sostegno del mercato della locazione.

Occorre, dunque, una revisione della normativa, della disciplina a canone concordato, prevedendo eventualmente incentivi maggiori per l'offerta. In questo momento, infatti, dalle analisi che sono state condotte e che dopo vi lascerò, è evidente che, se per la domanda i vantaggi dell'opzione a canone concordato sono evidenti, per l'offerta sono tutt'altro che macroscopici, il che porta a un'esiguità dell'offerta in locazione a canone concordato, a cui il legislatore deve porre rimedio, trovando condizioni migliori di equilibrio di tale sistema.

Da questo punto di vista, come si accennava nel corso dell'audizione della scorsa volta, probabilmente lo strumento della cedolare secca, limitata a questo canale, potrebbe essere un'indicazione da offrire per potenziare questa componente e, quindi, trovare una possibilità di sperimentazione che abbia finalità sociali.

Questo è il quadro complessivo. Ovviamente, sono a disposizione per qualsiasi tipo di approfondimento. È nostra intenzione mettere a disposizione l'estratto di un lavoro che è stato compiuto nel mese di dicembre sul disagio abitativo in Italia. Riguarda un caso particolare e specifico, ossia quello di Bologna, che intendiamo replicare anche in altre realtà, perché da tale documento si possono evincere alcune interessanti considerazioni di carattere generale (11.35 minuti).

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Giampiero Bambagioni, vicepresidente di Tecnoborsa.

GIAMPIERO BAMBAGIONI, *Vicepresidente di Tecnoborsa*. Ringrazio il presidente, onorevole Alessandri, e la Commissione per avere invitato Tecnoborsa a quest'ulteriore audizione. Condividiamo appieno l'esigenza di approfondimento del quadro di riferimento e la necessità di implementazione di specifiche politiche che favoriscano la crescita e lo sviluppo urbano sostenibile.

Ritengo che il documento che è stato fornito nella scorsa occasione abbia già una sua consistenza e una sua completezza. In questa circostanza, mi limiterò a effettuare alcune considerazioni, peraltro agganciandomi a quelle formulate poco fa dal rappresentante di Nomisma, che possiamo sostanzialmente condividere, almeno in buona parte, integrandole con due dati.

Tali dati fanno riferimento a un'indagine che Tecnoborsa conduce unitamente a Banca d'Italia, che ha una cadenza trimestrale, dalla quale si evince che circa il 70 per cento degli acquisti di immobili viene finanziato mediante mutuo. Di questa fetta, il 71,4 per cento ha un *loan to*

value, un rapporto tra prestito e valore dell'immobile, superiore al 71 per cento. Ciò significa che le politiche creditizie sono strettamente interconnesse all'andamento del mercato. Lo sappiamo, però, mai come nell'anno passato, la crisi che è stata registrata, anche a livello finanziario, ha impattato sull'andamento del mercato immobiliare, situazione che si replicherà, tendenzialmente, se non ci saranno nuovi scenari creditizi, anche nell'anno prossimo.

Debbo dire, tuttavia, che, dall'indagine, che va a fotografare – se vogliamo – il *sentiment* degli operatori, si evince un moderato ottimismo, anche perché la situazione sta cambiando, come è ben noto. Per questo aspetto, comunque, rimando anche al documento integrale che vi forniremo. Mi pare che sia stato già fornito nell'ultima indagine, ma lo forniremo di nuovo.

Quello che, tuttavia, vorremmo sottolineare oggi è la necessità di un approccio olistico al mercato e all'economia immobiliare per alcuni elementi. Ne evidenzierò alcuni.

Il mercato costituisce sicuramente un fattore di sviluppo economico e sociale. Buona parte del PIL, infatti, è prodotta dall'economia immobiliare. Ciò avviene anche per altri Paesi. Per esempio, in Germania, il 7,5 per cento del fatturato dell'economia proviene appunto da questo settore, con un fatturato complessivo di 381 miliardi di euro e 3,8 milioni di persone impiegate nel comparto considerato nella sua interezza.

Da un lato, quindi, vi è la necessità, da un lato, di avere piena consapevolezza di questi dati economici e statistici e, dall'altro, di conoscere sempre meglio le dinamiche dei mercati, ai fini di una loro gestione tempestiva e appropriata. Mi riferisco, ad esempio, alla necessità di conoscere la congiuntura. A tal fine sono sicuramente importanti informazioni puntuali, che possono pervenire, per esempio, dai nuovi cantieri che vengono attivati, quindi dal numero delle concessioni edilizie che vengono rilasciate – o dalle DIA, la sostanza non cambia – ai fini della conoscenza della situazione che attiene alle nuove costruzioni.

Sotto questo profilo riscontriamo alcune criticità: i dati arrivano molto tardi per alcuni fattori, anche con ritardi di 12 mesi, il che non ci consente di compiere puntuali analisi di quello che sta avvenendo. Per esempio, il piano casa ha efficacia? Fino a che punto? Quante concessioni, quanti cantieri sono stati aperti? Oggi è difficile monitorarlo. Conosceremo quello che sta succedendo oggi probabilmente solo agli inizi del 2011.

Riteniamo, dunque, centrale e strategica la necessità della qualità e della trasparenza dell'informazione economica.

Per quanto ci riguarda, abbiamo fornito abbastanza materiale e siamo comunque a disposizione per dare risposte a eventuali domande.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Gianni Guerrieri, direttore centrale dell'Osservatorio sul mercato immobiliare e sui servizi estimativi dell'Agenzia del territorio.

GIANNI GUERRIERI, *Direttore centrale dell'Osservatorio sul mercato immobiliare e sui servizi estimativi dell'Agenzia del territorio*. Mi riallaccio proprio alle ultime considerazioni del professor Bambagioni di Tecnoborsa per quanto riguarda l'informazione economica, nel senso che uno dei punti che rileviamo – frequentemente ci confrontiamo con Nomisma, con Tecnoborsa e con gli altri centri studi – è che ciascuno mette in campo elementi di conoscenza e che le tendenze più o meno sono le stesse, ma le intensità dei fenomeni sono molto spesso diverse.

Come Osservatorio dell'Agenzia del territorio, uno dei punti che abbiamo cercato di sviluppare da quando siamo nati, nel 2001, è quello di concorrere alla trasparenza del mercato immobiliare fornendo elementi di informazione economica adeguati. Ovviamente, infatti, l'Agenzia del territorio, gestendo i dati del catasto e

della pubblicità immobiliare, può fornire elementi più certi all'osservazione di alcuni fenomeni.

Per citare un esempio, nel 2001 non esisteva in Italia una misurazione concreta del numero di compravendite. L'unico dato fornito era quello del Ministero dell'interno, perché, per la vecchia legge del 1977, bisognava andare in questura a comunicare il cambio di proprietario, nel momento in cui si verificava la cessione di un appartamento; ciò era valido per le sole abitazioni. Ovviamente, tale situazione comportava, per il tipo di dati, numeri molto spesso non propriamente corrispondenti alla realtà. Dal 2001, poiché contiamo il numero degli atti di compravendita che vengono registrati nei registri di pubblicità immobiliare, abbiamo iniziato questa serie storica.

Per quanto riguarda le abitazioni, per l'occasione di quest'audizione, forniremo i dati definitivi intorno alla prima metà di marzo, sia dei prezzi, sia del numero delle compravendite, ma, come dati provvisori, non completi su tutti i comuni e con alcuni elementi ancora da verificare, siamo in grado di fornire il bilancio della condizione del mercato per tutti i settori nel 2009.

Sostanzialmente, nel 2009 registriamo un calo complessivo di compravendite, sia di abitazioni, sia di immobili non residenziali, dell'ordine dell'11,4 per cento, con una riduzione molto forte nei settori più colpiti dalla crisi, che sono quelli del non residenziale, in particolare delle destinazioni d'uso commerciali, sostanzialmente dei negozi, e produttive, capannoni industriali. In tali settori, infatti, la caduta è, rispettivamente, del 20,6 per cento per i capannoni industriali e del 17 per cento per i negozi. Questi sono i dati delle variazioni del numero di unità immobiliari compravendite nel 2009 rispetto al 2008.

Si è verificato, dunque, un calo. Tuttavia, poiché l'andamento delle compravendite è fortemente stagionale – vi sono picchi nel secondo e nell'ultimo trimestre di ciascun anno – occorre verificare le variazioni tendenziali, non rispetto al mese o al trimestre precedente, ma allo stesso periodo dell'anno precedente.

Tali variazioni tendenziali segnano una fortissima decelerazione. Infatti, pur mantenendo il segno negativo, passano da un calo del 18,4 per cento del primo trimestre 2009 – parlo per tutte le compravendite di tutti i settori – ad un calo del 4,5 per cento dell'ultimo trimestre. Nell'ultimo trimestre del 2009 c'è stata, dunque, una forte decelerazione del *trend* negativo, tant'è che in tutte le regioni del centro le compravendite del quarto trimestre 2009 risalgono dell'1,2 per cento, limitatamente alle abitazioni.

Comincia a vedersi la fine del ciclo più critico, il cui apice è stato registrato tra l'ultimo trimestre del 2008 e il primo del 2009. Poi c'è stata una continua flessione, ma in decelerazione. Nel quarto trimestre del 2009 cominciano a esserci segnali di incremento. Per esempio, le compravendite in tutti capoluoghi di provincia sono cresciute, mentre continua una forte caduta nei comuni non capoluoghi di provincia.

Questo fatto si riflette anche per quanto riguarda gli acquisti di abitazioni con mutui ipotecari. In realtà, non cogliamo tutto il fenomeno del finanziamento, ma soltanto gli acquisti di abitazioni con mutuo laddove l'ipoteca viene messa sull'abitazione che si è acquistata. Ci sfuggono, per esempio, in quest'analisi, gli acquisti effettuati con mutuo, ma con ipoteca apposta su un immobile diverso da quello acquistato. Sotto questo profilo, dunque, l'incidenza in Italia dell'acquisto con mutuo è del 42,7 per cento, vale a dire che il 42,7 per cento delle abitazioni in Italia nel 2009 è stato acquistato con mutuo ipotecario apponendo l'ipoteca sull'abitazione acquistata. Tale incidenza è invariata rispetto al 2008, quindi, da questo punto di vista, non c'è stato alcun peggioramento.

Tuttavia – questo è da segnalare – c'è un incremento di tale incidenza al centro e, invece, un decremento al nord e questo induce alla seguente riflessione. Nelle aree in cui probabilmente la crisi economica

ha morso di più, ossia le aree settentrionali, dal punto di vista della cassa integrazione e via elencando, c'è stato un riflesso maggiore, in senso negativo, sugli andamenti dei volumi di compravendita, degli acquisti con mutuo e via elencando.

Espongo alcuni dati per quanto riguarda i mutui. Sono state 242 mila le abitazioni acquistate con mutuo mettendo l'ipoteca sulla stessa abitazione acquistata. Sono state circa 31 miliardi le erogazioni di capitale. Il tasso medio – lo calcoliamo sulla prima rata, quindi non facciamo distinzioni e non possiamo distinguere, in base alle nostre fonti, se si tratta di tassi variabili o fissi – sulla prima rata è del 3,68 per cento, più alto al sud (4,03 per cento) e più basso al nord (3,49 per cento). La durata media è di 22,9 anni e il capitale erogato per unità abitativa è di circa 129 mila euro. Questi sono alcuni dati sul segmento dei mutui, che pensavo potessero interessare.

Per quanto riguarda l'andamento dei prezzi, si pone un problema di fondo su come si deve costruire un indice dei prezzi circa il settore immobiliare, che non è analogo ad altri settori di beni di consumo. Detto questo – è importante questo accenno – valutiamo il valore medio delle quotazioni che abbiamo registrato per comune e costruiamo un indice nazionale, ponderando tali indici di prezzi per comune per l'intero *stock* abitativo. Parliamo dei prezzi delle abitazioni. È, dunque, più un indice dei valori, di come è variato il valore del patrimonio abitativo, che non dei prezzi, perché questi sono, invece, corrispondenti a compravendite che, normalmente, rappresentano circa il 3,5 per cento dell'intero *stock*. Effettuiamo, dunque, la ponderazione sullo *stock*.

In base a questo, a noi risulta, per quanto riguarda il secondo semestre 2009 – sono dati ancor più provvisori di quelli precedenti sulle compravendite, perché riguardano solo 6.500 comuni e non gli oltre 8.000 complessivi – un incremento dello 0,2 per cento dei prezzi delle abitazioni per tutta Italia nel modo illustrato, il che, al netto dell'inflazione, vuol dire un decremento dello 0,4 per cento. Sostanzialmente e complessivamente, nell'intero 2009 – questa è una variazione del secondo semestre 2009 rispetto al primo semestre – quindi nel primo e secondo semestre rispetto all'intero anno 2008, si registra una riduzione pari allo 0,3 per cento.

Dico questo perché, se è vero che rispetto ai dati che aveva fornito Nomisma per alcuni elementi (5-10 per cento), a noi il calo risulta più contenuto, tuttavia, vi è anche una grande variabilità: abbiamo, ad esempio, situazioni per cui in alcune città, come Bari, i prezzi crescono anche dell'1,4 per cento e in altre calano dello 0,6-0,8 per cento in un solo semestre. Vi è dunque una grande variabilità, che riscontriamo anche se andiamo a valutare, all'interno di queste grandi città, come variano i prezzi tra le diverse zone.

Molto spesso, quando si sentono variazioni di prezzi molto più consistenti, bisogna stare attenti, perché l'Italia è molto grande. Se si prendono in esame i luoghi in cui operano maggiormente le agenzie immobiliari, soprattutto nei grandi centri, il peso di tali informazioni cambia. Probabilmente ci sono stati dei cali maggiori che non nel resto d'Italia.

Confermo, dunque, una forte vischiosità dei prezzi rispetto al calo delle compravendite: le seconde scendono, i primi no. Questo, chiaramente, rappresenta una particolarità del mercato immobiliare italiano. La ragione principale, probabilmente, sta proprio nel fatto che l'immobile rappresenta una riserva di valore, come tale, si preferisce toglierlo dal mercato piuttosto che cederlo a un prezzo più basso. Tutto questo ragionamento è vero per le abitazioni.

Noi non costruiamo un indice dei prezzi per il non residenziale, perché è molto più complesso. Probabilmente, in tale settore, caratterizzato da una maggiore flessibilità dei prezzi, gli effetti della forte caduta delle transazioni hanno avuto conseguenze anche sui prezzi, di cui però non possediamo elementi.

Vengo ora ad altri due piccoli aspetti. Quanto all'analisi che è stata presentata

sull'affitto, concordo, ma posso dirlo solo a titolo personale, perché ovviamente l'Agenzia del territorio non ha alcuna competenza in merito alle politiche degli affitti.

Personalmente, tuttavia, come studioso di questi fenomeni, a proposito del *gap* relativa alla domanda di affitto a un prezzo più basso di quello attuale, dico che, ovviamente, l'agevolazione fiscale che deve essere data al proprietario deve tramutarsi in una riduzione del prezzo nominale dell'affitto. Se non è così, infatti, l'agevolazione fiscale non aumenta la capacità di poter accedere all'affitto da parte delle famiglie; il nodo è rappresentato, infatti, dai prezzi nominali dei canoni di locazione, che sono alti rispetto a quelli che attualmente le famiglie possono sostenere.

Peraltro, c'è anche un'analisi da effettuare sulla domanda. Molto spesso essa è legata a fenomeni contingenti, cioè a giovani coppie, o, al contrario, a situazioni di famiglie che si sfasciano, divorzi, separazioni e via elencando, che quindi normalmente sono transitorie e non necessariamente limitate.

L'altro aspetto che in questa Commissione pensavo potesse essere interessante – è solo un'informazione che vi fornisco – è che, proprio nell'ottica di migliorare le informazioni economiche sul tema in senso ampio, abbiamo avviato, come osservatorio, insieme ad altre direzioni del catasto, un'ipotesi, ma ci vorrà del tempo per far sì che anche l'acquisizione delle informazioni attraverso i documenti fabbricati, il cosiddetto « DOCFA » che viene presentato per l'accatastamento delle variazioni catastali, sia impostata in modo da poter contenere informazioni utili a generare statistiche per le costruzioni per ovviare agli elementi che prima si citavano.

Per vedere quale è l'effetto del piano casa, occorrerà attendere un anno o un anno e mezzo. Se miglioriamo l'aspetto di introitare informazioni utili attraverso questo canale, il tempo potrebbe ridursi. Infatti, dato che per effettuare una costruzione o una ristrutturazione bisogna presentare una documentazione, oltre che al comune, anche in catasto, tale elemento può aiutare anche l'informazione economica. Tuttavia, bisogna lavorare e ci vorrà un po' di tempo.

Un altro elemento di interesse riguarda il consumo del suolo. Tramite la cartografia catastale, abbiamo anche tutte le mappe dell'edificato e, quindi, sappiamo, per ciascun foglio catastale, quali sono le aree esistenti e quali quelle edificate. A partire da questo dato, abbiamo elaborato un progetto per riuscire a costruire un sistema statistico per comprendere l'utilizzo del suolo edificato e non. Tale elemento, peraltro, ci viene anche dall'esperienza che abbiamo acquisito in questo ultimo triennio di analisi per tutte le azioni politiche di contrasto all'evasione, cosiddette di alta valenza fiscale, in cui abbiamo abbinato i dati delle cartografie catastali e quelli delle ortofoto, con tecniche particolari e piuttosto innovative, per individuare edifici, o comunque manufatti, non accatastati. Ciò ci ha permesso, anche con l'ultima campagna che è stata svolta per le province rimanenti, di individuare quasi 2 milioni di edifici. Ovviamente, non tutti questi edifici saranno da accatastare o genereranno reddito dal punto di vista dell'erario, perché, ad esempio, possono essere edifici che non sono abitabili, perché sono distrutti. C'è, dunque, tutto un lavoro da compiere, ma la nostra presunzione è che almeno metà di questi edifici siano da accatastare e che una parte di essi sicuramente genererà reddito. Mi riferisco a immobili che non sono stati dichiarati al fisco, sostanzialmente.

PRESIDENTE. Abbiamo già raccolto alcune informazioni, in questo periodo. Vorrei riuscire a chiudere l'indagine prima di giugno, senza prorogarla.

L'idea era quella – ditemi che cosa ne pensate; mi rivolgo a tutti i presenti, perché vi chiameremo ancora in causa per questo – di provare a stilare con gli uffici un documento politico di sintesi relativo a tutte le informazioni che abbiamo raccolto nel corso delle nostre audizioni,

mostrarlo a voi operatori, per capire se vi sono ulteriori suggerimenti che potete darci, farlo diventare un piccolo libro bianco, presentandolo anche alla stampa, e concludere le audizioni con i rappresentanti del territorio (regioni, province e comuni) e con il ministro competente.

A quel punto, si potrebbero far uscire alcune proposte politiche, che abbiamo già cercato di sollevare anche attraverso altre audizioni: penso al recupero delle aree dismesse o a costruire del nuovo; agli investimenti sulle case di qualità e alla possibilità di investire su un determinato tipo di edilizia; a un *housing* sociale nuovo rispetto al passato, anche in base all'esperienza di alcuni Paesi nordici. Insomma, abbiamo diverse idee, come Parlamento, che però dobbiamo tradurre in una proposta alla fine di questo percorso.

Vi chiedo, dunque, se può andar bene un percorso di questo genere e far anche uscire un messaggio politico importante, concreto, con alcune proposte, attivandoci tutti, gruppi politici e operatori del settore. Vi lascio digerire questo suggerimento.

Do la parola ai deputati che intendano intervenire per porre quesiti e formulare osservazioni.

ELISABETTA ZAMPARUTTI. Volevo cercare di capire meglio da voi, a parte l'intervento dell'Agenzia del territorio, che spiegazione date alla rigidità dei prezzi. È stato detto che l'immobile è vissuto come una riserva di valore e, quindi, piuttosto che « svenderlo » non lo si immette sul mercato. È solo questa la spiegazione che vi date o vi sono altre motivazioni per l'inesistenza, sostanzialmente, di un sistema di mercato che riguarda certamente le compravendite immobiliari, ma soprattutto la locazione ?

Dico questo perché, a differenza, se ho capito bene, di quanto sosteneva Nomisma, che ha parlato di un'offerta limitata di immobili, a me pare, invece, che siamo, per lo meno rispetto ai dati del CRESME del 2008, il primo Paese in Europa per disponibilità di abitazioni. Esiste, quindi, un patrimonio immobiliare enorme, sovrabbondante rispetto alle necessità se è vero che per il 20 per cento si tratta di abitazioni non occupate o che c'è un valore medio di due vani a persona. Vi è, dunque, un *surplus*, che però non si traduce in un contenimento dei prezzi.

Pertanto, volevo cercare di capire di più, dal vostro punto di vista, dove intervenire. Può essere il sistema bancario ? Non lo so. Vorrei capire di più questo aspetto.

L'altra questione riguarda il lavoro fatto dall'Agenzia sul territorio, il monitoraggio di quasi 2 milioni di immobili non censiti e, quindi, non accatastati e di introiti enormi per l'erario. So che è stato svolto un monitoraggio parziale, mi pare del 20-25 per cento del territorio nazionale, così avevo letto su *Il Sole 24Ore*. Volevo capire se questo dato è giusto e, nel caso in cui lo fosse, se è in previsione un monitoraggio su tutto il territorio nazionale.

GIANNI GUERRIERI, *Direttore centrale dell'Osservatorio sul mercato immobiliare e sui servizi estimativi dell'Agenzia del territorio*. Il dato del 20-25 per cento è giusto, ma era riferito alla parte rimanente che mancava, nel senso che abbiamo analizzato, a fine 2009, anche l'ultimo 20-25 per cento. Adesso la mappatura è completa e i 2 milioni di edifici non accatastati riguardano l'intera Italia.

In proposito, ovviamente – dipende dalle scelte che verranno compiute – si deciderà se replicare, non annualmente ma periodicamente, per un motivo di costi, un'operazione di questo genere, che può aiutare a mettere sotto controllo il territorio anche da altri punti di vista, perché chiaramente ci sono ricadute anche sotto il profilo del controllo sull'abusivismo, relative ad alcune abitazioni non accatastate, non importa se abusive o meno, perché l'abusivo deve pagare le tasse in ogni caso. Il problema dell'abusivismo riguarda poi le autorità competenti, a livello comunale e via elencando.

Pertanto, questi dati vengono forniti alle autorità competenti, sono disponibili e

a quel livello interverranno le politiche del territorio, attuate da regioni, province e comuni.

Questa è la situazione.

RAFFAELLA MARIANI. Intendo porre una domanda che mi veniva in mente ascoltando i dati, essendo oggi a conoscenza del fatto che, con le moderne strumentazioni, l'Agenzia del territorio dimostra che, partendo dal 2001, di riuscire ad avere un monitoraggio ormai completo del nostro Paese.

Vi chiedo, dunque (fermo restando che il movimento del mercato è legato anche alla libera scelta e alla possibilità che avremo di trovare incentivi – vedi cedolare secca – per movimentare un po' di più il mercato), se è vero che l'Agenzia del territorio è riuscita ad avere un quadro complessivo dello stato ad oggi della situazione immobiliare, con tutte le informazioni che ciò comporta, quale può essere, dal punto di vista burocratico e organizzativo dei diversi livelli dello Stato, il meccanismo per rendere questo patrimonio di conoscenze più fluido, per fare un aggiornamento periodico da consegnare alle regioni e ai comuni. Compiuto un primo passo decisivo, che è quello di tracciare un quadro generale, perché poi, anche se non si trovano le risorse per ricostruirlo nuovamente tutto, a nome dell'Agenzia non si riesce a consegnare uno strumento, che, attraverso la legge, diventi sempre operativo, ad aggiornarlo e quindi a fornire a tutti gli enti territoriali gli strumenti per incrociare i dati e verificare non solo le questioni dell'abusivismo, ma anche delle tasse e di tutte le situazioni in cui occorre utilizzare questi dati ?

A noi sembra che forse, oltre alle scelte politiche più generali – il tema che sollevava Nomisma circa l'affitto calmierato mi sembrava interessante, ma in merito occorre produrre proposte concrete, altrimenti ne parliamo da troppo tempo – ci serva anche, dal punto di vista amministrativo e burocratico, capire quale potrebbe essere un meccanismo che renda più fluidi i rapporti tra le diverse agenzie e i diversi livelli di governo, anche per le competenze del Titolo V, e che rafforzi strumenti come quello in questione di verifica, di controllo e anche di proposta.

GIANNI GUERRIERI, *Direttore centrale dell'Osservatorio sul mercato immobiliare e sui servizi estimativi dell'Agenzia del territorio*. Svolgere un lavoro di questo genere a livello nazionale, ma anche locale, è complesso. Occorrono risorse, perché le orto foto sono molto costose e le tecniche sono avanzate. In ogni caso, è tutto disponibile per i comuni. Non solo, ma ormai da tre anni, abbiamo un portale, attraverso cui i comuni acquisiscono tutti i dati del catasto. Debbono e possono effettuare i controlli per legge. Gli accatastamenti vengono tutti passati ai comuni.

Il punto fondamentale è che c'è pochissimo utilizzo da parte dei comuni di questi dati; adesso non ho i dati, ma nell'ultima audizione che ha tenuto alla Commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria sul tema del decentramento, del catasto e via elencando, la dottoressa Alemanno ha mostrato che c'era una difficoltà notevolissima da parte dei comuni a effettuare questo tipo di analisi. Parlo da tecnico e forse travalico anche le competenze dell'Agenzia del territorio, quindi mi esprimo a titolo personale, in questo caso, ma è evidente che, per esempio, per una politica di contrasto all'abusivismo si pone il problema che un comune è troppo vicino, spesso, a chi deve contrastare. Questa è una difficoltà concreta. Noi eseguiamo un lavoro come quello descritto e lo passiamo al comune, che ha la competenza per predisporre le politiche del caso, ma, a quel punto, tutto diventa complicato. In tanti piccoli comuni, del resto, la realtà è, per l'appunto, piccola.

ELISABETTA ZAMPARUTTI. Lei sostiene che i dati sono accessibili ai comuni, ma mi chiedo se lo siano anche ai cittadini. Si può entrare nel portale e vedere la mappatura delle costruzioni abusive presenti nel proprio comune ?

GIANNI GUERRIERI, *Direttore centrale dell'Osservatorio sul mercato immobiliare e sui servizi estimativi dell'Agenzia del territorio*. I dati sono pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale*, con tutta la documentazione. Sono dati pubblici e anche notificati, anche perché il cittadino proprietario ha sette mesi di tempo per effettuare l'accatastamento – parlo di coloro che non risultano accatastati – oppure per interloquire con l'Agenzia del territorio per avvertire che si è verificato un errore in merito a un immobile che non è da censire.

Il cittadino è, dunque, informato e può attivarsi. Se non lo fa, dopo sette mesi, l'Agenzia del territorio manda una prima notifica, avvertendo che, in assenza dell'accatastamento, dovrà intervenire con sanzioni e costi più elevati. Se, dopo un ulteriore periodo, ancora non c'è l'attivazione da parte del cittadino, l'Agenzia del territorio si presenta, compie i rilievi e accatasta d'ufficio il bene, con costi e sanzioni a carico del cittadino. Questo è il meccanismo, in sintesi.

PRESIDENTE. Aggiungo che avevamo già affrontato questo argomento nella Commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria, di cui facevo parte nella scorsa legislatura. In effetti, tramite strumenti come la SOGEI, la responsabilità è dei sindaci, che devono agire. Lei lo ha detto fra le righe e io lo ripeto in maniera più esplicita. Certo, il sindaco vuole prendere il voto da quei cittadini e, quindi, a volte, la situazione è difficile, però bisogna che ci sia una responsabilità veramente totale. Gli strumenti ci sono. L'ufficio delle entrate, per esempio, ha altri elementi e il sistema bancario ne ha altri ancora, perché, oltre all'evasione, spesso vi sono infiltrazioni di capitali mafiosi o altro. Credo che se il sistema intero si prendesse la responsabilità di effettuare i controlli, avrebbe già a disposizione gli strumenti per incrociare i dati e per attuare realmente tale tipo di azione, partendo dal basso e non dall'alto. Il punto alto è quello a cui arrivano gli strumenti per intervenire, però è il basso che deve fornire le notizie e svolgere un lavoro fondamentale.

Credo che questa sia la vera sfida. Sono stati compiuti alcuni passi in avanti negli ultimi anni, anche per dotarsi di strumenti, però poi bisogna metterli in rete. In alcuni casi, in alcune zone d'Italia, purtroppo ciò viene addirittura osteggiato. È un problema dell'intero Paese.

LUCA DONDI, *Rappresentante di Nomisma*. Devo una risposta all'onorevole Zamparutti. Sono d'accordo con lei sul fatto che ci sia un sovradimensionamento della produzione edilizia: ci sono 24 milioni di famiglie a fronte di 32 milioni di unità abitative. Il mio riferimento all'esiguità del mercato era semplicemente legato alla componente locativa.

Il mercato della locazione è molto piccolo perché si preferisce compiere altre scelte e, delle due, non dare locazione e piuttosto tenere l'immobile, oppure locarlo in maniera non trasparente. Si tratta – ripeto – di un mercato piccolo, che presenta una componente di elusione molto forte, che si stima riguardi oltre un quarto dei contratti.

Riguardo alla rigidità dei prezzi, è chiaro che la diffusione della proprietà è un elemento che, di per sé, garantisce la tenuta e, quindi, riduce l'impatto di fasi negative sul livello dei valori. Bisogna verificare se l'immagine che abbiamo noi e la rappresentazione che diamo dell'evoluzione dei prezzi sia effettivamente affidabile.

Dal punto di vista dell'informazione sulle dinamiche immobiliari, in Italia sono stati compiuti notevoli passi avanti negli ultimi 7-8 anni, ma scontiamo probabilmente un ritardo di partenza. Adesso la banca dati dell'Agenzia del territorio ha compiuto notevolissimi progressi, ma non disponevamo di uno strumento ufficiale che fornisse informazioni attendibili sui valori immobiliari fino al 2001 o 2002 – il dottor Guerrieri mi corregga, se sbaglio – ragion per cui, in questo lasso di tempo, abbiamo colmato una carenza sostanziale e ancora oggi siamo noi stessi i primi a

essere, talvolta, perplessi rispetto alla sensazione che diamo, all'opinione pubblica e al mercato, di valori che non sempre trovano rispondenza nelle opinioni delle agenzie immobiliari o degli operatori di settore, che talora contattiamo per avere informazioni.

La mia opinione personale, vedendo i dati che Nomisma elabora, è che la flessione sia più marcata rispetto a quella che emerge dai dati dei principali osservatori. Siamo all'interno, comunque, di un *range* di oscillazione piuttosto contenuto, come riferivo prima: può essere il 5 o il 10 per cento, ma comunque la flessione dei prezzi è stata molto più contenuta. Credo che sia difficile parlare di invarianza dei prezzi nell'ultimo triennio, perché ci sono evidenze a tutti i livelli, sia di comuni minori, sia di grandi città, che depongono a favore di una flessione, che in realtà c'è stata; che è stata più contenuta che altrove, ma credo che non si possa sottacere che abbia avuto luogo.

GIAMPIERO BAMBAGIONI, *Vicepresidente di Tecnoborsa*. Vorrei rispondere all'onorevole Zamparutti circa il motivo per cui i prezzi degli immobili non calano e su quali sono le dinamiche.

Diciamo, anzitutto, che storicamente, si registrano fenomeni di calo prima del numero delle transazioni e poi dei prezzi. Inoltre, è vero che ci sono 24 milioni di famiglie e circa 32 milioni di abitazioni, ma una buona parte del patrimonio edilizio è composto da seconde case turistiche, allocate lungo le coste, che ovviamente vengono utilizzate in periodi specifici. In terzo luogo, i dati che abbiamo fornito l'altra volta, richiamando, peraltro, una stima di Confedilizia, ci dicono che 7-800 mila abitazioni non sono, di fatto, adeguate, o hanno caratteristiche edilizie che richiederebbero adeguamenti. Questa è, dunque, un'ulteriore parte di immobili da scorporare.

Per altro versante, abbiamo una questione, che è stata richiamata anche in precedenza, cioè che, tendenzialmente, il cittadino italiano considera l'immobile una riserva di valore – e in effetti lo è – e ha quindi la tendenza a mantenere alta la propensione all'investimento. Ciò rappresenta un fattore di rigidità dei prezzi, che comunque impatta sulla domanda.

Il valore del bene ritenuto tale da parte del cittadino impatta, a sua volta, sul canone di locazione: maggiore, infatti, è il valore del bene e più alto è il canone di locazione che si va tendenzialmente a richiedere sul mercato, nel caso in cui il bene venga posto sul mercato per la locazione. Canoni alti spesso sono conseguenza diretta anche di quotazioni alte degli immobili.

C'è un altro aspetto non di poco conto, che riviene sempre dall'indagine, che ho richiamato in precedenza, di Banca d'Italia e Tecnoborsa. Una delle tabelle dimostra chiaramente come il 50 per cento dei soggetti propensi ad acquistare l'alloggio trovino notevoli difficoltà ad accedere al finanziamento ipotecario al mutuo, per diverse ragioni: sono cittadini che non hanno redditi fissi o adeguati, oppure l'importo che vanno a chiedere è elevato rispetto alla propria situazione personale. Insomma, i fattori sono diversi, però anche questo aspetto sicuramente impatta. Richiamo allora la considerazione che ho svolto in precedenza sull'interconnessione di tutti i fattori e, quindi, sulla necessità di un approccio olistico, di valutare e analizzare i dati e i fenomeni in tempo reale. Questo è un altro aspetto importante.

Vorrei fare una precisazione. Quando ho parlato prima della difficoltà a conoscere, per esempio, il numero di concessioni che vengono rilasciate, o comunque di DIA, non mi riferivo all'operato dell'Agenzia del territorio, che, peraltro, è assolutamente meritevole e potrebbe costituire una soluzione; oggi le concessioni vengono rilevate dall'ISTAT attraverso i dati che i comuni trasferiscono agli uffici competenti a livello territoriale e che poi vengono accentrati. Questa catena comporta, non so per quale ragione, tempi dilatati, che non ci consentono di conoscere, come ho affermato in precedenza, in maniera puntuale questi elementi. Sicuramente, politiche creditizie, sostegni

all'edilizia sociale e affitti calmierati potrebbero essere certamente soluzioni per intervenire e aiutare soprattutto la fascia importante (circa il 15-20 per cento) di persone che sono in affitto, che vorrebbero acquistare la casa o che hanno difficoltà ad avere una casa a disposizione.

MAURO PILI. Mi riallaccio alle considerazioni che ha svolto il presidente della Commissione relativamente all'esigenza che abbiamo di tradurre i numeri e le analisi in azioni legislative, da una parte, e di indirizzo, dall'altra.

Dalla fotografia che avete puntualmente rappresentato, mi pare che emerga un dato eloquente: il sistema immobiliare italiano è rigido e bloccato. Abbiamo, quindi, l'esigenza di capire quale può essere il percorso ottimale per tentare di intervenire su questo problema sul piano legislativo. Non so se la questione si possa risolvere incidendo soltanto con interventi calmieratori dello Stato rispetto ai prezzi nel settore immobiliare o se, invece, occorra trovare la formula per intervenire sul principio della domanda e dell'offerta in termini di effetti virtuosi che lo Stato può percorrere.

Voglio essere più chiaro. Se proponessimo interventi diretti, cioè di calmierare gli affitti attraverso interventi legislativi, o ipotizzassimo un *housing* sociale ancora più pregnante di questo, sicuramente, da una parte, andremmo incontro a due elementi distorsivi dell'intervento pubblico e, dall'altra, non terremmo conto del fatto che, sul piano delle risorse finanziarie dello Stato, per quanto riguarda l'*housing* sociale, andremmo a scontrarci con la difficoltà oggettiva a trovare ulteriori risorse rispetto a questo tema.

Se anche scegliessimo di perseguire la strada più semplice sul piano del percorso legislativo, avremmo comunque solide resistenze da parte delle casse dello Stato. Mi propongo, perciò, di valutare con voi, alla luce di queste considerazioni, la possibilità di intervenire virtuosamente sul mercato immobiliare, guardando alla capacità legislativa di modificare il principio della domanda e dell'offerta.

Dai dati che abbiamo ricostruito, risulta che in Italia abbiamo circa un milione 126 mila ettari già pianificati sul piano residenziale, cioè un potenziale che i piani urbanistici comunali hanno già identificato come soggetto a realizzazione di interventi urbanistici, da una parte, e residenziali, dall'altra.

La quantità di 1 milione 126 mila ettari corrisponde a circa 60-70 mila nuovi alloggi, che vengono pianificati nell'arco di dieci anni – la durata dei piani regolatori dovrebbe essere questa, sul piano della media nazionale – ma che certamente non riescono a concretizzarsi, perché molto spesso queste previsioni risultano essere soltanto pianificatrici e non, invece, di effettiva realizzazione degli interventi. Ciò blocca la capacità del mercato di offrire nuova domanda per soddisfare una maggiore offerta.

In questa direzione, credo che sia assolutamente necessario capire, innanzitutto, se nel mercato immobiliare italiano vi sia un'esigenza di residenze di qualità. Quando parlo di qualità, non parlo di lusso, ovviamente, ma di capacità anche gestionale di incidere meno sul bilancio familiare: realizzare un edificio in classe A significa dare al cittadino la possibilità di spendere 300 euro all'anno per la sua gestione, continuare a realizzare costruzioni di classe G significa spenderne 2 mila. Vorrei, quindi, capire se nel mercato immobiliare ci sono stati parametri che abbiano consentito di valutare il tipo di attrazione del cittadino italiano rispetto a una qualità gestionale di costo che viene abbattuto.

D'altra parte, vorrei sapere se l'immissione nel mercato di un quantitativo rilevante di nuove edificazioni può consentire residenze di qualità, ovvero se introdurre il principio del sistema energetico ambientale nelle nuove abitazioni può portare i titolari delle residenze non di qualità, come avete giustamente richiamato voi poco fa, ad abbassare i prezzi e a reimmettere sul mercato l'edilizia pree-

sistente puntando alla sua riqualificazione e, quindi, sostanzialmente calmierando in maniera virtuosa il mercato.

Mi domando se sia possibile pianificare e valutare, dalle vostre analisi, la capacità del mercato di avere uno *shock* da questo punto di vista, cioè di proposizione di una residenza di qualità, energeticamente sostenibile, che possa creare sul mercato un'azione virtuosa, capace poi di attrarre anche capitali nel recupero dell'esistente. È evidente, infatti, che, se questo dovesse essere un elemento cardine, anche nella considerazione che svolgeva prima il responsabile del territorio, anche il tema dell'utilizzo del suolo va posto.

Abbiamo analizzato più volte, anche in questa Commissione, il fatto che probabilmente, se incrementassimo la volumetria sul nuovo edificato, andremmo incontro a un risparmio del suolo e, conseguentemente, a una migliore organizzazione del territorio. Lo dico perché probabilmente una grande variante urbanistica nazionale potrebbe comportare un consistente risparmio del suolo, considerate le tecnologie che oggi si possono mettere in campo, e sarebbe sicuramente pianificabile un miglior utilizzo del suolo stesso.

Volevo capire se vi sono dati che possano fornire suggerimenti nella fase attuativa dell'impatto legislativo su questo tema.

GIAMPIERO BAMBAGIONI, *Vicepresidente di Tecnoborsa*. Ringrazio l'onorevole Pili per gli stimoli e le considerazioni fatte, che consentirebbero – ma il tempo non lo permette – di svolgere un'analisi ben più ampia e strutturata. Mi limiterò ad alcune considerazioni.

La pianificazione spesso prescinde dall'analisi dei dati economico-sociali. Porto l'esempio di Milano, che, negli ultimi anni, ha perso in maniera significativa il numero di cittadini residenti. Molti si sono trasferiti fuori del comune. Le volumetrie che, peraltro, rimangono nell'ambito della città sono rilevanti. Come uscirne ? Non è facile, però, per esempio, la perequazione urbanistica potrebbe essere uno strumento, cioè la possibilità di realizzare determinate volumetrie all'esterno o all'interno del comune in compensazione del fenomeno indicato. È uno degli elementi che possono entrare in gioco.

Per quanto riguarda l'efficienza energetica, nel momento in cui il cittadino comprenderà – credo ben presto -non solo che risparmia in maniera significativa se ha una abitazione in classe A rispetto ad altre classi, ma anche che il valore di quel determinato bene è decisamente superiore – oggi ciò non è poi così chiaro e non è percepita nemmeno l'entità del risparmio gestionale; si tratta, quindi, anche di un fatto culturale – sicuramente ci saranno dei distinguo nell'ambito dei valori e, di conseguenza, della redditività e dei canoni di locazione e, quindi, anche questo interverrà sul mercato, io penso in maniera virtuosa. I fenomeni sono complessi e le soluzioni possono essere anche molteplici.

Non vorrei anticipare la sollecitazione del presidente, onorevole Alessandri, però la disponibilità di Tecnoborsa è assolutamente ampia, piena, totale a contribuire in maniera tecnica all'individuazione di soluzioni, che tengano conto anche della questione dell'impatto finanziario sulle casse dello Stato. Per questo, non solo noi, ma anche il Comitato scientifico di Tecnoborsa (composto da circa 20 organismi diversi) si pone a disposizione, se sollecitati, per contribuire a delineare scenari che siano condivisi *ex ante*, in maniera tecnica, dai diversi attori.

PRESIDENTE. Procederei come ci siamo accordati. La prossima volta audiremo le associazioni bancarie, che sono un tassello importante in questo percorso.

Come d'accordo, ci fermiamo il tempo sufficiente per redigere un documento di sintesi e farlo girare a tutti coloro che sono venuti a fornire un contributo. Dopodiché, arriviamo alla fase finale con gli enti locali e il Ministro; confrontiamo il documento con loro e infine redigeremo una relazione conclusiva con cui poter

adottare alcune linee di indirizzo, che mi auguro possano portare a conseguenze anche a livello normativo.

Ricordo che ciò è avvenuto per l'altra indagine che abbiamo chiuso, quella sulla difesa del suolo, la lotta contro il dissesto idrogeologico e contro gli incendi boschivi, che ha portato ad alcune riflessioni contenute nel decreto-legge attualmente in discussione al Senato.

Si tratta di un lavoro lungo e faticoso, ma è una materia talmente complessa che merita di essere approfondita.

Nel ringraziare i nostri ospiti, dichiaro chiusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,45.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa il 1º aprile 2010.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

SEDUTA DI MARTEDÌ 9 FEBBRAIO 2010

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **ROBERTO TORTOLI**

INDI

DEL PRESIDENTE **ANGELO ALESSANDRI**

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ROBERTO TORTOLI

La seduta comincia alle 12.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti dell'Associazione bancaria italiana (ABI).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul mercato immobiliare, l'audizione di rappresentanti dell'Associazione bancaria italiana (ABI).

Sono presenti il dottor Giovanni Sabatini, direttore generale, e i suoi collaboratori, che saluto e ringrazio per la loro presenza.

Do la parola al dottor Sabatini per lo svolgimento della relazione.

GIOVANNI SABATINI, *Direttore generale dell'ABI*. Ringrazio il presidente e i signori deputati per averci dato l'occasione di contribuire con il nostro intervento ai lavori dell'odierna indagine conoscitiva. Rivolgo un ringraziamento anche da parte del presidente Faissola che non è potuto essere presente oggi. Nell'ambito di questa audizione, cercheremo di rappresentare la posizione dell'industria bancaria sul tema dei mutui ipotecari. Il mio intervento tenterà di fornirvi elementi di valutazione sulla dimensione del mercato dei mutui, sull'andamento dei tassi di interesse applicati, sul livello di indebitamento delle famiglie italiane e una breve sintesi delle misure che sono state adottate dal sistema bancario, in questa fase contingente di crisi, per supportare le famiglie in un momento di difficoltà.

Il punto di partenza non può che essere l'osservazione che il settore immobiliare riveste un ruolo importante nell'andamento del ciclo economico e finanziario e che, in particolare negli Stati Uniti e in alcuni Paesi dell'Europa, è stato il settore che, per effetto di squilibri strutturali, ha innescato il detonatore di una crisi prima finanziaria e poi economica globale.

A questo proposito, credo che il primo dato che convenga rimarcare è che l'Italia ha conosciuto una dinamica del settore immobiliare più moderata, sia nella fase di crescita del mercato che, nella situazione di crisi, delle dinamiche più contenute.

Ovviamente, le difficoltà congiunturali si sono manifestate anche nel settore immobiliare italiano sia sul fronte degli scambi, sia su quello delle quotazioni, ma comunque, come dicevo, con dinamiche più contenute e con effetti più modesti rispetto al resto dell'Europa e degli altri Paesi.

Certamente, il combinato effetto della flessione dei prezzi e degli scambi si è tradotto in una contrazione del fatturato italiano del mercato immobiliare del 30 per cento circa, sebbene, per effetto dei

primi segnali di ripresa del ciclo economico, anche questo settore stia mostrando segni di ripresa e le previsioni degli operatori appaiano meno pessimistiche che in passato.

Nella mia audizione, cercherò di non soffermarmi sui dettagli, per rispettare i tempi previsti; nella documentazione che abbiamo distribuito, tuttavia, sono riportati dati e grafici che ovviamente possono essere oggetto di ulteriori approfondimenti.

Il punto di partenza è che, nel contesto economico che stiamo vivendo, l'industria bancaria ha continuato a supportare il settore immobiliare. In particolare, a fine 2009, lo *stock* di finanziamenti alle famiglie era pari a circa 500 miliardi di euro. Peraltro, i finanziamenti bancari destinati al settore famiglie hanno continuato a mostrare una dinamica positiva e, a partire dal febbraio 2009, hanno manifestato anche una fase di accelerazione delle dinamiche che si pone in controtendenza rispetto a quanto presentato da parte degli altri sistemi bancari europei. In particolare, a fine 2009, il tasso di crescita del complesso dei finanziamenti alle famiglie mostrava un incremento annuale di circa il 6 per cento, quindi con una notevole accelerazione rispetto al dato del 2008 e sicuramente con una dinamica maggiore rispetto a quella evidenziata da altri Paesi dell'area europea, dove si individuano tendenze contrapposte: una situazione di contrazione in Spagna, una certa stabilità del settore in Germania e una dinamica in crescita, ma non con gli stessi tassi di quella italiana, in Europa. Tale dinamica è sicuramente attribuibile, almeno in buona parte, all'andamento dei tassi di interesse che sono stati registrati negli ultimi mesi e anche al permanere di forti incertezze sugli andamenti dei mercati finanziari che continuano a far percepire alle famiglie italiane l'investimento nel « mattone » come un bene rifugio.

Con riferimento alla dinamica dei tassi, possiamo notare che il tasso medio di interesse applicato dalle banche per nuove operazioni di mutui per acquisto di immobili è passato da un valore di circa il 5 per cento del dicembre 2008, al 2,95 per cento registrato nel dicembre 2009, con una punta minima del 2,9 per cento del novembre 2009. Il confronto con la media europea, basata sui dati rilevati dalla Banca centrale europea, evidenzia come i tassi applicati dal sistema bancario italiano si collochino su un livello inferiore di circa 70 centesimi di punto rispetto alla media europea, che si quota intorno al 3,59 per cento. Vi sono poi delle dinamiche differenziate, a seconda che si prendano in esame il tasso variabile o il tasso fisso. In particolare, se ci spostiamo sulle durate più lunghe, quindi su orizzonti temporali di tasso determinato superiore ai dieci anni, effettivamente il costo del finanziamento del sistema italiano è leggermente superiore rispetto alla media europea: il valore del dato medio italiano è del 5,59 per cento, contro un valore percentuale del 4,32 della media europea. Tornerò in seguito su questo argomento, perché su di esso incidono alcuni elementi strutturali di inefficienza del nostro sistema.

Venendo a esaminare alcune caratteristiche della domanda di mutuo ipotecario, possiamo partire dalla considerazione che il sistema italiano, in particolare con riferimento alle famiglie, presenta dei tassi molto bassi di indebitamento. Da un'indagine della Banca d'Italia, emerge che le famiglie italiane che hanno contratto un finanziamento rappresentano soltanto il 26 per cento del totale e che il valore medio del debito per famiglie è di circa 10.000 euro. Se andiamo ad analizzare lo *stock* complessivo di indebitamento delle famiglie – includendo sia le famiglie consumatrici, che quelle produttrici, quindi comprendendo nel campione anche le cosiddette microimprese –, notiamo che tale valore pesa per circa il 60 per cento sul totale del reddito disponibile.

Tale dato, sebbene sia in crescita rispetto al passato, è ancora di molto inferiore alla media dell'area dell'euro che si colloca intorno al 93 per cento, addirittura con un picco massimo del 130 per cento in Spagna. Su tale valore incidono

una serie di fattori di tipo macroeconomico e socioculturale giacché sicuramente rimane in Italia una percezione negativa del debito. Occorre anche considerare il dato strutturale positivo rappresentato dal fatto che un'alta percentuale di famiglie italiane, circa l'80 per cento, è già proprietaria di abitazioni, mentre negli altri Paesi si registra una media che va dal 42 per cento della Germania, fino al 70 per cento della Gran Bretagna.

Osservando, poi, il profilo medio della famiglia che contrae un mutuo per l'acquisto dell'abitazione, bisogna far riferimento a dati della Banca d'Italia leggermente datati, che risalgono al 2006. Tuttavia, dando indicazioni relative a fenomeni strutturali, si può ritenere che tali indicazioni rimangano valide, perché modificazioni di tal genere avvengono soltanto in orizzonti temporali molto lunghi. Peraltro, dovrebbe essere pubblicata a breve la nuova indagine della Banca d'Italia. Ebbene, la quota di famiglie indebitate per mutui ipotecari è maggiore al centro e al nord, rispettivamente con una percentuale del 14,7 per cento e del 12,5 per cento, mentre è inferiore nel Mezzogiorno. La propensione al ricorso al mutuo, invece, è più alta per le famiglie in cui il capofamiglia ha un titolo di studio medio-alto e un'età compresa entro i cinquanta anni.

Il dato che credo sia importante rilevare è che la spesa complessivamente sostenuta dal mutuatario per il servizio del debito, quindi comprensivo del rimborso del capitale e della quota interessi, in media non supera il 16 per cento del reddito disponibile. Parliamo dunque di un tasso di sostenibilità degli oneri del mutuo assolutamente accettabile.

Un'ultima osservazione riguarda il fatto che in Italia il mercato dei mutui immobiliari rimane ancora, per tutte le ragioni illustrate, più piccolo rispetto al resto dell'Europa. L'Italia pesa sul totale del mercato dei mutui immobiliari europeo soltanto per circa l'8 per cento, rispetto ai valori del 27 per cento della Germania, del 20 per cento della Francia e del 18 per cento della Spagna.

Passando ora a esaminare quali sono stati gli effetti della crisi economica su questo segmento, ovviamente notiamo che la crisi, per le dimensioni e la profondità che ha avuto, non poteva che riflettersi sulla qualità del credito e anche sulla qualità del credito al settore delle famiglie. Secondo gli ultimi dati che ha rilevato la Banca d'Italia, nel terzo trimestre del 2009, il rapporto tra il flusso di nuove sofferenze e i prestiti complessivi ha raggiunto circa il 2,2 per cento su base annua. Questo è il valore più alto dal 1998. Ciò dimostra che anche la qualità del credito concesso alle famiglie consumatrici si è deteriorata per effetto della crisi.

Il tasso di ingresso in sofferenza ha raggiunto l'1,5 per cento nel secondo trimestre del 2009. In termini assoluti, il valore delle sofferenze lorde delle famiglie consumatrici ha raggiunto, a novembre 2009, la quota di 12,3 miliardi di euro, con un incremento di 3,5 miliardi di euro rispetto al dato del novembre 2008.

Questi dati, che evidenziano come la crisi abbia colpito anche le famiglie italiane, debbono essere eletti, però, rispetto ad alcune considerazioni di carattere più generale. Se confrontiamo la perdita di prodotto interno lordo che si è verificata con questa crisi, rileviamo che vi è una differenza di perdita maggiore di circa cinque punti percentuali rispetto a quanto avvenuto in occasione dell'altra grande crisi di entità per certi versi paragonabile, ossia quella del periodo 1992-1993. A tale elemento, che dà la dimensione dell'entità della crisi anche per il nostro Paese, fa riscontro un dato di incremento del tasso di *default* che è stato di un punto percentuale inferiore di quello rilevato nella crisi del 1992-1993.

Pertanto, in una crisi di intensità maggiore, il sistema delle famiglie italiane ha retto sicuramente meglio.

Un secondo aspetto rilevante è che, se guardiamo il confronto tra i tassi di insolvenza del sistema italiano e quelli del resto d'Europa, notiamo che il sistema italiano ha retto molto meglio. In proposito, cito soltanto il caso della Spagna,

dove il tasso di insolvenza risulta essere tre volte superiore a quello registrato in Italia.

Direi, dunque, che nonostante la crisi da cui stiamo progressivamente uscendo e nell'ambito della quale si rilevano segnali di ripresa, il quadro generale evidenzia l'assenza di squilibri strutturali nel mercato immobiliare italiano. Direi che questo è dovuto, da un lato, a una offerta di credito che è stata attenta, ma non è diminuita e, allo stesso tempo, alla capacità delle famiglie di sostenere gli oneri del debito.

Si può affermare, dunque, che in questi anni le banche abbiano saputo coniugare l'esigenza di non far mancare il credito alle famiglie per l'accesso a un bene essenziale come quello della casa di abitazione, operando allo stesso tempo scelte consapevoli nell'erogazione del credito e quindi non creando le premesse per squilibri come quelli che si sono verificati in altri Paesi.

Si può cogliere tale elemento se guardiamo al rapporto tra il valore del mutuo concesso e il valore dell'immobile che il mutuo ha finanziato. Dovendo usare il termine inglese, ci riferiremmo al rapporto *loan to value*. Ebbene, tale rapporto LTV in Italia è tra i più bassi di Europa. In alcuni Paesi europei – nella documentazione che abbiamo distribuito è riportato un grafico relativo a tale ambito –, rispetto a una media di rapporto di circa l'80 per cento, ci sono dei picchi, come nei Paesi Bassi, che vanno oltre il 101 per cento; mentre l'Italia si colloca a un valore del 65 per cento. Anche da questo punto di vista, quindi, l'atteggiamento del sistema bancario è stato attento a coniugare le esigenze della domanda con la stabilità del sistema.

Vengo ora a esporre alcuni aspetti che citavo in precedenza, che hanno peraltro un impatto sul costo del finanziamento alle famiglie e che riguardano alcuni elementi di criticità del nostro sistema.

In particolare, è sicuramente da evidenziare la durata delle procedure esecutive immobiliari che risultano tra le più lunghe in Europa. In Italia, la media della durata di una procedura esecutiva è di circa 55 mesi. Siamo dunque nettamente indietro anche rispetto a Paesi come la Grecia e il Portogallo. Questo fattore, insieme ad altri aspetti ordinamentali – ne cito solo uno fra i tanti: in Italia, contrariamente a quanto avviene in tutti gli altri Paesi europei, gli istituti bancari non possono applicare commissioni di rimborso per la perdita subita dalla banca in caso di un'estinzione anticipata del mutuo –, contribuisce ad aumentare il costo del finanziamento. Tali elementi vanno a spiegare, quindi, perché sul segmento più lungo della curva dei tassi vi sia questa maggiore onerosità, ancorché contenuta, del finanziamento del sistema italiano rispetto alla media europea.

Aggiungo un ultimo accenno alle iniziative che sono state adottate dal sistema bancario per venire incontro alle esigenze di famiglie che, per effetto di eventi particolari, si sono trovate in particolari difficoltà in questo momento, nonostante, come ho già detto, la situazione generale del settore del credito alle famiglie evidenzi una maggior tenuta del nostro sistema rispetto a quello europeo.

In ogni modo, anche per tener conto delle situazioni più marginali, il sistema bancario italiano ha adottato, in collaborazione con Governo, regioni, comuni, Conferenza episcopale italiana e parti sociali, un insieme di iniziative con l'obiettivo di garantire l'accesso al credito, o migliorare le condizioni di inclusione finanziaria di soggetti in situazione di particolare vulnerabilità economica e sociale; garantire la sostenibilità del credito, attenuando gli obblighi contrattuali per coloro che sono stati colpiti da eventi che hanno determinato temporanee difficoltà e garantire condizioni di credito più accettabili, attenuando il costo del finanziamento per rendere le rate più consone alla pianificazione finanziaria delle famiglie.

Tra queste iniziative, è doveroso ricordare la possibilità di rinegoziazione dei contratti di mutuo, attraverso l'allungamento delle scadenze, il passaggio dal tasso fisso al tasso variabile, la riduzione

dello *spread* sui tassi e le rinegoziazioni che, a fine 2008, hanno interessato circa 145.000 famiglie, alle quali si aggiungono ulteriori 50.000 rinegoziazioni effettuate in base all'accordo che l'ABI ha stipulato, insieme al Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi del decreto-legge n. 93 del 2008.

Un'altra caratteristica che pone il sistema bancario italiano all'avanguardia nell'efficienza rispetto all'Europa è data dalla portabilità dei mutui, ossia la procedura che consente al cliente di cambiare banca attraverso la stipula di un nuovo mutuo, di pari importo a quello del debito residuo in essere, alle condizioni concordate dal cliente con una nuova banca. Ciò consente alla nuova banca di subentrare nella garanzia ipotecaria rilasciata per il mutuo stipulato dalla banca originaria. Tali operazioni di portabilità hanno interessato oltre 72.000 famiglie per un controvalore di 8 miliardi di euro. Quindi, circa 270.000 famiglie hanno potuto usufruire di queste iniziative dell'industria bancaria.

Da ultimo, vorrei ricordare il piano famiglie, varato a dicembre dello scorso anno dal sistema bancario e promosso dall'ABI, insieme alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, all'ANCI, alla CEI e a tredici associazioni di consumatori. L'iniziativa citata ha l'obiettivo di innalzare la sostenibilità finanziaria delle operazioni di credito alle famiglie, favorire il coordinamento degli strumenti già esistenti, molti dei quali già costituiti in *partnership* con le pubbliche amministrazioni e avviare anche iniziative congiunte di informazione e comunicazione sulle numerose possibilità che oggi sono a disposizione del cittadino, sia a livello locale che nazionale.

Questo accordo si coniuga con l'istituzione – insieme agli stessi soggetti pubblici e privati che citavo in precedenza – di un tavolo di attuazione che si riunisce periodicamente, con l'obiettivo di verificare e monitorare l'attuazione e la realizzazione dell'iniziativa, attraverso un monitoraggio quantitativo di dati che affluiscono dal sistema bancario; accertare effettivamente l'estensione dell'applicazione del sistema; promuovere una maggiore ed efficiente cooperazione di tutti i soggetti interessati a queste iniziative e implementare efficacemente le stesse e garantire che l'informazione sulle diverse misure esistenti a sostegno del credito alle famiglie arrivi in maniera chiara e semplice, specie per gli strati più deboli della popolazione.

Mi fermerei qui. Ovviamente, sono a disposizione per tutti gli approfondimenti che possano essere ritenuti necessari.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ANGELO ALESSANDRI

PRESIDENTE. Do la parola ai deputati che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

GUIDO DUSSIN. Saluto il direttore generale dell'ABI e dico subito che dalla tabella che ci avete ben rappresentato abbiamo compreso alcune questioni importanti: si capisce molto bene, ad esempio, che i tassi in Italia costano di più quando sono i mutui sono lunghi. È questo dunque l'aspetto che dobbiamo colpire, perché il mutuo a un anno non ci interessa più di tanto...

GIOVANNI SABATINI, *Direttore generale dell'ABI*. La distinzione delle durate si riferisce all'orizzonte temporale di riferimento del tasso. Ad esempio: nella tabella di pagina 6, quando parliamo di periodo di determinazione iniziale del tasso, con periodo fino a un anno, intendiamo i mutui in cui il tasso varia ogni anno, quindi è un indicatore che approssima il costo dei mutui variabili. Quando ci spostiamo sull'orizzonte temporale da uno a cinque anni, tra i cinque e i dieci anni e oltre i dieci anni, ci muoviamo sulle diverse tipologie di strumenti disponibili. Individuiamo quindi mutui che iniziano ad esempio con un tasso variabile, ma che poi possono avere un CAP, fino a quelli che hanno una durata superiore ai dieci

anni e che possiamo considerare a tasso fisso. Questa categorizzazione, tuttavia, non si riferisce alla durata del mutuo. La prima colonna, quindi, in cui sono riportati mutui con un periodo di determinazione del tasso fino a un anno, comprende di fatto mutui a tasso variabile, ma di durata anche di vent'anni.

GUIDO DUSSIN. Mi riferivo alla tabella che riportava il dato dei dieci anni e volevo ragionare su quella.

Nel 2007, negli Stati Uniti, inizia la crisi, ma la bolla arriva anche in Italia. La crisi del mercato interno la sentiamo adesso, ma di fatto era partita nel 2007. Un'onda lunga ha fatto sì che la bolla rimanesse in piedi ancora per un certo periodo, tuttavia la crisi era già in corso. La questione del mercato dell'edilizia nasce prima della crisi nazionale, per chi era del settore e ne capiva qualcosa.

È chiaro che il mercato interno andava e va anche ora sostenuto. A differenza di Tremonti che fissò al 4 per cento la soglia su cui intervenire quando, tuttavia, i tassi allora erano quasi sempre sotto il 4 per cento, la Lega ha fatto sempre riferimento soprattutto ai mutui per la prima casa, per le giovani coppie e quant'altro. Credo, infatti, che sia quello il versante sul quale dobbiamo incidere. Del resto, come abbiamo visto dalle vostre tabelle, un cinquantenne, tanto più se colto, sottoscrive più volentieri un mutuo. Viceversa, è nella fascia dei mutui per la prima casa, per le giovani coppie, che si coltiva l'esigenza abitativa; è lì che il nostro intervento darebbe anche una soluzione al sistema sociale.

In merito, come gruppo della Lega, avevamo già proposto di sostenere tassi più bassi. Oggi, i mutui per la prima casa li troviamo anche all'1,8-1,9-2 per cento, in alcuni istituti anche all'1,75 per cento. Pertanto, siamo scesi molto oltre il dato percentuale del 2,9 *(Commenti)*. L'Italia dei Valori contesta sempre, però stiamo parlando di dati e vedo che l'ABI acconsente. In questi giorni, rispetto ai 3, 4 o 5 punti percentuali di poco tempo fa, il tasso è sceso. Quindi, va riconosciuto lo sforzo compiuto dall'ABI.

Tuttavia, come stavo per dire, già a suo tempo avevamo stimolato Tremonti con una mozione particolare volta a far sì che si andasse verso il sostegno e che si desse una garanzia. Come è avvenuto per le regioni, auspicavamo che vi fosse un combinato disposto anche a livello nazionale, per poter dare una garanzia per le giovani coppie, per la prima casa e via dicendo. Il tasso sarebbe divenuto quasi una garanzia per il giovane. Questi, infatti, si trova a non avere il posto di lavoro, oppure a usufruire degli ammortizzatori sociali. Tuttavia, avere l'ammortizzatore che sostiene e non avere la garanzia del posto di lavoro crea un certo paura nella giovane coppia che non si reca di certo all'istituto bancario, il quale, per inverso, non si sente stimolato. Mi pare che questi siano ragionamenti elementari, quindi non occorre dividersi su questa posizione.

Il mio intervento vuole sottolineare che il nostro e il vostro impegno dovrebbero seguire una direttrice, quella di sostenere un particolare mercato immobiliare, per risolvere un'esigenza primaria. Che sia di una coppia o meno, infatti, l'esigenza abitativa è fondamentale.

Quanto al sistema bancario, ciò che ha fatto specie, a mio avviso, è stato l'andamento oscillante. Mi pare che le banche, in una certa fase – ho riconosciuto che adesso vengono applicati tassi molto bassi; il collega nega –, abbiano attuato un'operazione di capitalizzazione o quant'altro, quindi hanno portato a casa qualcosina. Qualche mese fa, soprattutto un anno fa, hanno incassato, a mio avviso impropriamente, perché eravamo nella fase di crisi e invece che avere una discesa costante, vi è stata una ripresa dei tassi di interesse. Questo elemento ha dato il colpo finale alla crisi del settore dell'edilizia, che vive di materiali e di manodopera nostri, interni. Pertanto, parliamo del mercato che andava per eccellenza sostenuto, proprio perché così facendo avremmo evitato di entrare nella crisi internazionale.

Un altro punto che sottolineo, e che andrebbe preso in considerazione, riguarda l'opportunità di prevedere una certa flessibilità presso i vostri istituti per passare da una banca all'altra.

Ho un conto corrente – parlo a titolo personale così nessuno mi può smentire –, sul quale sono rimasti circa 2-300 euro per pagare una bolletta dell'ENEL. Mi sono recato già due o tre volte in banca per trasferirlo, ma dovrò ripassarci ancora. Insomma, esiste veramente una difficoltà di questo tipo, sottolineata più volte, nel caso della portabilità anche da Bersani e altri.

Penso che dovrebbe esserci una maggiore tranquillità nei rapporti fra banca e cliente, nel senso che ci dovrebbe essere più mercato. Se una persona decide di spostarsi da una banca all'altra, non deve essere legata con dei vincoli. Se si sposta è perché esiste un mercato. Altrimenti, si crea una frizione nei rapporti.

Come abbiamo già proposto con una mozione, mi piacerebbe che anche da parte nostra nei vostri confronti vi fosse l'opportunità di legarci di più come avete fatto con alcune regioni. Come ministero di Tremonti, dovremmo legarci con un rapporto. Tale collegamento dovrebbe coinvolgere il ministero che segue la questione della casa, ossia quello delle infrastrutture. Tale abbinamento, infatti, potrebbe dare una soluzione alla questione del settore relativo alla prima casa per le giovani coppie.

Porto l'esperienza della mia provincia, quella di Treviso, che anni addietro stipulò un accordo con gli istituti bancari, che ha sempre funzionato. Lo *spread* è dello 0,2-0,3 per cento in meno, in virtù di un'intesa. Credo che questi elementi siano importanti. A voi danno sicurezza.

A voi dà sicurezza. Inoltre, deve essere prevista una copertura. In questo senso, penso che anche noi potremo muoverci.

SERGIO MICHELE PIFFARI. Vorrei intanto ringraziare i funzionari dell'ABI per l'ampia relazione e la documentazione che ci hanno fornito.

Sono d'accordo con quanto è stato detto a proposito della bolla speculativa. Non intendo entrare nel merito della responsabilità che ognuno ha avuto affinché questa bolla crescesse. Di colpe ne abbiamo tutti, credo anche il sistema bancario.

Come ho detto, non voglio entrare in questa questione, ma di fatto vi è stata una contrazione del mercato anche sulle abitazioni che si aggira attorno al 20 per cento.

In questi ultimi due anni, di fatto, si è reso disponibile sul mercato un potenziale di nuove coppie e nuove famiglie che avrebbero la necessità di acquistare un'abitazione. I dati dell'ANCE parlano di circa 350.000 potenziali utenti. Nei confronti di queste persone, a fronte della scossa presa per la bolla speculativa, abbiamo ridotto – e l'ABI se ne vanta – la percentuale di finanziamento rispetto all'investimento per l'acquisto della casa; o meglio, abbiamo visto sul mercato finanziario mutui a 35-40 anni con il 120 per cento del valore dell'immobile e di colpo si fa fatica ad acquistare immobili con mutui al 70-80 per cento del valore, magari con una durata di tempo anche inferiore, di 20-25 anni. Questo è quanto mi risulta dai dati e quanto rilevo dalla situazione del mercato.

Fa piacere naturalmente che il Governo e l'ABI abbiano compiuto uno sforzo per andare incontro a situazioni di stallo o di crisi delle famiglie (vedi la rinegoziazione di alcuni mutui). Anche in questo caso, tuttavia, spesso il notaio si nasconde dietro il fatto che se non vi è accordo fra i due istituti anche la rinegoziazione arriva con difficoltà o, per meglio dire, l'istituto che perde il cliente non sempre agevola il passaggio al nuovo istituto. Quindi, questi numeri sono ancora abbastanza deboli rispetto a un'esigenza di concorrenza sul mercato, come affermava prima il collega Guido Dussin.

L'altra nota che vorrei sottolineare riguarda i tassi, specialmente sui mutui, che incidono nei sei mesi successivi, tre mesi successivi o nell'anno successivo. Ho notato che in questi ultimi sei mesi o un

anno gli istituti bancari hanno alzato gli *spread* rispetto al costo base del denaro, al di là che sia l'euribor o sia il tasso della BCE l'indice di riferimento.

Insomma, i conti quadrano, ma chi sta pagando in questo momento è l'utente finale. Quindi, chi accede al mutuo in questo momento ha dei tassi che sul mercato sembrano bassi, ma che in realtà sono molto alti. Dico « molto alti » perché se fra uno, due o tre anni il sistema dovesse riprendersi e quindi alzarsi il tasso BCE o l'euribor, si troverebbero a pagare in condizioni di costo del denaro superiori rispetto agli accessi che facevano due o tre anni fa al sistema bancario e ai muti. Quindi, dovremo anche pensare a calmierare questa situazione, perché rischia di diventare una bolla al contrario. Attirati da numeri che oggi sembrano bassi, come diceva il collega, in realtà queste persone potrebbero trovarsi in futuro ad avere dei tassi di uno o due punti in più rispetto agli accessi che facevano ai muti due o tre anni prima. È necessario, quindi, anche pensare che, proprio perché si fanno dei mutui a venti, venticinque o trenta anni, gli interessi si pagano anche fra due, tre, quattro o cinque anni e non solo alla scadenza della prima rata.

Un'altra questione riguarda le procedure esecutive. Mi pare che siano troppo lunghe. Sicuramente come legislatori dobbiamo intervenire in questo senso. Tuttavia, mi pare che vi sia anche una situazione di disagio, laddove le banche trasferiscono e vendono questi immobili e questi crediti ad altri soggetti che hanno meno rapporti di rispetto nei confronti di chi si è trovato in queste situazioni. Intendo dire che per tali soggetti le persone in questione non sono clienti, pensano solo alla necessità di recuperare il credito, creando situazioni incresciose, a volte anche assurde, perché non corrette nei confronti di chi è soggetto alle procedure esecutive. Anche il sistema bancario dunque dovrebbe essere più trasparente circa le azioni di procedure esecutive. È giusto lamentarsi e noi vorremmo trovare delle soluzioni per accorciare i tempi, ma allo stesso tempo non dobbiamo neanche nascondere troppo queste operazioni e poi lasciarle scoppiare sul mercato, visto che il legislatore lo permette.

GABRIELE CIMADORO. Naturalmente il tema è per me interessante. Essendo un operatore del settore, ho ascoltato molto volentieri la vostra relazione. Evidentemente, a mio avviso, vi sono delle luci e delle ombre. Capisco il mercato, capisco voi, capisco le banche, ma non sono d'accordo. Mi lamento sempre del sistema bancario, anche se devo dire che, stando ai miei rapporti personali con gli istituti, va ancora abbastanza bene. Forse siamo anche un po' raccomandati, è probabile. A volte, vale anche questo presso le banche.

Vengo alla situazione del mercato immobiliare. Parlo stando dall'altra parte, quella dell'operatore o dell'impresa che si occupa del settore immobiliare. Voi dite che l'Italia, o comunque il sistema bancario italiano è riuscito a salvaguardarsi. Si è salvaguardato, perché ha finanziato, come dite voi, il 65 per cento del valore dell'immobile rispetto a tutto il resto d'Europa che arriva, con l'Olanda, ad un valore del 101 per cento.

Pertanto, voi non avete fatto un grande sforzo. Finanziando il 65 per cento del valore, avete sostanzialmente garantito il vostro prestito. È per questo motivo che il dato più basso di fallimenti è quello nazionale italiano. Tale situazione non è dovuta al fatto che siete stati rigorosi a dare soldi. Non li avete dati o ne avete dati pochi.

Il problema del mercato immobiliare sarà irrisolvibile, stante la situazione di questo Governo e quella del sistema bancario che vanno di pari passo. Secondo le dichiarazioni di Berlusconi un anno e mezzo fa, doveva essere predisposto un piano casa nazionale che avrebbe potuto dare un impulso a questo mercato. Non dimentichiamoci che questo settore è volano di tante iniziative e attività. Pertanto, finché non parte il sistema immobiliare, della casa o del mattone, il mercato

nazionale avrà difficoltà a riprendersi, perché ha delle sfaccettature che si riversano su quasi tutti i settori.

Come sappiamo, tale mercato è sempre stato così (faccio questo mestiere da trentacinque anni), parte molto piano e arriva molto lungo. Pertanto, se il sistema bancario non comincerà a dare un minimo di assistenza, ma vera e non solo a parole, si troverà in difficoltà anche il mercato che non è immobiliare.

Vivo a Bergamo, una città che ha fatto del mercato immobiliare ed edile la sua attività primaria. Bergamo e Brescia hanno di fatto costruito Milano. Abbiamo nel settore migliaia e migliaia di addetti, dagli operatori immobiliari, agli imprenditori edili. Oggi, tuttavia, ne vedo chiudere a centinaia, perché dalla sera alla mattina il sistema bancario, che fino a ieri gli dava la possibilità di un mutuo o di un finanziamento in conto corrente, ha deciso di chiudere per loro i battenti.

Ebbene, da questo punto di vista deve essere compiuto uno sforzo. Personalmente, avevo presentato delle proposte a Tremonti sui suggerimenti al piano casa. Aspettiamo ancora che tale piano arrivi, anche se probabilmente così facendo troveremo tante di aziende morte per strada. Non credo che in questo momento siano disponibili risorse dello Stato, per risolvere il problema della casa, del mattone o del mercato immobiliare. Oggi lo Stato non è più in grado di attuare un'operazione simile. Sono stati predisposti dei mini piani casa regionali che di fatto non risolvono il problema, o tuttalpiù lo spolverano, ma lasciano ancora dei morti sulle strade.

Il sistema bancario dovrebbe fare la sua parte. Avevo proposto a Tremonti di attuare un'azione forte nei vostri confronti per far sì che, in periodo di massima crisi, le banche non dovessero più guadagnare. A mio avviso, non possono farlo !. Le banche ci dimostrino delle perdite sul mercato immobiliare e gliele paghi il Ministero dell'economia e delle finanze.

Bisogna fare qualcosa di straordinario; voi state facendo dell'ordinario !

L'emergenza di questo settore è più importante di quella di altri ambiti, anche se il Governo non se ne è accorto, ed è uno degli aspetti che il Governo non ha ancora affrontato o affronterà.

Le banche dovrebbero, insieme al Governo, predisporre un piano che vada incontro, prima di tutto all'impresa, perché mi pare di capire che il versante meno sofferente, o che comunque lo è in minor parte, è quello della famiglia.

Sono evidenti le emergenze date dal fabbisogno di case soprattutto nelle grandi città. Vi sono migliaia di condomini vuoti. Bisogna far fronte a tale situazione. Le banche faranno la loro parte, il Governo farà la sua. Si andrà dall'imprenditore a chiedere quanto costa un certo condominio. Una volta mostrato il listino prezzi, si chiederà se, ridotto del 30-40 per cento, egli è disponibile a venderlo. Parliamo di un'edilizia economica convenzionata. Interviene lo Stato. Lo può fare, perché ci sono uffici tecnici in tutti i Comuni attrezzati per dare questa disponibilità al Governo centrale.

Le banche e il Governo facciano la loro parte.

RAFFAELLA MARIANI. Grazie della vostra presenza. I miei colleghi hanno posto tutte le questioni che avrei voluto formulare anche io. In aggiunta a quanto detto – faccio riferimento al piano casa e a tutto quello che ci si attendeva potesse evolvere molto più velocemente, grazie alle misure tanto sbandierate (piano casa uno, piano casa due) e soprattutto in base al fabbisogno –, vi chiedo anche io se l'ABI pensa di poter intervenire a sostegno di quel segmento di mercato, molto in crisi nel nostro Paese, che riguarda le giovani coppie e le famiglie a disagio. Mi riferisco soprattutto a quella parte di popolazione che avrebbe necessità di affitti, di locazione e non solo di acquisto.

Dico questo, perché vi è un'interazione tra Governo e fondazioni bancarie sul *social housing* e su quello che può essere un investimento con le imprese per questo genere di finanziamenti che comunque ritornano con una redditività molto più

bassa, ma che coprono un'esigenza vera del nostro Paese. Penso alle famiglie che non ce la fanno ad acquistare la casa, ma che hanno una emergenza vera e propria. Tale situazione ha indirettamente delle ripercussioni anche sulle imprese, su tutto il settore dell'edilizia che chiede la predisposizione di misure di veloce attuazione.

Pensate che vi possa essere un'evoluzione, per cui anche le banche, non sono le fondazioni, riescano a trovare dei pacchetti, dei progetti, delle misure che possano andare in questa direzione o ci attestiamo sempre sull'ordinario, ossia i mutui, con i problemi che i colleghi hanno sottolineato ?

Voi fate riferimento alle lungaggini straordinarie delle procedure esecutive nel nostro Paese, ma ritengo che anche le questioni relative alla portabilità dei mutui (riflessione che faceva il collega Dussin) siano da sottolineare. In proposito, avete citato 270.000 famiglie. Ebbene, io credo che queste 270.000 famiglie non esauriscono l'esigenza del nostro Paese, non rappresentano tutta la popolazione che ha avuto questa necessità. Tale cifra rappresenterà piuttosto una parte. Inoltre, sicuramente vi sarà stata una difficoltà di tutto il sistema bancario ad adattarsi a questa necessità. Forse, anche in quel senso si potrebbe essere più veloci ed efficienti.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Sabatini per la replica.

GIOVANNI SABATINI, *Direttore generale dell'ABI*. Partirei da un tema di fondo che mi è sembrato di cogliere nei vari interventi. Ringrazio gli onorevoli deputati per le osservazioni che hanno formulato.

Mi sembra di cogliere il tema della collaborazione in iniziative tra pubblico e privato. Da questo punto di vista, ho citato quelle che più direttamente hanno riguardato il settore delle famiglie, ma non le ho elencate tutte. Vi sono diversi strumenti, che vanno dal prestito della speranza con la CEI, alle forme di prestito per le famiglie con i nuovi nati, che nasce da un accordo con il patrocinio del sottosegretario Giovanardi a sostegno delle coppie che hanno avuto o hanno adottato un figlio. Insomma, è stato approntato un insieme di strumenti – posso tranquillamente fornirvi un documento che abbiamo elaborato in merito –, sono state poste in essere delle iniziative, frutto della collaborazione tra il settore pubblico e quello privato che credo rappresenti in qualche modo un *unicum* nel panorama europeo e che dimostra anche come, nonostante l'evidente disagio di alcune fasce, peraltro ridotte, della popolazione italiana, il sistema bancario italiano è stato in grado di reggere molto meglio e anzi di dare segnali di ripresa economica prima di altri Paesi europei.

Mi riprometto – se il presidente è d'accordo – di farvi pervenire una documentazione con tutto l'elenco delle misure adottate che dimostra anche come sia importante l'attivazione di questi tavoli che riuniscono tutte le rappresentanze, il settore privato, le banche, il Governo e le associazioni dei consumatori, con cui abbiamo svolto un ottimo lavoro proprio nel piano famiglia, che credo sia un'iniziativa veramente unica del sistema italiano. Sicuramente, da questi tavoli potranno anche emergere indicazioni per eventuali ulteriori misure.

L'unico elemento su cui mi permetto di non essere del tutto d'accordo è nel definire tutto questo insieme di misure ordinario. Credo che sia stato...

GABRIELE CIMADORO. È ordinario in rapporto ad un'emergenza che è straordinaria....

GIOVANNI SABATINI, *Direttore generale dell'ABI*. Ho parlato delle famiglie, ma vi sono stati anche degli interventi a sostegno delle imprese. Credo che l'iniziativa assunta sotto il patrocinio del Ministero dell'economia, che ha portato all'accordo di agosto per la moratoria dei prestiti alle piccole e medie imprese, rappresenti un altro sforzo che definirei straordinario.

Rispetto ai dati di rilevazione di novembre – la numerosità dei dati richiede

un tempo di elaborazione abbastanza lungo –, quindi dopo un mese e mezzo o due che l'operazione moratoria era partita, abbiamo sospeso quote capitali per le piccole e medie imprese di 7 miliardi di euro, una cifra importante come ossigeno fornito al sistema delle piccole e medie imprese da parte del sistema bancario. Credo dunque che, anche da questo punto di vista, sul fronte delle imprese, il confronto tra Governo, associazione industriali e banche abbia portato a mettere in campo uno strumento che ha liberato risorse importanti. Ritengo che 7 miliardi sia una cifra veramente rilevante anche rispetto all'emergenza che il sistema economico ha vissuto.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Sabatini e i suoi collaboratori, precisando che la documentazione aggiuntiva che volessero eventualmente trasmettere alla Commissione verrebbe senz'altro messa a disposizione dei deputati.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 12,55.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa il 1º aprile 2010.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 15 APRILE 2010

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ANGELO ALESSANDRI**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ANGELO ALESSANDRI

La seduta comincia alle 14,15.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti della Federazione industrie prodotti impianti e servizi per le costruzioni (FINCO).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul mercato immobiliare l'audizione di rappresentanti della FINCO.

Sono con noi la dottoressa Gabriella Gherardi, vicepresidente, la dottoressa Margherita Stabiumi, componente della giunta esecutiva, il dottor Angelo Artale, direttore generale, l'architetto Tullio Francescangeli, consulente, e i funzionari Anna Danzi e Katia Serrauro.

Do la parola ai nostri ospiti per lo svolgimento della relazione.

GABRIELLA GHERARDI, *Vicepresidente della FINCO*. Buongiorno, presidente. Intanto, la ringrazio a nome della FINCO di quest'audizione, che ci immette proprio nella parte formativa delle decisioni del Parlamento su questo argomento di grandissima importanza, sotto il profilo non solo sociale, ma anche della ripresa economica del Paese.

Poiché l'argomento ha connotati tecnici di rilievo, passerò subito la parola al direttore generale della FINCO perché illustri tutti gli aspetti tecnici.

Per parte mia, mi limiterò a svolgere una sola segnatura a questa Commissione: indipendentemente da quali saranno le vostre decisioni in ordine a questo importante tema, vi invito a tenere conto dell'aspetto delle manutenzioni. Gli aspetti manutentivi, sia degli immobili, sia delle infrastrutture, sia delle strade, non sono tenuti in questo Paese nel debito conto: né dai privati, magari anche per problemi economici, né, il che è più grave, dal pubblico, dallo Stato stesso, il quale, nonostante sia obbligato dagli articoli 822 e seguenti del Codice civile a effettuare la manutenzione del proprio patrimonio demaniale, in realtà non la effettua.

Non è solo un notazione *ictu oculi*, perché vediamo tutti lo stato delle strade e di certi immobili. Lo dimostrano le stesse carte del Ministero dell'economia e delle finanze, che, nell'ultima relazione svolta dall'ispettorato competente, contenente tutti i dati afferenti il patrimonio dello Stato, hanno evidenziato un decremento di valore di oltre il 17 per cento.

Ciò significa che non si fa nulla per combattere la vetustà e per mantenere il valore dei beni affidati. Se non se ne occupa lo Stato, immaginiamoci i privati, che fanno ancora di meno, fatta eccezione per le società immobiliari o per le compagnie di assicurazione che hanno negli

investimenti immobiliari una fonte di investimento e, quindi, sono costrette per ragioni finanziarie a tenerli aggiornati.

Questo, a mio modo di vedere, è un importante argomento, quasi sempre tralasciato, che, parlando di ambiente in particolare, dovrebbe essere tenuto in grandissimo conto.

Cedo ora la parola al direttore generale, dottor Angelo Artale.

ANGELO ARTALE, *Direttore generale della FINCO*. I nostri ringraziamenti sono già stati portati dalla dottoressa Gherardi.

Abbiamo bisogno di un po' di tempo per focalizzare un aspetto per noi importantissimo. Il nostro obiettivo, al quale ormai abbiamo dedicato negli ultimi quattro anni altrettanti convegni, è, in sostanza, quello di rilanciare l'economia nazionale attraverso le costruzioni e fare in modo che tale rilancio passi attraverso un'edilizia improntata all'efficienza energetica.

Su questo siamo d'accordo tutti; non credo di aver sentito negli ultimi anni una voce difforme o dissonante. Fatto sta che il cosiddetto « Piano casa 2 », quello individuato dall'accordo Stato-regioni del 31 marzo scorso, che prevedeva – come ella ben sa, ma lo ricordo ai fini dello stenografico – la possibilità di abbattere e ricostruire col *bonus* del 35 per cento di volumetria in esito a un incremento energetico oppure di aumentare le superfici del 20 per cento delle unità mono e bifamiliari, di fatto non è partito.

Noi individuiamo le ragioni di questa mancata partenza, che è assai grave, perché il nostro settore – sentiremo poi anche alcuni esponenti industriali – è veramente in crisi, in diversi fattori.

Il primo di essi è la burocrazia. È un modo di dire, se volete, un po' vago, però è un dato di fatto vero.

Il secondo è che il *bonus* volumetrico non sempre, nell'attuale tenore del 35 per cento, assicura un ritorno tale da rendere conveniente l'investimento in questa misura. Per essere più chiari, non sempre con il 35 per cento di aumento volumetrico ci si rifà delle spese di abbattimento di un immobile. Questo sicuramente può avvenire in zone di alto pregio, come nel centro di Roma, dove tuttavia questa operazione non si può compiere. Dove, invece, la si potrebbe fare, per esempio nella periferia urbana di Bari, il costo dell'abbattimento non viene ristorato dalla ricostruzione di un palazzo più alto – visto che di questo si tratta quando parliamo di sostituzione urbana, ossia di non occupare altro spazio, ma di sostituire e, quindi, di svilupparsi spesso in altezza –.

Infine, anche se siamo molto sensibili al federalismo fiscale e ad altre forme di federalismo, sotto il profilo urbanistico, viceversa, la difformità delle normative regionali, superate le quali ci sono gli strumenti urbanistici comunali, superati i quali a volte ci sono addirittura le misure circoscrizionali, non si è rivelata per il momento in grado di far partire il Piano casa. Di fatto, oggi in Italia abbiamo – credo – 400 domande. In questa città abbiamo un solo esempio di abbattimento e ricostruzione, il quartiere Giustiniano Imperatore, realizzato a suo tempo dal sindaco Veltroni, ma perché stava crollando e non per altri motivi.

In sintesi e per esser seri – non si può esaurire in poco tempo questa discussione – volevamo proporre a questa spettabile Commissione di farsi interprete di un'esigenza. Un aspetto che non viene sufficientemente considerato è l'informazione ai cittadini, la quale è bene che venga promossa. Tale informazione deve essere promossa da parte di un organismo *bipartisan*, che abbia un istituzionale prestigio e un'alterità rispetto a questi problemi e che noi individueremmo in questa Commissione. Le vorremmo, dunque, proporre di patrocinare uno studio, nel quale vorremmo coinvolgere anche il CNEL, sugli effetti potenziali e tecnici del Piano casa. Al riguardo, vorrei sottolineare un aspetto particolare, magari inimicandomi il Ministero dello sviluppo economico, che è il seguente: lei sa, presidente, che ogni anno vengono spiccate multe dall'*Antitrust* per quanto riguarda la tutela dei consu-

matori, cioè vengono multate le grandi aziende, che magari fanno cartello o altro. I fondi di queste multe, che sono ingenti, vengono poi distribuiti ogni anno su un capitolo apposito a favore dell'informazione per i consumatori, che in questo caso sono anche gli utenti.

Poiché il primo problema da risolvere quando si promuove un'iniziativa è trovare la copertura finanziaria, questo potrebbe essere un capitolo a cui attingere. Aggiungo che si tratta dello stesso capitolo a cui si è attinto per svolgere adesso la ricerca che viene effettuata dal ministero e dall'ENEA, in vista della prossima finanziaria, sugli effetti delle agevolazioni fiscali (cosiddette « 55 per cento ») per la riqualificazione energetica degli edifici. Solleciteremmo, dunque, un ruolo attivo di questa Commissione in questo senso e ci riserviamo di produrre una documentazione, che oggi non abbiamo ma che produrremo quanto prima, in merito a questo tema.

Oggi abbiamo consegnato solamente un documento riguardante il 55 per cento, data l'urgenza di porre un punto fermo su questo aspetto, evidenziando che, nel complesso delle misure che attengono al nostro settore, abbiamo l'IVA agevolata del 10 per cento sui materiali e il *bonus* del 36 per cento sulle ristrutturazioni, che l'anno scorso ha fatto registrare più di 400 mila domande e, quindi, un buon andamento, e che è stato prorogato, come lei ben sa, fino al 2012.

L'IVA sui materiali è stata resa stabile. Tuttavia, sul 55 per cento il Governo tace, a parte il Sottosegretario Casero, che ha fatto una dichiarazione in cui sosteneva che sarebbe stato preso in considerazione, e il direttore generale del Ministero dello sviluppo economico, Bianchi, il quale, al nostro convegno, ha affermato che non essendo un politico non spetta a lui dirlo, ma che ci sono buone intenzioni, al momento a fine anno il 55 per cento cessa. Per adesso, quindi, abbiamo consegnato soltanto un documento sul 55 per cento, perché è veramente importante che questa misura venga prorogata, se non stabilizzata.

Infine, abbiamo individuato uno strumento per la declinazione dello sviluppo del territorio e del Piano casa in chiave di efficienza energetica, che abbiamo denominato *ecoprestito*. Lasceremo poi agli atti della Commissione una lettera che la dottoressa Marcegaglia ha scritto ieri alla Presidente Giavarini per rassicurare sulla volontà della Confindustria di svolgere ulteriori pressioni sull'Esecutivo a favore di questa misura. Riteniamo, tuttavia, che quest'audizione in sede parlamentare, questa occasione di dialogo con il potere legislativo, sia altrettanto importante anche in chiave di prospettive. Riteniamo infatti che ci stiamo abituando a parlare sempre con l'Esecutivo, il che è necessario, ma dobbiamo pensare anche un po' in prospettiva.

Torno all'ecoprestito. Abbiamo assistito nel decreto-legge n. 40, in corso di conversione, a incentivi sulle eco-case, equivalenti complessivamente a 60 milioni di euro, che, divisi in *bonus* medi di 6 mila euro – svolgiamo conti molto pratici – corrispondono a contributi per l'acquisto di 10 mila appartamenti. La mia presidente, che è di San Secondo Parmense, diceva che equivalgono sì e no agli alloggi del suo paese. In sostanza, se dividiamo quanto messo a disposizione con questi *bonus* – fino a un massimo di 5 mila euro se di classe B e di 7 mila se di classe A –, alla fine, si arriva a 10 mila appartamenti. Inoltre, occorre considerare che questi contributi si traducono in un immediato aumento della spesa pubblica: sono soldi materialmente dati. Noi, invece, proponiamo un ecoprestito a tasso zero, fino a 30 mila euro, che poi viene rimborsato, e, quindi, il costo per lo Stato è limitato al costo degli interessi, a carico della Cassa depositi e prestiti – che, peraltro, prende i soldi dei cittadini e in questo modo glieli restituisce – e, speriamo, delle fondazioni bancarie, che di-

spongono dei soldi e che nei loro statuti hanno l'obbligo di essere sensibili al benessere del territorio.

Perché parliamo in prospettiva ? Siamo un Paese dove nel 1951 l'aspettativa di vita era di 67 anni, mentre oggi è di 81; nel 1951 – parliamo dell'ultimo mezzo secolo – le persone sotto i 19 anni erano il 35 per cento della popolazione, mentre oggi gli ultra-sessantacinquenni sono diventati di più degli ipo-diciannovenni.

In una situazione di questo tipo, che ci vede diventare, bene o male, sempre più ricchi e sempre più vecchi, o meglio, con più aspettativa di vita e, quindi, sempre più in grado di vedere soddisfatte le nostre aspettative di qualità di vita, puntare solo sulle prime case e sulle nuove costruzioni è poco lungimirante; dobbiamo anche guardare al patrimonio edilizio già costruito. Per questo motivo, secondo noi, la proposta dell'ecoprestito, oltre che essere meno onerosa per lo Stato, è anche più lungimirante.

Per quanto riguarda gli aspetti industriali, passerei la parola alla dottoressa Stabiumi. Eventualmente riprendiamo poi la riflessione, perché si pone anche un problema dei materiali e dei prodotti italiani che concorrono a fare qualità nel nostro mercato.

MARGHERITA STABIUMI, *Componente della giunta esecutiva della FINCO*. Il settore delle costruzioni è costituito a monte dalle aziende che producono i materiali per costruzioni. Fortunatamente, in Italia abbiamo o, meglio, possiamo ancora avere un'industria veramente eccellente dal punto di vista del prodotto e delle modalità di produzione, vale a dire dei parametri e del livello di *performance* ambientale delle produzioni.

La crisi ci ha colpito esattamente nell'ottobre del 2008 in modo violento e inaspettato. Io rappresento il tondino per cemento armato, cioè gli acciai di rinforzo. Quando si parla di cemento armato, si intendono il cemento (in realtà non è cemento, ma calcestruzzo), gli additivi, gli aggregati e il tondino, ciò che arma la struttura. In FINCO abbiamo rappresentanti di tutti gli altri materiali, le piastrelle, il legno, tutto ciò che sta a monte.

Sostanzialmente, il nostro mercato è totalmente inchiodato e non si è ripreso affatto, nonostante il settore delle costruzioni sia stato individuato come la chiave di volta per uscire dalla crisi. Siamo tutti d'accordo, ma purtroppo non abbiamo visto nulla di nuovo, non è partito un solo cantiere, gli sforzi sono stati compiuti a livello cartaceo, con il Piano casa, ma non sta partendo nulla.

Per i pochi cantieri che continuano, si pone inoltre un problema di pagamenti, uno dei cavalli di battaglia di FINCO, su cui bisogna però intendersi bene: il discorso sui pagamenti non mira a far progredire, ma a conservare il settore, ragion per cui una misura assolutamente urgente e necessaria è quella di fare in modo tale che i pagamenti delle stazioni appaltanti pubbliche vengano regolarizzati. Dico regolarizzati perché non è vero che le stazioni appaltanti pubbliche pagano in ritardo, anche se si continua a sostenerlo sui giornali. Solo alcune stazioni appaltanti, soprattutto quelle relative ai comuni, pagano in ritardo; le altre, devo dire la verità, no. Purtroppo, la questione è che noi non siamo pagati direttamente dalla stazione appaltante, ma dall'appaltatore che ha vinto la gara d'appalto. E il problema è che noi, e con noi i nostri clienti o i clienti dei nostri clienti, non veniamo pagati secondo le nostre condizioni contrattuali. Per questo, alla fine, tutta la catena si indebolisce e ne risentiamo noi stessi.

Porto un esempio: l'appaltatore è obbligato, per ricevere il successivo stato di avanzamento dei lavori (SAL), come recita l'articolo 118, comma 3, del Codice degli appalti, a far vedere quietanziate le fatture dei cottimisti, una categoria di soggetti che giustamente ha necessità e merito di essere tutelata, e dei subappaltatori. Questi ricevono le loro fatture, vengono pagati, e noi, o meglio, i nostri clienti o i clienti dei

nostri clienti, invece, no. Questi vengono pagati a tre mesi, un anno, un anno e mezzo: è una situazione che sta facendo saltare tutto. Si propone – è una materia che abbiamo sottoposto più volte negli ultimi 6-8 mesi – che, come si è fatto per i cottimisti, anche i fornitori con posa in opera di materiali vengano inseriti nell'ambito di questo circuito virtuosissimo: l'appaltatore dimostra che ha pagato e, quindi, si incassa il SAL successivo. Non chiediamo niente a nessuno, ma solo il rispetto delle condizioni contrattuali, per il bene nostro, ma soprattutto per i nostri clienti e per i clienti dei nostri clienti, che sono la nostra stessa forza.

Questo serve, ripeto, non per far progredire il settore delle costruzioni, ma semplicemente per conservarlo e cercare di non cadere tutti insieme. Avevamo presentato la proposta di modifica del Codice degli appalti in più circostanze e siamo stati sfortunati. È di vitale importanza; non so chi è contro e non ci interessa, ma è una questione di equità e deve essere attuata subito. Mi pare che ci sia un decreto-legge in corso di conversione, quello sugli incentivi...

ANGELO ARTALE, *Direttore generale della FINCO*. Noi ci abbiamo provato in relazione all'approvazione di tre provvedimenti diversi...

MARGHERITA STABIUMI, *Componente della giunta esecutiva della FINCO*. Questo deve essere fatto subito.

ANGELO ARTALE, *Direttore generale della FINCO*. Adesso stiamo anche guardando alla possibilità di inserirla nell'ambito della direttiva europea contro i ritardi nei pagamenti commerciali.

MARGHERITA STABIUMI, *Componente della giunta esecutiva della FINCO*. No, la procedura sarebbe troppo lunga. Il provvedimento deve essere varato subito, altrimenti non abbiamo più i nostri clienti, i nostri clienti non hanno più i loro clienti, noi rimaniamo senza mercato (quel poco che è rimasto, che è praticamente nullo) e l'*export* non esiste più, né per noi del tondino, né per altri, perché non riusciamo ad competere sui prezzi: perciò, almeno questo, è assolutamente necessario.

La testimonianza che tale sistema funziona sta nel fatto che in cantieri dove la stazione appaltante applica tale protocollo, come per esempio l'ANAS, i nostri clienti, che sono fornitori con posa in opera e quindi parificati ai cottimisti, sono pagati nei tempi dovuti dalla stessa impresa, che, però, in altri cantieri, paga quando ha voglia, se ne ha voglia.

ANGELO ARTALE, *Direttore generale della FINCO*. Un fatto paradossale è che l'impresa appaltatrice ha incassato i soldi e non paga, invece, chi ha svolto effettivamente il lavoro.

MARGHERITA STABIUMI, *Componente della giunta esecutiva della FINCO*. La verità è che in questo modo paradossale l'impresa appaltatrice riesce a gestire bene i propri impegni, non applica ribassi eccessivi o sconti impropri: insomma, si comporta bene.

Dunque, noi non chiediamo niente di più di quello che ho detto. Non costa nulla e tutti a parole sono d'accordo. Bisogna farlo attuare, però, altrimenti non si procede.

Quanto ai volumi d'affari, non esistono. Non è ripartito proprio nulla. Penso che tutti stiano pensando a come incentivare, sicuramente, ma speriamo che si arrivi a un risultato.

Il terzo argomento riguarda il problema dell'*import*. A noi interessa che si costruisca di più, perché oggi siamo ai minimi termini, ma soprattutto che lo si faccia con materiale italiano e ciò non sempre avviene, per diversi motivi.

Sotto questo aspetto, rilevo anzitutto che spesso in sede progettuale si inventano soluzioni costruttive strane, ragion per cui, poi, bisogna andare a prendere necessariamente i materiali in Germania,

i montatori giapponesi e via elencando. Secondo me, dunque, è necessario in primo luogo porre un'attenzione al progetto, sia architettonico, sia costruttivo.

In secondo luogo, la produzione italiana si coniuga perfettamente con le esigenze ambientali: proprio quando si considera la dimensione ambientale la produzione italiana dimostra la propria eccellenza e, di conseguenza, il prodotto italiano deve essere preferito.

Mi sembra che questa sia la sede giusta per parlarne. Infatti, la dimensione ambientale aiuta prima di ogni altra cosa a far sì che il prodotto usato sia quello vicino, ossia locale. Inoltre, la produzione italiana è, quasi per definizione, la migliore, in quanto dispone di un *corpus* di normative ambientali (di cui noi imprenditori non possiamo non tener conto) che la pone, necessariamente, ad un livello superiori ai prodotti turchi, ucraini, cinesi e via elencando. Infine, esistono normative internazionali, volontarie, come la certificazione LEED, le ISO 14021, 14025 e via elencando, che vanno nella stessa direzione.

Secondo noi, quindi, nelle stazioni appaltanti importanti bisogna fare in modo che i capitolati tengano in considerazione anche questi aspetti, sia dell'opera, sia del prodotto stesso. In questo senso, immagino un sistema industriale che a monte si organizzi con le EPD *(Environmental product declaration)*, che rappresentano il biglietto da visita del prodotto dal punto di vista ambientale. Pertanto, la stazione appaltante, anche tramite marchi volontari, come stiamo facendo noi per il tondino, dovrebbe stabilire l'EPD di ogni azienda e le *performance* ambientali dei prodotti. Noi, come autoprotocollo, dovremmo invece stabilire il contenuto di riciclato e le emissioni di CO_2 per una unità di prodotto. Sono tutte normative che già esistono; basta soltanto metterle insieme.

ANGELO ARTALE, *Direttore generale della FINCO*. Questo punto ha molto a che vedere con la qualificazione del mercato immobiliare. Come vede, infatti, presidente, qui il problema non è tra piccole e grandi aziende. Del resto, l'azienda della dottoressa Stabiumi fattura 1,2 miliardi di euro...

MARGHERITA STABIUMI, *Componente della giunta esecutiva della FINCO*. ...Fatturava. Adesso purtroppo no.

ANGELO ARTALE, *Direttore generale della FINCO*. Comunque, è un'acciaieria piuttosto grande. Il problema rappresentato qui è tra appaltatori e subappaltatori e tra appaltatori e posatori in opera. Certo, dottoressa, è anche vero che le stazioni appaltanti a volte non pagano...

MARGHERITA STABIUMI, *Componente della giunta esecutiva della FINCO*. Quelle importanti pagano.

ANGELO ARTALE, *Direttore generale della FINCO*. Comunque, il problema vero è che le grandi imprese spesso non pagano le imprese subappaltatrici o fornitrici. Sotto il cappello dello Stato che non paga si nasconde anche questa realtà, un comportamento del *general contractor* difforme dall'approvazione dello *Small business act*, che tutela le piccole aziende e addirittura dovrebbe riservare loro quote di appalto.

GABRIELLA GHERARDI, *Vicepresidente della FINCO*. Su questo argomento, che ritengo molto importante, vorrei rilevare che il fenomeno si è aggravato proprio in virtù, dal 2002 ad oggi, dell'affermarsi della figura del *general contractor*.

Precedentemente, le aziende specializzate, di cui noi siamo portatori per la grande parte, avevano un mercato dedicato, quello delle opere specialistiche, quindi appalti dedicati. Con l'affermarsi del *general contractor*, non si hanno quasi più appalti specializzati per singole categorie di opere specialistiche, ma tutto finisce praticamente in subappalto da parte del *general contractor,* una figura

che ha distrutto, in questi pochi anni, il mercato dedicato alle opere specialistiche.

Noi riteniamo che lo Stato italiano – è stato il Parlamento a istituire la figura del *general contractor* – avrebbe dovuto anche seguirne l'impatto su questo mercato, il che non è stato fatto: il mercato delle opere specialistiche non è stato accompagnato e il *general contractor* è diventato un signore assoluto che detiene lo *ius vitae necisque* e può decidere tutto, mentre il subappaltatore subisce l'effetto che ha ben evidenziato la dottoressa Stabiumi nel dettaglio.

Ciò comporta che non si ha più accesso ai pagamenti nei tempi giusti e, aspetto ancora più grave, ciò avviene con riferimento alle aziende specializzate, che hanno un investimento iniziale e un costo di manodopera superiore a quello delle aziende meno specializzate. La sofferenza di non rientrare di investimenti più costosi è molto più forte rispetto a quella di un soggetto che possiede una semplice azienda edile con alcuni muratori e basta.

MARGHERITA STABIUMI, *Componente della giunta esecutiva della FINCO*. I nostri clienti o i clienti dei nostri clienti non sono imprenditori avventati: hanno fatto il loro dovere, cioè hanno preso lavori e oggi stanno « saltando », alcuni addirittura sono proprio falliti, ma non per colpa loro: il fatto è che non sono stati pagati.

È inutile star lì a litigare sul fatto se i lavori per la realizzazione delle infrastrutture siano partiti oppure no. Siamo tutti in buona fede: diciamo che partiranno. Questa, invece, è l'unica iniziativa che non costa niente, ma che deve essere assolutamente attuata per far sì che il settore non si autodistrugga, perché è assolutamente questo il rischio.

Peraltro, noi, come acciaio, abbiamo purtroppo un ulteriore problema particolare: siamo esposti al livello dei prezzi internazionali, perché la nostra materia prima, il rottame, ha un prezzo internazionale. Quello prodotto da Rotterdam esce e va in Turchia (e questo è un altro problema a livello europeo, perché non si capisce perché una materia strategica come il rottame possa seguire tale trafila).

Con la crisi, il prezzo del nostro prodotto purtroppo si era ridotto fino a un terzo. Ora il rottame sta risalendo moltissimo, è già tornato ai livelli elevati del maggio-giugno 2008, e il nostro prodotto, pur avendo margini zero – noi abbiamo margini negativi ormai da un anno e mezzo e stiamo perdendo soldi – si sta ponendo più in alto. Continuiamo a perdere, ma la capienza di fido assicurativo dei nostri clienti è sempre la stessa in termini di ammontare massimo. Dunque, la quantità che riusciranno a ritirare è sempre inferiore.

Questo problema, da oggi in poi, in virtù del fatto che i prezzi stanno aumentando per effetto di un gioco internazionale, diventerà drammatico: il nostro cliente non riuscirà a ritirare perché la compagnia di assicurazione non concederà il fido, in quanto esso è stato esaurito dall'aumento dei prezzi. Anche per questo, l'intervento contro i ritardi nei pagamenti commerciali è un intervento che bisogna attuare subito.

ANGELO ARTALE, *Direttore generale della FINCO*. Questo discorso vale un po' per tutti i materiali.

Voglio chiarire che noi non intendiamo creare una questione sul Codice degli appalti, né criminalizzare il subappalto, che è un istituto validissimo e utile per tanti aspetti. Tuttavia, notiamo che sulle opere specialistiche c'è la tendenza addirittura a derogare dal quadro normativo vigente e che ogni occasione è buona per farlo. Non voglio attribuire colpe, però, in occasione dell'emergenza del terremoto in Abruzzo si fa una deroga e la categoria prevalente si può subappaltare, invece che per il 30, per il 50 per cento; nel Piano carceri si fa un'altra deroga e, invece che per il 30, di nuovo si può subappaltare per il 50 per cento. Bisogna stare attenti a questi aspetti, perché determinano la qualità del mercato.

Un altro aspetto che determina la qualità del mercato, su cui cederei la parola alla dottoressa Danzi, è il problema della sicurezza, che a noi interessa almeno sotto quattro aspetti. Nessuno si spaventi: oggi non li toccheremo tutti e quattro, ma solo due, ossia « i lavori in quota » e « le macchine per movimento terra ».

Per concludere, salvo ovviamente eventuali domande da parte dei componenti della Commissione, un altro aspetto riguarda il fatto che a noi non piace il vecchio, ma l'antico. Nell'abbattere per ricostruire prestiamo anche attenzione agli aspetti di ristrutturazione delle parti di pregio – di questo argomento vi parlerà l'architetto Francescangeli – che riguardano le città italiane, che rappresentano un patrimonio importante. Non so se sia vero che il 50 per cento del patrimonio culturale mondiale è nel nostro Paese, ma lo è una quota parte molto alta.

ANNA DANZI, *Funzionario della FINCO*. Il dottor Artale parlava di alcune nostre osservazioni, che poi illustreremo nel documento complessivo che presenteremo. Ora fornisco, dunque, solo alcuni spunti e idee di massima.

Uno dei principali argomenti che ci sta a cuore è quello della sicurezza, innanzitutto sismica. Quando si riedificano e si riqualificano alcune aree, quando si portano avanti, come noi auspichiamo, progetti di riqualificazione importante, quale può essere quello diretto a consentire di abbattere edifici per ricostruire o quello noto come Piano casa, una delle principali preoccupazioni, insieme al risparmio energetico, è sicuramente la sicurezza sismica, perché abbiamo un territorio altamente sismico.

Gli interventi per mettere in sicurezza le abitazioni da un punto di vista sismico si possono effettuare anche con interventi parziali. Sono, però, interventi che comunque gravano sul proprietario dell'abitazione e, quindi, è estremamente importante un occhio di sostegno da parte del soggetto pubblico anche alla riqualificazione sismica degli edifici, a livello di sicurezza generale.

Entrando più nello specifico, un edificio presenta diverse problematiche. Per esempio, un problema che non molti conoscono è quello delle cadute dall'alto. Il 40 per cento degli infortuni che si verificano durante le manutenzioni di un edificio sono proprio le cadute dall'alto, perché, nel momento in cui gli edifici vengono predisposti, non dispongono degli accorgimenti tecnici che poi consentiranno a un operatore qualsiasi, che sia quello che ripara il tetto, l'antennista o chi ripara la grondaia, di poter intervenire in sicurezza.

Il problema sembra banale, ma alcune regioni, come la Lombardia, l'hanno già affrontato con precisi obblighi a carico dei condomini di prevedere la predisposizione di questi strumenti, di questi presidi tecnici minimali, a partire dalla costruzione dei nuovi edifici per i quali sarebbe molto più semplice. Adesso tutti gli edifici nuovi devono rispettare alcuni parametri energetici; se dovessero rispettare anche norme minime per la sicurezza, come quella degli agganci che si devono prevedere nei casi di manutenzione, ciò rappresenterebbe un costo minimo con benefici enormi, perché cadute o infortuni del genere hanno costi pesantissimi per la sanità pubblica.

Mi pare che in Lombardia, già a livello di ristrutturazione di un condominio, sia diventato obbligatorio predisporre gli agganci sulla facciata esterna. Per migliorare la qualità complessiva del costruito, questa è, dunque, un'iniziativa che sicuramente dovrebbe essere tenuta in considerazione.

Si poneva poi un altro problema, legato complessivamente alla sicurezza, ma anche al rispetto dell'ambiente. Riguarda le macchine che operano in un cantiere edile. I costruttori di macchine non hanno idea di quante ne girino per l'Italia, di dove siano e di che tipo di controlli abbiano subìto. Il Testo unico sulla sicurezza sul lavoro ha previsto controlli

periodici per alcune categorie di macchine, che sono quelle che effettuano sollevamento, ma non per tutte. I produttori stessi e i noleggiatori non sanno, quindi, quante macchine ci sono in giro e in che condizioni sono.

Molte macchine vengono importate senza rispettare i limiti minimi di sicurezza che la nostra normativa e la cosiddetta « direttiva macchine » impone alle macchine circolanti e la situazione è piuttosto confusa. La proposta potrebbe essere quella di creare un apposito registro delle macchine da cantiere, una sorta di PRA (Pubblico registro automobilistico), nel quale ogni macchina che viene immessa sul mercato viene immatricolata, in modo da poterle censire tutte sul territorio.

Le macchine hanno, infatti, un tempo di vita e, quindi, a parte le manutenzioni suggerite dal costruttore, che andrebbero effettuate e non sempre lo sono, hanno un potenziale di inquinamento dal punto di vista sia di emissioni, sia di rumore. Ovviamente, la loro capacità di essere sicure non dura in eterno e deve poter essere controllata.

Occorrerebbe, dunque, l'istituzione di un registro che consenta un monitoraggio. Le associazioni di categoria sono anche assolutamente disponibili a gestire o cogestire tale registro o, comunque, a collaborare in merito. In tal modo, sul lato industriale si avrebbe una panoramica di quello che succede sul mercato e di che tipo di macchine vi entrano, mentre da un punto di vista pubblico, si andrebbero a individuare le macchine obsolete, che inquinano e non sono più sicure per il lavoro nel cantiere. L'idea del registro anagrafico potrebbe complessivamente portare un vantaggio a tutto il costruito.

Vorrei tornare brevissimamente a due considerazioni svolte prima dal dottor Artale. Il risparmio energetico è uno degli argomenti principe ed è fondamentale, in quanto l'Italia è in una situazione energetica difficile, perché importiamo l'85 per cento dei combustibili, le emissioni di CO2 sono altissime e il settore delle abitazioni civili inquina quanto quello dei trasporti.

Paradossalmente, l'industria, che per definizione è fattore di emissione di CO_2, ne produce molta meno di quanta se ne produce nelle abitazioni. Un richiamo è, dunque, a fare attenzione affinché il risparmio energetico non si concentri soltanto sul risparmio invernale; esiste infatti la fascia del condizionamento estivo e dei picchi di calore, che in questi anni hanno portato i consumi a livelli stratosferici. Il *trend* dei consumi nelle abitazioni ormai si sta invertendo: si spende più di raffrescamento che non di riscaldamento. Non siamo ai livelli americani, perché in Italia non c'è la cultura del condizionatore in ogni ambiente, in ogni edificio civile e in ogni appartamento, però ci stiamo arrivando.

Pertanto, una grossa attenzione deve essere posta anche al raffrescamento e, conseguentemente, a tutti gli strumenti che possono concorrere a diminuirne i costi. Un esempio per tutti: una chiusura oscurante, come una tapparella, una veneziana o una tenda, sembra uno strumento banale, ma di fatto consente di ridurre fortemente i consumi di energia elettrica durante l'estate. Non dimentichiamo che negli ultimi anni, ogni tanto, abbiamo avuto *black-out* estivi, un fenomeno preoccupante e indice che qualcosa sta profondamente cambiando nei nostri quotidiani costumi energetici.

Ci sarebbero molti altri strumenti al momento poco valorizzati, come il teleriscaldamento, che è una forma distribuita di riscaldamento prodotto con fonti energetiche alternative, oppure utilizzando calore di risulta dei processi industriali.

ANGELO ARTALE, *Direttore generale della FINCO*. Noi rappresentiamo anche le associazioni del teleriscaldamento.

ANNA DANZI, *Funzionario della FINCO*. È un tipo di strumento importante, perché è efficiente a livello di distribuzione, utilizza fonti energetiche rinnovabili, residui di riscaldamento che

altrimenti andrebbero in atmosfera e sarebbero persi, ma che non trova la giusta valorizzazione. Occorre ricordarsi che esiste anche questo strumento e prevedere la possibilità che possa essere ampiamente diffuso e incentivato.

Esistono poi numerosi piccoli accorgimenti che si potrebbero implementare a livello legislativo, perché ci sono previsioni legislative molto importanti e ottime, ma che a volte creano difficoltà nell'applicazione.

Un esempio per tutti: la misura del cosiddetto « 55 per cento » prevede incentivazioni in caso di intervento per la riqualificazione energetica di un edificio. Se si interviene sulla parte trasparente dell'edificio, quindi sugli infissi, o sulla parte impiantistica, quindi sulla sostituzione della caldaia, è relativamente semplice accedere ai benefici fiscali. Intervenire sulla parte opaca, quindi sulle murature, con un cappotto o con un isolamento particolare, è un meccanismo più complicato.

Con l'auspicio che la misura del 55 per cento venga prorogata, se non addirittura stabilizzata, svolgere anche una riflessione sui meccanismi burocratici che chi effettua tale intervento deve seguire potrebbe essere di grande aiuto.

Di altrettanto aiuto potrebbe essere anche una più precisa politica sui consumi. Le trasmittanze termiche che l'immobile costruito deve rispettare negli ultimi anni stanno cambiando molto spesso. Quando si effettuano interventi di riqualificazione energetica di un edificio, da un anno all'altro, da un semestre all'altro, ci sono cambiamenti tali per cui ogni volta l'edificio deve essere più isolante, quindi la copertura, i piani, la divisione tra di essi, l'involucro esterno.

Una stabilizzazione per un periodo di questi progressivi aumenti aiuterebbe sicuramente gli operatori, dal professionista all'industria che deve adeguare le sue produzioni, a stabilizzarsi e a compiere investimenti più mirati o comunque renderebbe loro la vita un po' più semplice.

Prima di cedere la parola all'architetto Francescangeli, voglio tornare su alcune questioni già menzionate.

La dottoressa Gherardi ha sottolineato l'importanza delle manutenzioni. La manutenzione rappresenta l'anello finale di una catena che comincia molto lontano e che ha come base la programmazione dell'intervento che si deve compiere.

Quando si programma un intervento infrastrutturale, di edilizia di un certo spessore – parliamo in questa sede del settore immobiliare nel suo complesso – occorrerebbe che tutta la catena funzionasse bene e che ci fossero una corretta programmazione, un'adeguata destinazione di risorse, una corretta esecuzione della fase dell'appalto (come già osservato in tutte le considerazioni svolte dal dottor Artale, dalla dottoressa Gherardi, nonché dalla dottoressa Stabiumi, sulla gestione dei rapporti tra i soggetti dell'appalto – ma questo è argomento più complesso –) e una programmazione tale che la manutenzione ne rappresenti l'elemento di chiusura.

In altre parole, non si può avviare un programma costruttivo di qualunque tipo senza rendersi conto dei costi che l'edificio avrà nel tempo. Uno dei maggiori problemi che in questi anni incontrano, per esempio, gli enti che gestiscono le case popolari sono le manutenzioni. L'edilizia sociale convenzionata è partita, in alcuni decenni, con grande impeto e si è costruito senza rendersi conto che poi esistono impianti e facciate da manutenere e che esisteva la necessità di effettuare interventi che adesso risultano estremamente costosi, in alcuni contesti.

È chiaro che in tali contesti, per noi, gli immobili andrebbero abbattuti e ricostruiti. Tuttavia, prestiamo attenzione: bisogna dare una chiara indicazione, un chiaro *input* che tutto il processo deve essere chiuso. Occorre costruire magari di meno, ma con qualità, e soprattutto prestare attenzione a tutte le fasi della costruzione.

Un ultimissimo *flash* riguarda i pagamenti. La dottoressa Stabiumi ha chiara-

mente sottolineato un problema enorme, che sta andando a ritroso su tutta la catena: se lo Stato non paga l'appaltatore, l'appaltatore non paga il subappaltatore e il fornitore, il fornitore non paga il distributore, il distributore non paga il produttore, siamo tutti fermi.

A livello europeo si sta rivedendo la direttiva sui ritardati pagamenti. Non ci sono ancora opinioni ben determinate: si è d'accordo nel sostenere che tra lo Stato e il privato che partecipa a un appalto ci debba essere un tempo massimo per i pagamenti, ma non c'è chiarezza se tale tempo massimo ci debba essere anche tra privati. L'obiezione che molti avanzano, infatti, è che tra privati esiste la libertà contrattuale: dipende dalle forze delle parti e dovrebbero essere queste a decidere.

In Francia, però, hanno emanato una legge su questo tema, perché si sono resi conto che le parti non hanno lo stesso potere contrattuale. La situazione diventa difficile e l'economia va in crisi perché questa catena, come ricordava la dottoressa Stabiumi, comincia a non funzionare. In questo momento di difficoltà economica, non funziona affatto: le banche non danno credito e la situazione comincia a diventare ingestibile.

Aiuterebbe, dunque, molto il mercato immobiliare se anche noi, come Paese, prendessimo in considerazione l'idea di regolamentare anche i tempi di pagamento tra i privati.

GABRIELLA GHERARDI, *Vicepresidente della FINCO*. È molto interessante il modo in cui la dottoressa Danzi ha rappresentato il processo costruttivo, anche per le infrastrutture, dall'inizio alla fine. Noi abbiamo l'abitudine – parlo degli operatori, ma anche delle istituzioni – di sfuocare i lati, ossia le parti iniziali e finali. La parte finale è la manutenzione programmata – la manutenzione da sola non serve a niente – un'operazione complessa, che prevede determinate tappe e tecnologie, diverse da quelle della fase costruttiva. È importante, però, anche la fase iniziale, che non consiste soltanto nel progetto e nemmeno solo nell'analisi di impatto, che tutto sommato anche in Italia cominciamo a essere abituati a effettuare, almeno negli aspetti e nei corpi regolamentari, ma è il concetto di fabbisogno, che sta ancora più a monte.

Troppe opere, in particolare opere pubbliche, vengono costruite in virtù di priorità – parola che spesso si tinge di significati più politici che fattuali – e i fabbisogni vengono dimenticati. Le opere vanno eseguite se effettivamente servono, se servono oggettivamente, cioè dopo avere analizzato il territorio. La questione dei fabbisogni è un antecedente di tutto il processo e bisogna prenderla in considerazione. Inviterei il legislatore a tener conto di questo problema.

Poi viene il progetto, poi occorre regolamentare, poi vanno effettuate le analisi di impatto e il processo continua via via fino alla manutenzione programmata. Questa è la visione che vorremmo porre davanti a voi.

Compiamo ancora un ultimo passo indietro. Nei fabbisogni occorre anche far riferimento alle compatibilità. Nel costruire, troppo spesso ci si dimentica della viabilità: non c'è più un rapporto di coerenza fra l'abitare e le vie d'accesso. Anche questo è grosso problema, legato agli aspetti afferenti i fabbisogni. È un antecedente logico di analisi del territorio, mancando il quale il costruire case o infrastrutture può diventare inutile o addirittura dannoso.

ANGELO ARTALE, *Direttore generale della FINCO*. Per completezza della Commissione, specifichiamo che parliamo di strade, anche perché FINCO rappresenta le dotazioni di sicurezza passiva, cioè coloro che producono la segnaletica, le barriere, gli asfalti e via elencando.

Vorrei fare una battuta sui pagamenti, sui quali so che la Commissione è molto sensibile. Dobbiamo anche precisare – siamo in seduta formale e non scenderò troppo in dettaglio – che anche al nostro interno abbiamo alcune contraddizioni,

perché il problema della libertà negoziale vede contrapposte, evidentemente anche a livello di Confindustria europea, le grandi aziende con le piccole. Così, se da un lato si pone il problema dei pagamenti della pubblica amministrazione verso le aziende, dall'altro esiste il problema dei pagamenti tra le aziende, su cui, ad esempio, anche il rappresentante tedesco si è opposto, affermando che non si deve imporre tempi di pagamento alle grandi aziende e, più precisamente, che si può imporre allo Stato, ma non alle grandi aziende, perché il rapporto tra le aziende rientra nella libertà negoziale.

Noi abbiamo accettato questa libertà, che però non deve essere arbitrio, perché la libertà dovrebbe finire quando mette a repentaglio la vita di altre aziende.

ANNA DANZI, *Funzionario della FINCO*. Prima si parlava di tutela del *made in Italy*, del prodotto locale. È assolutamente fondamentale. Non vogliamo un protezionismo, però il settore delle costruzioni non delocalizza, rimane sul territorio italiano con manodopera nazionale. Tutelare i prodotti locali non significa bloccare la libera circolazione delle merci, ma attribuire un senso anche alla valorizzazione del territorio. Un prodotto locale energeticamente è ben più sostenibile rispetto a uno che deve arrivare dall'altro capo del mondo.

A questo proposito, svolgo un brevissimo inciso su una norma del Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, forniture e servizi, che prevede per le stazioni appaltanti la facoltà di rifiutare le forniture allorquando più del 50 per cento del materiale fornito viene da un Paese terzo che non abbia stipulato con l'Unione europea accordi commerciali.

La norma ha un senso e discende dalla direttiva europea, ragion per cui è giustissima. Auspichiamo, però, che le stazioni appaltanti l'applichino un po' più spesso, perché garantire il rispetto della soglia del 50 per cento, per evitare che oltre tale quantità di materiale arrivi da Paesi terzi, con i quali non abbiamo alcun accordo commerciale che ci garantisca nel reciproco rispetto delle normative di sicurezza, per l'industria italiana è molto importante.

TULLIO FRANCESCANGELI, *Funzionario della FINCO*. I temi sono molti e gli approfondimenti rischiano di essere sempre insufficienti.

Ricollegandomi alle considerazioni precedenti e, in particolar modo, alla penultima riflessione della dottoressa Gherardi, in termini di mobilità e, in particolare, di mobilità carrabile, uno dei temi essenziali è che essa debba far parte di una progettazione iniziale.

Nei centri storici, ma anche nelle città già costruite, ci rendiamo conto delle difficoltà di rappresentare le superfici necessarie e sufficienti per la mobilità carrabile. Ciò comporta sicuramente un tema relativo alla sicurezza dell'utenza, dei pedoni, che sono l'anello più debole, ed è, inoltre, favorevole a livello di pianificazione urbanistica.

In merito, anche sulla pianificazione dei dimensionamenti carrabili, che fa parte di tutto il pacchetto che confeziona l'infrastruttura, si pone la questione del trasporto pubblico. Se abbiamo sedi idonee, possiamo garantire un trasporto pubblico efficiente ed evitare un grande trasporto privato, abolendo mobilità carrabili anche indotte da una carenza di servizi. Questo è uno dei temi che favorisce e pianifica la città.

GABRIELLA GHERARDI, *Vicepresidente della FINCO*. Nei centri storici il discorso della carrabilità, in quasi tutta Europa ormai, ha preso la strada delle isole. Si va a percorsi del tutto o semi pedonali, che rappresentano percorsi vivibili, costruiti sulle esigenze dell'uomo e non per la velocità commerciale. I due aspetti vanno contemperati, perché è difficile portare una carrabilità in centri storici che dobbiamo conservare.

TULLIO FRANCESCANGELI, *Funzionario della FINCO*. Non se ne pone

neanche la necessità, del resto. Abbiamo svolto anche in passato alcuni studi, secondo i quali una mobilità pedonale – i temi sono complementari: esistono una carrabilità e una pedonalità – risolve diverse questioni molto significative.

Per esempio, in alcune città che hanno una matrice ottocentesca, dove tutti gli isolati sono perimetrati da strade e stradine, è risultata da diversi studi assolutamente inutile una carrabilità di tali strade e stradine. Al contrario, una pedonalizzazione, la realizzazione di isole pedonali, garantisce una vivibilità assolutamente migliore. Ne abbiamo testimonianze, anche se molto simboliche, qui a Roma.

È un tema sostanziale, anche perché la pedonalità ridarebbe significati importanti ed essenziali anche ad alcune piccole attività commerciali e di servizio, oltre che alla realizzazione di siti assolutamente pedonalizzati.

Tale tema introduce la considerazione principale che avrei dovuto e che vorrei affrontare, ma soltanto come enunciazione, perché chiaramente necessita di un approfondimento ulteriore. Mi riferisco alla questione dei centri storici.

Abbiamo visto che l'iniziativa legislativa si dirige verso la demolizione e la ricostruzione di edifici. Tuttavia, l'aspetto vocazionale italiano, che in massima sintesi potrebbe essere riassunto in qualità ambientale, ma anche architettonica e archeologica, non viene, di fatto, mai valorizzato. Abbiamo una grande ricchezza, ma, alla fine, la messa in moto di un meccanismo reale, che verrebbe quasi forse più spontaneo di altre iniziative imprenditoriali o di rilanci economici, non viene mai presa in considerazione.

Ci domandavamo perché nei centri storici non fosse prevista alcuna iniziativa che potesse, con tutte le attenzioni del caso, rimettere in moto attività di tipo edilizio nel rispetto della storia e dell'architettura, attraverso anche la rilettura di alcuni percorsi legati alla storia delle nostre città.

Per esempio, per Roma potrebbe trattarsi del ripristino e della ripresentazione di un'identità storica. Questa semplice ripresentazione di alcune identità porterebbe a una valorizzazione, attraverso la storia dell'architettura, e, quindi, attraverso una riconferma di identità storica, di tali siti. Ciò porterebbe a una manutenzione in quella direzione storica, oltre che apportare un grande indotto a livello turistico-ricettivo e a ripristinare il senso culturale che tale segmento richiede, di vivibilità *in sito* di alcune esperienze non soltanto pagane, ma anche religiose, e di alcuni temi di epoche medievali.

Noi subiamo i centri storici un po' quando ci sono restrizioni stradali e in realtà non li esaltiamo mai. Invece, sarebbe il caso di spendere alcune energie per rilanciare questa specificità, vissuta però come qualità e non subìta come un limite dimensionale o fisico.

ANGELO ARTALE, *Direttore generale della FINCO*. Se lei è d'accordo, presidente, nello studio che presenteremo inseriremo anche una parte riguardante questo, perché, rappresentando anche le opere specialistiche di qualità, è un aspetto ci interessa.

PRESIDENTE. Avete fornito numerose sollecitazioni. Peraltro, il 99 per cento non erano inerenti a questa audizione, perché riferite ai problemi dell'edilizia. Tuttavia, abbiamo approfittato volentieri della vostra presenza. Inoltre, il 99 per cento dei temi sollevati sono questioni che stiamo già affrontando. Faccio un po' di critica e mi piace ogni tanto stilettare anche Confindustria. Svolgevo queste considerazioni già quindici anni fa e Confindustria era il mio primo nemico, perché continuava a sostenere che non fossero problemi.

Penso alle osservazioni svolte sulla Turchia, sulla Cina, tutte questioni su cui abbiamo combattuto e cercato di attirare l'attenzione. Quando le cose vanno bene, in momenti di vacche grasse, questi problemi non vengono mai presi in considerazione; quando comincia a esserci un po'

di crisi, si vanno a vedere in dettagli e si inizia a sostenere che forse sarebbe stato il caso di occuparsene quindici anni fa.

Il mio ambiente professionale, che non è questo e che tornerà a essere diverso, è quello di tecnico della manutenzione, del risanamento, dell'isolamento, della sicurezza, essendo anche coordinatore della sicurezza, e di subappaltatore.

Ho vissuto tutti questi problemi sulla mia pelle, li conosco tutti, e spesso ho avuto grandi problemi sui pagamenti con le aziende di Confindustria, con le quali si devono concordare bonifici a 210 giorni, che, alla scadenza, non emettono il bonifico e a cui si devono inviare lettere su lettere, attendendo, in alcuni casi, altri 210 giorni.

La mancata tutela del credito riguarda tutta la filiera, ma tutti dobbiamo fare la nostra parte. Non si tratta di un problema solo se riguarda un'azienda associata a voi, ma di un problema che riguarda tutti, dalla pubblica amministrazione all'ultimo anello della catena. Dovremmo metterci seduti a un tavolo e valutare alcune proposte che vadano in queste direzioni: credo che tutto il mondo lavorativo fuori lo stia aspettando con molta attenzione.

Poi c'è l'investimento sul territorio. Parto dall'ultimo tema. Solo negli ultimi due mesi ho tenuto 184 comizi parlando del ruolo dei centri storici e sto ricevendo anche una notevole attenzione su questo tema, il che avviene quando si va a solleticare le corde del sentimento, del cuore, più che della ragione.

I centri storici per me rappresentano l'identità, la cultura di un popolo. Una persona si riconosce come romana, padana, milanese, veneziana quando ritorna nel suo paese, quando rivede le sue mura, il negozietto tipico, la piazza, la statua, la chiesa: sono quei punti di riferimento che la fanno ancora sentire parte di qualcosa, di una comunità.

Se ci pensiamo, tutto ciò quindici anni fa è sparito, l'abbiamo fatto scomparire completamente; siamo un popolo che ormai si chiude in casa alle nove di sera, blindato, un po' per la sicurezza, un po' perché non c'è più attività.

Ricordo che nel mio paesino, Guastalla, che conta 14 mila abitanti, tutte le sere c'era attività: i bar erano aperti, si tenevano iniziative e la comunità si ritrovava. Eravamo famosi perché da noi c'erano il liscio e lo gnocco fritto; eravamo una comunità allegra. Oggi, invece, siamo tristi, ma questo avviene anche nelle grandi città, al centro-sud come al centro-nord, in maniera piuttosto diffusa. Credo che politicamente ci sia stata un'indicazione – penso a Reggio Emilia, che conosco bene, ma ovviamente in tante altre città la situazione è molto simile – tesa a voler fare dimenticare chi siamo. È anche il gioco di chi detiene il potere quello di cercare di togliere un po' di identità, cominciando dal farci stare sempre più lontani dai centri storici.

Nelle città ormai i centri storici sono inaccessibili: ci sono parcheggi a pagamento e vigili urbani messi lì non per garantire sicurezza, ma solo per comminare multe. Lentamente si deprezzano – era questo il motivo dell'audizione – i valori dei centri storici, che hanno invece un valore intrinseco molto più alto rispetto alla periferia, e il cittadino tende a non sapere dove andare se ha bisogno.

Sono state costruite alcune alternative, dal punto di vista concreto, rappresentate dai centri commerciali, dove però consumiamo, ma non viviamo. I centri commerciali sono un'altra realtà. Certo, lì si costruisce il parcheggio comodo, con lo svincolo; grazie a Bersani, vi sono state portate anche le pompe di benzina, le farmacie, i panettieri. Chiudono, invece, i locali di prossimità e l'antropizzazione commerciale del centro storico tende a sparire, insieme anche a un investimento.

Il riferimento che svolgevate è, secondo me, il punto da cui bisogna partire: andare a riappropriarci dei centri, che sono il cuore delle città. Se riparte il centro, lo fa anche la periferia e nelle vene ricomincia a scorrere il sangue.

Penso, per esempio, a Vienna, che ha avuto un coraggio che Roma non ha e che mi piacerebbe vedere anche qui, perché è una città che meriterebbe un investimento di questo genere. Il centro di Vienna è chiuso al traffico, è un'isola pedonale con attrazione turistica enorme, che poi diventa anche commerciale: ritorna a vivere, ritornano gli avvenimenti, ritornano le partecipazioni.

Si potrebbe cominciare con un piano che esisteva già 35 anni fa – parliamo di Roma – ossia portare tutti i palazzi della politica fuori dalla città, creare una città della politica, come Washington, magari vicina a Fiumicino. Possono essere riprese molte idee.

Muovendo una critica anche a questo palazzo, l'aria condizionata in estate è eccessiva: si arriva da 40 gradi, perché fuori c'è una cappa di caldo bestiale, poi si entra qui e ci si becca un accidente. Sono questioni che si possono trattare su piccola e grande scala.

Abbiamo predisposto due disegni di legge, che stiamo portando avanti e che mi auguro di riuscire anche a chiudere, che vanno in due direzioni. Sono entrambi usciti dalla mia Commissione e poi siamo riusciti a portarli dentro in maniera piuttosto veloce. Ci sono alcuni aspetti da limare negli ultimi giorni, se riusciamo a farlo velocemente.

Uno riguarda la necessità di professionalizzare il settore dell'edilizia, anche se poi si rischia sempre di emanare una legge che vada a creare ulteriori problemi. Come tutte le leggi, si emanano e poi si cerca di aggiustarle.

L'altro, invece, riguarda il sistema casa qualità, che dà una risposta a molte delle questioni che avete sollevato. Sia nella ristrutturazione, sia nel nuovo, non si tratta tanto di incentivare la classe A, perché in effetti è facile barare o comunque indicare numeri che possono essere a uso e consumo. Abbiamo mutuato, invece, alcuni parametri dall'esperienza di Casa Clima di Bolzano, riferiti a investimenti sulla casa, in particolare il cappotto, e a materiali utilizzati a risparmio energetico. Sono d'accordo – peraltro, è tutto *know-how* padano – ragion per cui faremmo lavorare le nostre aziende e rilanceremo il nostro settore con materiali che vanno dal mattone, al solaio, ai serramenti, al cambio della caldaia.

Per ora non abbiamo riconfermato il 55 per cento per un motivo piuttosto semplice. Avevamo una previsione del Governo Prodi di 3 milioni di minori entrate, inizialmente, perché era un esperimento. L'anno scorso ci siamo ritrovati il povero Tremonti, il quale si è visto arrivare improvvisamente oltre 200 milioni di minori entrate.

Ciò ha due significati: da un lato, che comunque l'abbiamo riconfermato e proseguirà fino a fine di quest'anno, dall'altro che la gente ci ha creduto, che ha cambiato la caldaia, i serramenti, ha compiuto investimenti, perché ha creduto che potesse essere utile migliorare la casa.

In questa logica, dobbiamo andare oltre. Magari la proposta dell'ecoprestito può essere interessante, perché è la formula che dobbiamo trovare per far sì che lo Stato possa venire incontro in questo senso.

L'informazione, tuttavia, deve partire prima di tutto dalle associazioni professionali e di categoria, perché sono quelli che interloquiscono con il cittadino: l'architetto, l'ingegnere, il geometra, il tecnico in generale è colui che può avanzare la proposta al cittadino e indicargli che esistono alcune opportunità.

Questa mi sembra la catena più diretta per arrivare direttamente al singolo utente, che ha la casa, il fabbricato, il terreno e lo vuole ristrutturare. Su questi aspetti di solito si va a chiedere consiglio direttamente al tecnico.

Inoltre, questo sistema deve essere premiante: va premiato chi usa il sistema dell'acqua riciclata, invece di buttare nello sciacquone 7 litri d'acqua lavorati con corrente elettrica, potabile, che si buttano via; chi si dota di autosufficienza energetica e con il solare anche dell'acqua calda; chi ha usato materiale a risparmio (il primo modo per produrre energia, come

sapete bene, è quello di risparmiarla). Anche la domotica è una grande eccellenza del territorio, è un prodotto molto italiano come tecnologia, che può essere utilizzata per il benessere nella vita quotidiana, perché aiuta a vivere meglio, a spendere meno e a ottimizzare tutta la casa, dall'uso della lampadina fino alla corretta gestione delle dispersioni di calore. Si dovrebbero prevedere diversi pacchetti premianti che diano punteggi.

Si tratta di un sistema molto più facile anche da controllare e verificare rispetto all'attuale classe A da raggiungere, composta da parametri che un tecnico deve certificare. In questo caso, invece, ci sono elementi oggettivi, che devono essere state implementati. Ci sono fatture. Forse è anche un sistema più serio, che farebbe capire come l'Italia crede che si debbano costruire case di qualità.

In questa logica, arriverei anche all'aspetto, già menzionato da voi, dell'*housing* sociale. Una proposta che ho presentato un anno fa ha riscosso un po' di successo fra gli operatori, ma non si è mosso nulla. La rilancio anche a voi. Magari emergono alcune idee che possono anche essere fattive.

Ho ben presente come furono costruite le case popolari negli anni Settanta. La logica di costruire a basso costo case di bassa qualità, di solito in zone lontano dagli occhi e in quartieri completamente popolari, era, a mio parere, un sistema che a posteriori si può anche definire razzista. Infatti, si realizzavano case popolari per confinare la gente che presentava problemi sociali lontano dal resto della comunità.

Questo è avvenuto in un dato momento, al punto che chi aveva difficoltà, andando nelle case popolari diventava ancora più isolato socialmente dal resto della comunità. Il degrado in quelle zone è diventato anche superiore rispetto a quello che la famiglia normale poteva affrontare. Del resto, la dignità peggiora quando si vive in un ambiente che non consente di poterla esprimere.

Ho eseguito un conto. In molte città – porto l'esempio di Reggio Emilia – ci sono 12 mila case invendute, in questo momento, e si redige un piano regolatore per costruirne altre 15 mila. La domanda che viene spontanea è perché le costruiscono. L'unica risposta che mi do è che o si devono far lavorare le cooperative perché non sanno che cosa fare, e da noi sono forti; oppure si vogliono attrarre capitali della mafia da reinvestire. Per me, costruire case laddove non si vendono non ha senso. Non c'è più mercato immobiliare. Di questo parliamo.

La mia proposta è stata di due tipi e devo riconoscere che qualcosa si sta muovendo. In primo luogo, si dovrebbe effettuare il censimento di tutte le aree dismesse, anche perché abbiamo distrutto molto il territorio nei sessant'anni precedenti e sarebbe forse ora di smettere di farlo, andando appunto a recuperare le aree dismesse.

Non so se voi, come FINCO, avete svolto una valutazione, ma vi invito a farlo. Porto l'esempio di Hammarby, a Stoccolma, un caso illuminante a livello internazionale: si tratta di un'acciaieria, su un'isola, che aveva completamente distrutto, perché era inquinata. Voi conoscete i costi delle bonifiche. Hanno messo in atto un *project financing*. Anche noi, più che aspettare interventi pubblici, dovremo cominciare ad attrarre soldi privati che con il pubblico creino *project financing* seri, magari veloci, realizzabili, che ridiano un po' di vita al territorio.

In quel caso, è stata creata la prima isola completamente ecologica. Addirittura non vi passano più i camioncini dei rifiuti, perché tutto va nella filiera corta con posta pneumatica, l'unica soluzione sostenibile, a riciclare la plastica, la carta, il cartone e via elencando. È un modello esemplare, che dà alta qualità e permette ai cittadini di pensare anche in maniera più ottimistica nel vivere all'interno di uno spazio.

A proposito dell'*housing* sociale, ho pensato che, se abbiamo 12 mila case invendute e un problema di edilizia po-

polare convenzionata e di richiesta ancora crescente, visto anche il momento di crisi, perché non utilizzare queste 12 mila case invendute ? Invece di costruire case popolari nei quartieri popolari, andiamo a collocare le famiglie interessate nel tessuto sociale. In questo modo, si va incontro all'impresa o al privato che ha fatto l'acquisizione della casa e non riesce a venderla, attraverso i soldi che sono stati spesi per costruire edilizia residenziale, e si dà ristoro al mercato; inoltre, queste persone non vengono isolate, ma inserite all'interno di un tessuto sociale sano. Toccherà poi alle amministrazioni elaborare un piano di recupero di questo genere, privilegiando magari le aziende un po' più in crisi.

Si svolgono alcuni ragionamenti importanti anche dal punto di vista sociale. Secondo me, bisogna cominciare a pensare a un modo nuovo di fare la politica sul territorio. Volenti o nolenti – non l'abbiamo approvato noi, ma il Titolo V, con il *referendum* – l'edilizia oggi è in mano quasi completamente alle regioni, è loro materia esclusiva. Ha sbagliato Berlusconi a lanciare il proclama: ci ha provato, poi però, se le regioni si mettono di traverso, non c'è nulla da fare, perché giustamente la competenza è esclusivamente loro.

È anche vero, però, che il federalismo dovrebbe portare – come succede nei Paesi federalisti – a una corsa verso l'eccellenza: se la regione Emilia Romagna ha un piano edilizio che le permette di realizzare molte meno iniziative rispetto a quello lombardo, il cittadino emiliano dovrà pretendere e rompere le scatole al suo amministratore perché offra un servizio di pari livello. Mentre l'Italia ha sempre lavorato a giocare al ribasso, a chi faceva peggio, il federalismo – ce lo auguriamo, perché succede nei Paesi federali – crea...

ANGELO ARTALE, *Direttore generale della FINCO*. Con il Piano casa non è successo: in Toscana è andato subito al ribasso...

PRESIDENTE. È colpa anche dei cittadini, perché, se non sono contenti delle proprie amministrazioni, dovrebbero, in teoria, cambiare voto, essendo il voto l'unico metodo per poter esprimere il loro parere. Se, invece, i cittadini da noi si lamentano al bar e non usano l'unico strumento che hanno, non ci si può più fare nulla.

Forse, però, dare più responsabilizzazione all'ente basso non è sbagliato, in questo Paese. Poi ci saranno differenze da regione a regione, da amministrazione a amministrazione. Da noi, in Emilia Romagna, è stato quasi impossibile poter mettere su campi fotovoltaici, mentre in Veneto è facilissimo, come in Puglia.

Esiste una disparità anche di amministrazione nel fare queste concessioni, però credo che il cittadino che ha bisogno si renda conto che da noi è difficile e da altre parti è più facile. Perché è difficile da noi ? Credo che un po' più di consapevolezza dei cittadini in merito a quello che avviene nella politica migliori la politica stessa. Il peggioramento della politica è dovuto a quando il cittadino se ne disinteressa completamente: quando si elegge una persona e per cinque anni non si sa che cosa sta facendo, questa persona va a Roma, in questo caso, a curare i propri interessi o quelli degli elettori ? Va a farsi esattamente i propri, perché poi non le si chiede di rendere conto del suo operato.

Tutto questo, secondo me, è un circolo virtuoso: occorre cambiare un po' il Paese e farlo con l'attrazione di capitali privati. I capitali ci sono, ma spesso non investono in questo genere di progetti perché non hanno fiducia nel pubblico. Occorre non che emaniamo nuove leggi, ma che semplifichiamo quelle che ci sono adesso, racchiudendole in testi unici e rendendole più snelle e fattive.

Da parte mia, come sapete, vi è la piena disponibilità a ragionare su tutto: ogni vostro suggerimento sarà analizzato. L'altro pomeriggio abbiamo svolto con voi alcuni ragionamenti su un tema specifico

e credo che, più o meno, dovremmo aver trovato una mediazione che potrebbe funzionare.

I problemi, però, sono tanti e non li possiamo risolvere tutti in un momento. Credo che tutti dobbiate essere vicini a un momento politico importante: è in atto, o quantomeno è iniziata, una stagione di riforme, che possono essere buone o cattive. Se tutti diamo un contributo, è più facile che il risultato finale sia buono; se invece ce ne disinteressiamo, rischiamo che alla fine esca un prodotto che, volenti o nolenti, dobbiamo sorbirci.

Cominciamo anche – voi avete una certa forza, anche a livello nazionale – a esercitare un po' di pressioni, mandando messaggi anche alle amministrazioni. È inutile parlare dei centri storici, se poi rimangono lettera morta: cominciamo a pretendere o a chiedere che gli amministratori sensibili a questi temi provvedano con atti conseguenti. Lo sottolineo perché molte delle vostre considerazioni odierne sono spesso decisioni che, onestamente, possono prendere le amministrazioni locali, più che il Governo nazionale. Ci sono gli atti di indirizzo, ma poi qualcuno dal basso deve decidere che la data area è adatta per compiere un intervento, elaborare un progetto, attrarre risorse: è un lavoro più di natura locale. Deve essere una rete. Noi inviamo i messaggi, io li sto dando continuamente, però c'è chi risponde e chi non lo fa. Facciamo in modo che rispondano tutti.

ANGELO ARTALE, *Direttore generale della FINCO*. Signor presidente, la ringrazio moltissimo. Ovviamente, non ho alcun commento a quanto da lei detto, ma, *off the record*, lei parla di Confindustria, ma FINCO è nata nel 1996. Confindustria non è un tutt'uno.

Per esempio, l'aspetto del costo delle aree, che sta molto a cuore ad alcuni, a noi non interessa. Noi siamo perché gli interventi avvengano sul terreno demaniale, siamo per abbattere e ricostruire, e altri no. L'ha visto sulla professione di costruttore edile, sui tempi di pagamento. Non sempre Confindustria sostiene la stessa posizione. I *general contractor*, per esempio, non stanno da noi. Su alcuni aspetti, come la revisione dei prezzi, andiamo d'accordo, su altri meno.

Quanto all'*housing* sociale, sicuramente siamo d'accordo, come pure sull'esempio di Stoccolma. Peraltro, l'avevo indirizzata dall'architetto Botta, venuto proprio da quella città.

Una considerazione che mi ero dimenticato di svolgere riguarda il patrimonio immobiliare, che lei giustamente richiamava. Una delle nostre proposte è quella della cedolare secca sugli affitti, un modo di riutilizzarli e farli emergere dal nero e far sì che vengano occupati gli appartamenti sfitti. Se si ponesse una cedolare secca del 12,5 per cento, come per gli strumenti finanziari, questa potrebbe essere una soluzione. In questa sede, per brevità, non l'avevo riferito.

ELISABETTA ZAMPARUTTI. Mi scuso per essere arrivata in ritardo. Mi ha fatto un estremo piacere ascoltare le vostre parole.

Parto dall'osservazione della dottoressa Gherardi, quando ha sottolineato la necessità di seguire la logica del fabbisogno. Credo, infatti, che abbia proprio posto l'accento sul problema del nostro Paese perché, se ho compreso bene, lei per fabbisogno intende riferirsi al gioco della domanda e dell'offerta, sostanzialmente, quindi, alla necessità principale di un sistema complessivamente più libero e liberale, che è poi quello che manca e continua a mancare nel nostro Paese.

Sono una parlamentare radicale, eletta nelle liste del Partito democratico, e, se c'è un merito che riconosco al precedente Governo, sono proprio le liberalizzazioni che Bersani ha tentato di avviare. Penso che l'assenza di una politica liberale nel nostro Paese sia abbinata all'altro grandissimo problema dell'assenza di legalità, dove la legalità non va concepita come « tutti in galera » alla Di Pietro, ma con un altro significato, ossia il rispetto del diritto e delle regole, a partire dalle istituzioni.

Penso che questi problemi continuino a non essere affrontati e che anche rispetto alle questioni che avete posto ci sia un'inadeguatezza. Mi riferisco, per esempio – per quanto attiene all'edilizia –, all'inconsistenza del cosiddetto *Piano casa*, che avrebbe dovuto rilanciare il settore. Da radicale, ritengo invece che al nostro Paese occorra un grande piano nazionale di rottamazione edilizia, a partire dall'edilizia postbellica priva di qualità e di criteri antisismici, anche con la delocalizzazione di tutta l'enorme massa enorme di edifici costruiti in zone a rischio dal punto di vista idrogeologico e sismico. Ritengo che questo obiettivo vada sostenuto anche in un'ottica liberale, attraverso aiuti pubblici, ma che anche la logica dell'ampliamento volumetrico, nel caso di delocalizzazione o comunque di abbattimento e di ricostruzione, possa avere una funzione di incentivo e di stimolo al privato, abbinata comunque anche a un riconcepimento della leva fiscale.

Penso, infatti, che nel nostro Paese la leva fiscale debba essere rivista nel senso di andare a colpire i comportamenti scorretti da un punto di vista ambientale, con tutte le declinazioni che il termine può avere, e magari andare ad alleviare l'enorme carico fiscale che grava, invece, sui redditi da lavoro e che comporta oneri fiscali per chi lavora, ma anche per chi dà lavoro.

La dottoressa Danzi poneva la questione della sicurezza – prima di tutto sismica – degli edifici e poi è stata sollevata anche quella della manutenzione. Nel nostro Paese si è tentato di introdurre lo strumento del fascicolo del fabbricato. Volevo sapere se tale strumento, a vostro avviso, può essere utile soprattutto per quanto attiene all'aspetto della manutenzione, cioè se introdurre uno strumento come il fascicolo del fabbricato può essere utile anche nella programmazione della manutenzione o comunque in un monitoraggio del patrimonio edilizio esistente in vista quanto meno della sua manutenzione, se non proprio della sua sicurezza, visti i pronunciamenti che ci sono stati in merito.

Una questione importantissima è stata posta riguardo al risparmio energetico, in merito all'attenzione al settore termico. È in corso di decisione il piano che dobbiamo presentare all'Unione europea sulle fonti rinnovabili. Ritengo che, come Commissione ambiente, dobbiamo tenere alcune audizioni su questo tema, perché è un settore importantissimo, rispetto al quale vanno rimodulati anche gli incentivi. Sulla questione del consumo del suolo esiste anche una proposta di legge per l'istituzione di un osservatorio sull'uso del suolo. Vi segnalo anche che è stata approvata una mozione, lo scorso 26 gennaio, che sui temi dell'uso del suolo e della rottamazione edilizia è riuscita a impegnare il Governo su alcuni punti, sempre che ovviamente esso mantenga fede agli impegni assunti davanti alla Camera dei deputati, che pure ha approvato la mozione all'unanimità.

L'altra questione che avete posto è quella relativa alle quote di merci e di materiali che provengono da Paesi rispetto ai quali, se ho capito bene, come Unione europea non ci sono accordi commerciali. Penso che questo sia un discorso interessante, ma che vada posto in sede europea, in termini soprattutto di tassazione di prodotti provenienti dall'estero, da Paesi che non forniscono garanzie in termini di qualità – e penso soprattutto a una qualità legata a criteri di sostenibilità ambientale –, i cui introiti poi possano essere reinvestiti in attività o progetti di sostenibilità ambientale negli stessi Paesi da cui tali prodotti provengono.

Inserirei dunque un discorso di questo genere non tanto in una logica di chiusura del nostro Paese rispetto a quanto viene dall'estero – arrivano anche beni di scarsa qualità – ma nell'ambito di una politica europea che concepisca nuovamente la tassazione anche in questo contesto più ampio, proprio per favorire l'ingresso di merci, che però siano di qualità, il che,

secondo me, aiuterebbe il nostro Paese a perseguire politiche più competitive in questo settore.

Mi scuso se mi sono innervosita, ma purtroppo nella nostra Commissione vige un modo di procedere sempre molto sbrigativo quando devono intervenire gli altri.

ANGELO ARTALE, *Direttore generale della FINCO*. Tenterò di rispondere e poi lascerò la parola ai colleghi.

Per quanto riguarda il problema della sostenibilità, ho letto con attenzione la proposta che l'onorevole Bonino avanzò a suo tempo, nella quale, tutto sommato, non ravviso grandi differenze concettuali con quanto è stato presentato nella proposta di legge Dussin o anche in altre.

Nella proposta dell'onorevole Bonino, che comprendeva un'interessante distinzione tra il vecchio e l'antico, venivano richiamati princìpi di sostenibilità e di sostituzione urbana sui quali, negli ultimi quattro convegni, abbiamo raccolto l'adesione di tutti. Ricordo che l'onorevole Realacci – che, peraltro, ho incontrato poco fa qui fuori – tre anni fa svolgeva già tali considerazioni, le stesse che ci ha riferito Tortoli, *mutatis mutandis*, due anni fa.

Il vero problema, onorevole Zamparutti, è che non si realizzano le iniziative e questo non è un discorso né di destra, né di sinistra. Il problema, se vuole, è più burocratico: sulla sostituzione urbana, cioè sul trattare l'Italia come un Paese in cui il territorio è una risorsa limitata non rinnovabile, siamo tutti d'accordo, come pure sulla rottamazione. Esiste addirittura un'associazione, l'AUDIS, che organizza convegni sulla rottamazione dei siti industriali. Il problema è che poi non si fanno le cose dette. Oggi in Italia ci sono 500 domande per abbattere e ricostruire: questa è la realtà. Alcune regioni – mi consenta, non svolgo un *excursus* politico – più furbe hanno attuato subito il Piano casa per non patire il confronto con l'elettore. Non a caso, i primi ad averlo fatto sono state la Toscana, l'Emilia Romagna e l'Umbria, in modo che i loro cittadini non potessero sostenere che il Veneto aveva fatto meglio. Forse ne riparleremo alle prossime elezioni, perché effettivamente esiste un problema dal nostro punto di vista.

Lascio perdere la parità dei cittadini, perché, se io abito nel Lazio e ho un cugino che abita in Piemonte, non è giusto che io possa fare più cose di lui. Parlo, invece, della distorsione della concorrenza tra imprese: se un'impresa che sta in Veneto ha un prodotto esportabile, non le interessa nulla, perché comunque lo esporta, in Italia o fuori, ma se ha un prodotto pesante, come per esempio un mattone o un laterizio, il discorso è diverso.

Lei sa che, quando si arriva in una città, le prime esigenze umane sono vestirsi, mangiare e avere una casa, quindi il mattone. Il mattone non si esporta, perché è talmente pesante che si colloca nel raggio di 200 chilometri. In quel caso, una regolamentazione differenziata tra regioni può comportare delle divergenze. Per questo motivo il Governo centrale è importante ed è importante recuperare il suo ruolo attraverso il settore ambientale, che non è in materia concorrente.

Il secondo aspetto riguarda il prodotto locale. È importante perché ci troviamo tra l'incudine e il martello: poiché realizziamo un prodotto locale e non delocalizziamo – i ponti si costruiscono qui e le industrie sono qui – abbiamo il problema che, quando andiamo al Ministero dello sviluppo economico o all'ICE, sostengono che non produciamo il *made in Italy*, a parte le piastrelle, e che non siamo sostenuti sotto questo aspetto.

Non so se volete approfondire altri aspetti.

GABRIELLA GHERARDI, *Vicepresidente della FINCO*. Nel mese di giugno, la presidente Marcegaglia si presenterà al Governo e, quindi, al *premier*, con un pacchetto di richieste che evidenziano le priorità della Confindustria.

Al primo punto, tra i malfunzionamenti di questo nostro Stato, la priorità,

secondo noi industriali, va alla pubblica amministrazione. Il problema non risiede tanto nel Parlamento o nella magistratura, ma, a nostro avviso, almeno per ciò che viviamo sulla nostra pelle, il problema è di una pubblica amministrazione che non è aggiornata e va riclassificata. Questo è il primo problema che ci si pone, la priorità delle priorità.

Al secondo posto vi è il problema delle costruzioni e delle infrastrutture, soprattutto di queste ultime, perché, se non si ammodernano le infrastrutture, il nostro Paese sarà sempre deficiente di modernità. Condivido tutte le vostre considerazioni, che sono state svolte in maniera appropriata e molto condivisibile.

Quanto alla questione del rivedere gli aspetti di riclassificazione, noi abbiamo una linea, che va avanti da diversi anni, che si chiama « *abbattere per ricostruire* ». C'è poco da fare: vi sono numerosi edifici che non hanno peso storico, che non sono più in chiave con i tempi e non danno una vivibilità adeguata. Dobbiamo, quindi, abbattere per ricostruire: questo è il cuore della nostra questione e, quindi, siamo perfettamente d'accordo e la ringraziamo per averci offerto il vostro conforto in merito.

Quanto alla questione dei fabbisogni, la ringrazio per averla evidenziata. Il fabbisogno, per conto mio, è proprio la base, il DNA di questo tipo di operare. È stata molto interessante l'idea lanciata dal presidente, quando ha parlato di pacchetti socio-imprenditoriali segmentati sul territorio e sui fabbisogni.

Quanto alla manutenzione, deve essere obbligatoria anche per i privati, laddove lo è per il pubblico, perché il demanio ha l'obbligo, in virtù dell'articolo 822 e seguenti del Codice civile, di manutenere e per le strade vige l'obbligo analogo, secondo l'articolo 14; sono obblighi sovranamente non applicati, ma esistenti. Il privato dovrebbe essere obbligato, a sua volta, alla manutenzione. È un fatto di civiltà che vedremmo molto bene.

PRESIDENTE. Nel ringraziare i nostri auditi per la disponibilità manifestata, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,50.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa il 9 giugno 2010.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 12 MAGGIO 2010

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **ROBERTO TORTOLI**

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ROBERTO TORTOLI

La seduta comincia alle 14,10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti della Federazione italiana agenti immobiliari professionali (FIAIP) e della Federazione italiana mediatori agenti d'affari (FIMAA).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul mercato immobiliare, l'audizione di rappresentanti della Federazione italiana agenti immobiliari professionali (FIAIP) e della Federazione italiana mediatori agenti d'affari (FIMAA).

Per la FIAIP sono presenti il presidente nazionale, dottor Paolo Righi, e il responsabile dell'ufficio legislativo, avvocato Raffaella Frigieri; per la FIMAA, il presidente nazionale, dottor Valerio Angeletti, e il responsabile della sede di Roma, dottor Maurizio Pezzetta.

Ringrazio tutti per la presenza e do subito la parola al dottor Paolo Righi.

PAOLO RIGHI, *Presidente nazionale della FIAIP*. Signor presidente, la FIAIP vuole portare il proprio contributo a questa indagine, segnalando la responsabilità dell'agente immobiliare nella filiera del settore immobiliare.

Recentemente, con il recepimento della direttiva 2006/123/CE (cosiddetta « direttiva Bolkestein ») ad opera del decreto legislativo n. 59 del 2010, è stato abrogato il ruolo di cui alla legge n. 39 del 1989. Siamo in attesa dei regolamenti attuativi del citato decreto legislativo. È stato comunque salvato l'impianto della legge n. 39 del 1989, con il mantenimento dei requisiti soggettivi per accedere alla professione di agente immobiliare, già disciplinati dalla legge; inoltre, si prevede la necessità di superare un corso e un esame.

Come FIAIP tendiamo alla trasparenza del mercato. Per avere un mercato molto più trasparente sarebbe necessario avere agenti immobiliari più preparati. A tale proposito, stiamo chiedendo anche presso altre Commissioni (ad esempio la X Commissione) e a singoli parlamentari che si proceda a una revisione della nostra legge professionale, in relazione agli standard minimi di servizio che devono essere erogati ai consumatori.

Le associazioni di categoria hanno più volte provato a stabilire degli standard di servizio volontari, ma non c'è stato un seguito. Quando il cliente entra in un'agenzia immobiliare si chiede che cosa troverà, qual è il servizio garantito per legge. La FIAIP, quindi, chiede e propone di rinnovare la legge che regola il nostro settore professionale.

Dal punto di vista del nostro osservatorio privilegiato, quello dei clienti, notiamo che in questo momento sul mercato esiste una grande problema relativo ai contratti di locazione. I proprietari oggi difficilmente locano i propri immobili e la causa specifica è una tassazione troppo pesante. In occasione di una prima audizione, già avevamo posto l'accento sulla necessità, che ormai tutti ribadiscono, che venga approvato – finanza pubblica permettendo – un provvedimento che stabilisca la tassazione separata dei redditi da locazione. L'ulteriore richiesta che noi avanziamo è di favorire gli affitti rendendo titolo esecutivo il contratto di locazione.

Attualmente, infatti, vi è troppa incertezza e i proprietari non riescono a determinare la data del rilascio né sanno quando il loro immobile potrà essere libero. Vi ricordo che, per almeno il 50-60 per cento, gli appartamenti, le seconde case, sono detenuti da pensionati o da persone che li hanno acquistati per poi cederne la proprietà a figli o parenti. Il fatto di non avere certezza del rilascio crea grandi problemi e quindi può accadere che l'appartamento sia locato in nero o addirittura sia tenuto libero.

L'altra particolarità che riscontriamo in questo momento nel mercato è la presenza di immobili invenduti. Oggi, in Italia ci sono circa 2 milioni di immobili invenduti (appartamenti e unità immobiliari) e ci sembra abbastanza strano che le amministrazioni comunali continuino ancora a costruire in edilizia agevolata.

Noi riteniamo che questo Paese non abbia bisogno di nuove proprietà. Peraltro, in gran parte dell'Italia l'edilizia agevolata viene venduta allo stesso prezzo del privato e, quindi, si crea una concorrenza con il privato che oggi dovrebbe liberarsi degli appartamenti invenduti. Dall'altra parte, c'è poco sostegno alla locazione. Sarebbe opportuno, a nostro avviso, ripristinare quello che avveniva anni fa con INA casa, ossia che le fasce più deboli della cittadinanza potessero accedere all'affitto con canoni di piccola entità e avessero la possibilità, dopo trenta o quarant'anni, di riscattare e diventare proprietari dell'immobile.

Questi sono gli elementi di maggiore difficoltà che riscontriamo sul mercato. È necessario, dunque, un rilancio dell'affitto per tutti coloro che, dopo il settembre 2008, sono stati esclusi dalla possibilità di accedere al credito e, quindi, di acquistare la casa. Oggi i mutui pari all'intero ammontare del valore dell'immobile non si concedono più ed è necessario, per quella fascia di persone che non riesce più ad acquistare una casa, ritornare all'affitto, e questo deve essere garantito nella durata sia per il proprietario che per il locatario.

Concludo il mio intervento avanzando a questa Commissione la proposta di rivedere le normative per gli agenti immobiliari, naturalmente di concerto. Noi presenteremo una proposta di legge a giugno, che faremo conoscere anche a questa Commissione, perché gli agenti immobiliari possano offrire per legge gli standard minimi di servizio a garanzia del consumatore.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Righi e do la parola al dottor Angeletti.

VALERIO ANGELETTI, *Presidente nazionale della FIMAA*. Signor presidente, concordo con i contenuti dell'intervento del collega, che ha illustrato l'attuale situazione di difficoltà del mercato. Quest'ultimo è caratterizzato, infatti, da un'offerta sicuramente abbondante, ma anche dalla scarsa capacità da parte dei privati di accedere ai valori attuali, sia nel senso assoluto del prezzo, sia per quanto riguarda le condizioni finanziarie oggi mutate rispetto ad alcuni anni fa.

Il vuoto che si crea non è adeguato e sufficiente ad immaginare che il mercato possa subire degli assestamenti verso il basso, perché una serie di vincoli impedisce questi passaggi. Quello dell'utilizzo delle abitazioni e delle locazioni è un problema esistente da decenni in Italia e,

a nostro parere, non è stato mai affrontato con adeguato spirito innovativo e con una approccio alla risoluzione dei problemi.

Riteniamo che si possano affrontare e risolvere alcuni problemi relativi alle locazioni non vincolando, non bloccando, non esecutando gli immobili, ma rendendo più fluido e più fruibile il mercato delle locazioni, sia con tassazioni certe e, quindi, fisse sulla redditività degli immobili, sia con la certezza delle liberazioni.

Questi elementi, però, non possono ritenersi risolutivi. Occorre creare un mercato reale e parallelo delle locazioni; occorre che certi spazi, oggi destinati a edilizia normale, vengano trasformati in edilizia locativa. Ha sicuramente una sua logica la creazione di fondi che possano investire in questo tipo di prodotto per porre sul mercato unità immobiliari a prezzi adeguati alle possibilità di spesa della stragrande maggioranza delle fasce più basse di reddito. Per fare questo occorre, però, attuare una politica dei suoli. I suoli non devono seguire la proprietà dell'immobile. A nostro parere, sia per quanto riguarda i suoli nuovi, le nuove aree di edificazione per edilizia economica, sia per le operazioni di dismissione da parte degli enti pubblici, si deve mantenere inalterata la proprietà del suolo a favore dello Stato, perché così si può pensare di rinnovare e mantenere inalterato il valore del terreno.

Cedere fabbricati a prezzi convenienti, ma cedendone anche il suolo, vuol dire impegnare per sempre quegli spazi, edificando fabbricati che nel tempo si rovinano, si depauperano e danno luogo a problemi di sicurezza sociale e di decoro urbano.

Un elemento che va evidenziato per una politica delle locazioni è quello della gestione delle locazioni stesse. La locazione va intesa come elemento di supporto per le fasce più basse del reddito: supportando queste fasce si alleggerisce tutto il mercato immobiliare e si evitano tensioni. Questo vuol dire, però, monitorare i contratti, non stipulare contratti *sine die*, finché il soggetto rimane nell'immobile. I contratti devono essere controllati, verificati a distanza di anni, per constatare se i soggetti hanno ancora il diritto e la necessità di utilizzare un bene pubblico.

Qualora queste caratteristiche vengano meno, con tutta la tranquillità e la serenità che si deve utilizzare in queste situazioni, l'immobile deve essere destinato ad altri, altrimenti continuiamo a creare patrimoni che rimangono inchiodati e rigidi, e a vendere immobili a basso prezzo magari in zone centrali per comprarne poi altri in zone periferiche ad alto prezzo.

Il patrimonio pubblico della locazione, a nostro avviso, deve essere un serbatoio, vale a dire che ci si entra fintanto che se ne ha necessità, al limite non si paga nulla finché se ne ha necessità e poi si adegua il canone mano a mano che le situazioni cambiano. Nel momento stesso in cui le situazioni cambiano e, quindi, non si ha più la necessità di usufruire di un bene pubblico, bisogna fare spazio a qualcun altro. Se non si crea un travaso, uno spostamento di utilizzatori, continueremo sempre a irrigidire il mercato.

Ci sono dei temi sicuramente in comune e condivisi tra chi opera sul mercato, ma tutti ci rendiamo conto che non è la proliferazione del mercato nel senso più ampio che risolve i problemi.

Noi, come operatori, riteniamo che le prossime proposte di normativa sulla nostra categoria debbano prevedere un percorso formativo diverso, una sempre maggiore trasparenza e la possibilità di fornire un modo di lavorare e un servizio comuni su tutto il territorio.

Soprattutto nelle attività professionali o imprenditoriali ad elevato contenuto professionale, come è la nostra, un allargamento senza criterio vuol dire soltanto andare in contrasto con le esigenze del consumatore perché, necessariamente, si perde di qualità. Quando un consumatore si rende conto di aver trovato un soggetto

non qualitativamente adeguato per lui ormai è troppo tardi o, comunque, non trae i vantaggi che si aspettava da quel tipo di rapporto.

Chiederemo sicuramente la massima attenzione su eventuali proposte che formuleremo, per far sì che ci sia un avvicinamento alle esigenze del mercato sia italiano che internazionale.

PAOLO RIGHI, *Presidente nazionale della FIAIP*. Signor presidente, noi ci riserviamo – parlo anche a nome di FIMAA – di produrre la documentazione entro una settimana, se lei è d'accordo, perché avendo anticipato la seduta abbiamo toccato temi molto importanti che, purtroppo, dovevano essere esplicitati in una relazione scritta. Quindi, se lei ci dà il consenso noi procederemo in questo modo.

PRESIDENTE. Senz'altro auspichiamo l'invio di documentazione scritta.

Do ora la parola ai deputati che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

VINCENZO GIBIINO. Ringrazio innanzitutto il rappresentante di FIAIP e mi complimento per la relazione e per la sintesi del suo intervento. Penso anch'io che sia necessario definire esattamente il ruolo di mediatore e di agente immobiliare, perché in effetti il cittadino quando entra in un'agenzia, si aspetta un'alta professionalità. Nella maggior parte dei casi la trova, ma non sempre. Poiché l'Italia è stata in qualche misura compromessa – 30, 40, 50 anni fa – da un certo tipo di edilizia, anche abusiva, soprattutto nelle aree del sud, un'assistenza corretta evita a quanti si approcciano alla prima casa di trovarsi in una condizione tale da rischiare il patrimonio e di perdere successivamente l'immobile acquistato ad opera di provvedimenti sanzionatori della pubblica amministrazione.

Mi soffermo sulle valutazioni da lei espresse sul mercato della locazione e sugli immobili invenduti. Quanto al mercato della locazione, sono anch'io d'accordo che probabilmente si debba arrivare alla cosiddetta « cedolare secca », ossia alla tassazione separata. Le comunico, dottor Righi, che questa Commissione, non più tardi dall'anno scorso, l'ha votata all'unanimità, prevedendo – se non ricordo male – *tranche* del 18 e del 20 per cento. Quando giunse in Aula, in effetti, questa proposta non ottenne la dignità di emendamento a una legge, in quanto non c'era la copertura finanziaria, che credo fosse stimata intorno ai 180-200 milioni di euro. Era, invece, valutazione di questa Commissione che questa misura avrebbe immesso sul mercato una quantità di immobili che oggi, in realtà, sono chiusi, avrebbe aumentato l'offerta, ovviamente avrebbe abbassato il costo della locazione per dinamiche di mercato facilmente intuibili e, a nostro giudizio, nel tempo avrebbe portato a un'emersione dal nero e a una serie di contratti in chiaro, anche ai fini del successivo passaggio, che lei sollecitava, relativo alla difficoltà di avere una data certa di rilascio dell'immobile.

Ad esempio, come padre di famiglia posso acquistare il secondo o terzo immobile perché ritengo che mio figlio o mia figlia si sposerà tra 4-5 anni, ma non voglio tenere la casa chiusa e, in più, voglio recuperare parte del mutuo che con fatica ho acceso. Tuttavia, se non ho la certezza che l'immobile venga liberato nei 3-4 anni successivi, perdo la possibilità di consegnare la casa al figlio, che era il motivo principale dell'acquisto, e mi ritrovo a doverne comprare un altro o addirittura locarlo.

Probabilmente, al di là di una legge organica sulla casa, bisognerebbe intervenire sul codice di procedura civile, al fine di velocizzare l'esecuzione. Lei ha lanciato l'idea del titolo esecutivo del contratto, ma questo può accadere in Svizzera e in altri Paesi d'Europa, non è norma presente nel nostro diritto.

Per quanto riguarda gli immobili invenduti, penso che in Italia bisognerebbe

smettere di costruire e cercare, invece, di utilizzare il patrimonio che abbiamo, magari riqualificandolo.

Per quanto riguarda l'intervento del presidente della FIMAA, dottor Angeletti, sono d'accordo sul fatto che le mutate condizioni finanziarie non aprano il mercato immobiliare delle vendite: in altre parole, chi ha non svende o perché aspetta che il mercato riprenda o perché ha un mutuo da pagare e non riuscirebbe comunque a colmare la differenza, quindi tenta una locazione in nero o qualcosa del genere.

Ho ascoltato la proposta coraggiosa sulla scissione tra la proprietà del suolo rispetto all'utilizzo della superficie. Si tratterebbe, quindi, di mantenere in capo a Stato, demanio o quant'altro la proprietà, riqualificando e ricostruendo, penso, però, che si dovrebbero aumentare i volumi di ciò che era e sarà consentito, altrimenti viene meno la motivazione per cui si dovrebbe abbattere qualcosa e riedificare.

Ad esempio, la coraggiosa Lombardia nel piano casa è arrivata al 40 per cento di aumento dei volumi di ciò che si abbatte a fini di riedificazione, ma mi dicono che se non si arriva al 200 per cento di aumento non c'è convenienza ad abbattere per ricostruire. Dato che ci sono varie sollecitazioni e, comunque, esiste un mercato fermo da questo punto di vista, probabilmente andrebbe fatta una valutazione al riguardo. La ringrazio, comunque, per questa sollecitazione.

Per quanto riguarda la verifica dell'utilizzo del bene pubblico, lei sosteneva che bisognerebbe verificare chi ogni anno utilizza l'edilizia residenziale pubblica perché, se esce fuori dai parametri che gli hanno consentito di essere ammesso ai bandi per l'assegnazione della casa, deve ritornare nel mercato privato. Ora, a memoria, non mi sembra che sia mai successo che qualcuno che è entrato in una casa di edilizia residenziale pubblica ne sia poi uscito: si va avanti con le autocertificazioni, che io sappia. Quella che lei ha riferito era l'idea principale del legislatore, ma non so se la legge sia mai stata attuata e non so se le condizioni economiche di oggi consentiranno a qualcuno di percepire uno stipendio superiore e di uscire, dunque, dai parametri necessari per l'assegnazione della casa. Tuttavia, la legge già esiste e basterebbe applicarla con maggiore attenzione.

VALERIO ANGELETTI, *Presidente nazionale della FIMAA*. Signor presidente, se me lo consente, potrei fornire due precisazioni. Quando parlo di suolo, mi riferisco al patrimonio pubblico delle zone centrali della città, dove dismettere quei fabbricati, dare loro una destinazione o frazionarli vuol dire impegnare quello spazio che, magari, fra cinquanta o sessant'anni potrebbe servire per l'uscita di una metropolitana o per le mutate esigenze della città, ma a quel punto sarebbe inutilizzabile. Soprattutto per i fabbricati con determinate caratteristiche di povertà, ma logisticamente ben posizionati, l'incidenza che si dà al terreno nella vendita di questi beni oggi è molto bassa, quindi ci sarebbe una perdita minima per lo Stato.

È vero che esistono le norme per la liberazione degli immobili quando si perde il diritto ad usufruirne, però, come giustamente lei ha fatto rilevare, non si applicano e a questo punto si corre il rischio di dover continuare a costruire case nuove per esigenze di soggetti diversi, mentre dovremmo gestire il patrimonio esistente e fare sì che possa rimanere a disposizione di chi ne ha necessità.

PIERLUIGI MANTINI. Vorrei rivolgere due brevissime domande ai presidenti Righi e Angeletti. Mi scuso per essere arrivato in ritardo, a causa di un precedente impegno in I Commissione, quindi faccio appello soprattutto a una certa conoscenza dei documenti e delle proposte che vengono dalla FIMAA e dalla FIAIP per tornare, data la natura dell'indagine conoscitiva, solo su due punti strategici.

In primo luogo, vi chiedo un giudizio sul funzionamento delle politiche di *social housing*. Naturalmente c'è un gran parlare, ci sono fatti importanti e aspettative, ma è anche chiaro a tutti che il nostro Paese è fermo da decine di anni su questo tema, che non si presenta più in termini solo di edilizia residenziale pubblica. In realtà, nulla si inventa, perché è chiaro che possiamo ridenominare gli istituti, ma siamo pur sempre con i piedi per terra e il vero tema è una disponibilità di aree a basso costo e una tipologia di alloggi adeguata alle esigenze sociali, così come esse mutano: in particolare, oggi, per servire la mobilità, i nuovi cittadini eccetera.

Certamente le tecnologie in senso proprio oggi consentono anche prodotti di qualità, di bioedilizia, di sostenibilità energetica con dei costi più limitati, e questa è un'opportunità notevole. Senza bisogno di ricorrere a programmi come quello dell'Aquila, con la Protezione civile, oggi c'è una tecnologia che dovrebbe aiutare ad affrontare il tema.

Inoltre, abbiamo una spinta che viene anche dalle ingenti risorse delle fondazioni bancarie, che sono per statuto finalizzate a scopi di utilità sociale. Tuttavia, nonostante questo termine sia stato ben messo a fuoco e siano stati anche impostati dei presupposti finanziari significativi, mi sembra che non ci sia grande chiarezza né grande prontezza nell'attuazione. Ciò deriva, forse, dal timore che interventi di questo genere possano alterare – qui sta al vostro *skill* professionale – i valori immobiliari in gioco.

Se è così, ce lo dobbiamo dire. Poiché già siamo sotto attacco – Grecia o non Grecia – da parte di mercati speculativi, non vorrei che dovessimo arrenderci al fatto che, pur potendo costruire alloggi e dare una risposta a queste nuove esigenze sociali di abitazioni, non lo si fa per il timore di reazioni di mercato.

La seconda domanda riguarda una *vexata quaestio*. Facendo riferimento a quello che ascoltavo prima, ad esempio sul tema della cedolare secca e su tanti altri temi, non ritenete che occorra tutto sommato riprendere il cammino di questa legge di princìpi in materia di governo del territorio? Mi riferisco a una legge nazionale di princìpi che orienti anche l'autonomia regionale; poiché si parla di aumenti di volume diversi – giustamente, se si deve fare una ristrutturazione vera – questa disarmonia crea difficoltà.

PRESIDENTE. Do la parola ai rappresentanti di FIAIP e FIMAA per la replica.

PAOLO RIGHI, *Presidente nazionale della FIAIP*. Sicuramente su tutti i temi del *social housing* in questo momento c'è una grande difficoltà. Oggi sul mercato, come dicevo prima, ci sono due milioni di immobili invenduti con riferimento alle abitazioni civili. Abbiamo inoltre la necessità di riqualificare un patrimonio immobiliare che è decadente. Ancora oggi, in tante regioni d'Italia, si costruisce male in classe quinta. Non voglio scendere in tecnicismi, ma sicuramente la riqualificazione e la sostenibilità energetica degli immobili sono assolutamente necessarie.

Ritengo che oggi sarebbe necessario un sostegno all'edilizia privata, per cercare di smarcare questi immobili fermi, che peraltro impedirebbero il rinnovarsi di una politica abitativa. Come diceva il dottor Angeletti, e io sono d'accordo, i permessi per costruire dovranno essere concessi solo con un certificato di costruzione. Oggi costruiamo male e non più in modo sostenibile.

Per quanto riguarda i sostegni all'abitazione, all'affitto, alle nuove costruzioni e anche a qualche idea di *new town*, noi siamo assolutamente favorevoli.

Sul Titolo V della Costituzione non mi dilungo, ma devo dire che esso ha creato moltissimi problemi, anche a livello turistico. Voglio ricordarvi che ci sono tre milioni di seconde case a livello turistico che non rientrano nella fascia del turismo; di queste, due milioni sono affittate in nero e non entrano nel circuito del

turismo. Anche in quel caso, in base alle leggi regionali sul turismo ognuno fa quello che vuole. In definitiva, il Titolo V della Costituzione crea problemi seri.

Una legge nazionale che detti gli indirizzi sul piano casa e, in generale, su questo settore sarebbe assolutamente benvenuta.

PRESIDENTE. Mi dispiace interromperla, ma dobbiamo chiudere la seduta. Leggeremo le relazioni che ci invierete.

Ringrazio tutti gli intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,40.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa il 15 giugno 2010.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 27 MAGGIO 2010

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **ROBERTO TORTOLI**

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ROBERTO TORTOLI

La seduta comincia alle 14,05.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul mercato immobiliare, l'audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI). Ringrazio per la presenza il dottor Roberto Tricarico, assessore alle politiche abitative del comune di Torino, il dottor Bruno Pastorino, assessore alle politiche abitative del comune di Genova, il dottor Giovanni Verga, assessore alle politiche abitative del comune di Milano, il dottor Antonio Ragonesi, responsabile dell'Area casa, infrastrutture, sicurezza e attività produttive dell'ANCI, la dottoressa Carmelina Cicchiello, responsabile dell'Ufficio territorio e lavori pubblici dell'ANCI e il dottor Giuseppe Pellicanò, rappresentante dell'ANCI.

Do subito la parola all'assessore Tricarico.

ROBERTO TRICARICO, *Assessore alle politiche abitative del comune di Torino*. Ringrazio lei, presidente, nonché la Commissione per aver coinvolto l'ANCI nell'importante lavoro che il Parlamento sta svolgendo, credo soprattutto per addivenire a proposte di legge capaci di inserirsi nel mercato privato della locazione e per favorire l'accesso all'abitazione alle famiglie che in questo momento stanno premendo sui comuni per le gravi difficoltà non solo economiche, ma anche sociali che esprimono, nonché per garantirne la permanenza a quelle che hanno un contratto di locazione in essere ed eventualmente anche per rilanciare il programma di edilizia abitativa pubblica in Italia.

Fornisco alcuni dati. Come sapete, il nostro Paese in Europa è il fanalino di coda nel campo dell'edilizia pubblica: soltanto il 4 per cento degli immobili locati sono di proprietà dei comuni e delle aziende regionali ex IACP. Circa un milione di famiglie vive in case popolari e il mercato privato della locazione è rappresentato da nuclei familiari con un'incidenza del canone sul reddito da un minimo del 50 per cento fino a un massimo del 60-70 per cento. Ciò sta a significare, in particolare, che le famiglie con un unico lavoratore o i nuclei monogenitoriali incontrano enormi difficoltà a pagare l'affitto.

Per la prima volta in Italia abbiamo raggiunto un record mai toccato prima: gli sfratti attualmente eseguiti nel nostro Paese sono per il 90 per cento per morosità, il che produce allarme sociale nei nostri comuni, ma soprattutto registra

una situazione caratterizzata da canoni alti e redditi bassi. È assolutamente essenziale fare in modo che tale situazione si riequilibri.

Nel 1998, il Parlamento, per favorire la liberalizzazione del mercato degli affitti, ottenendo anche, a nostro avviso, risultati importanti, aveva modificato la legge sul mercato privato della locazione, introducendo una nuova normativa, la legge n. 431, che, da un lato, ha liberalizzato gli affitti e, dall'altro, ha fissato, introducendo il secondo canale, anche un livello di contrattazione tra le parti sociali e le associazioni della proprietà per fissare il cosiddetto canone concordato.

Riteniamo che questa strada debba essere perseguita con maggior vigore, dal momento che il canone concordato, stando ai rilevamenti che abbiamo effettuato, oggi si attesta a un 30 per cento in meno rispetto al canone libero. Riteniamo, pertanto, che attraverso una fiscalità di vantaggio si possa ulteriormente diffondere tale strumento e insistiamo nel chiedere che la cosiddetta cedolare secca venga agganciata ai contratti stipulati con il cosiddetto « secondo canale ».

Abbiamo bisogno di insistere su questa strada, perché riteniamo che siano danneggiati non soltanto gli inquilini che hanno difficoltà a pagare l'affitto, ma anche i proprietari che mettono in locazione il proprio immobile, perché il dato del 90 per cento di sfratti per morosità produce, ovviamente, effetti sugli inquilini, ma impedisce anche ai proprietari di ottenere il giusto riconoscimento per il bene che mettono a disposizione. Non dimentichiamo che le spese legali che affronta per poter recuperare l'alloggio portano il proprietario a trovarsi di fronte a un esborso veramente molto oneroso in termini economici e a vedere il proprio investimento come fallimentare.

Noi pensiamo, quindi, che bisogna intervenire con la leva fiscale, anche e soprattutto consentendo agli inquilini di poter detrarre fiscalmente una quota rilevante, se non totale, dell'affitto che pagano al proprietario.

Certamente tali strumenti devono continuare a essere agganciati al Fondo nazionale per il sostegno alla locazione, un fondo che, per la verità, ha visto in questi anni un progressivo decrescere, una progressiva riduzione, mentre, paradossalmente, si verificava un incremento della domanda. Oggi è in atto una situazione, che potete trovare descritta nella documentazione che vi abbiamo consegnato, tale per cui, in alcuni casi, il contributo all'affitto, oltre ad arrivare in ritardo rispetto alle esigenze espresse da parte dell'inquilino – ricordiamo che il contributo per l'affitto funziona piuttosto come rimborso degli affitti pagati e non come sostegno per far fronte a quelli presenti – in talune situazioni è diventato pressoché simbolico. I comuni devono, infatti, distribuire le risorse che ricevono dallo Stato e dalle regioni sull'intera platea di chi presenta domanda e, quindi, sono proporzionalmente costretti a ridurre il contributo.

È importantissimo allora provvedere a un riordino in questa materia. In un incontro con il Governo, durante una sessione tenutasi a Torino in occasione del congresso annuale, l'ANCI aveva strappato la promessa da parte del Governo di rimettere mano alla legge n. 431 del 1998, una promessa che per il momento è rimasta tale e non ha avuto conseguenze pratiche.

Il Governo si è, invece, avventurato nel cosiddetto Piano nazionale di edilizia abitativa, per il quale, attraverso l'istituzione di strumenti finanziari, si intenderebbe proporre anche al nostro Paese il sistema del cosiddetto *social housing*.

Come sapete, si è favorita la costituzione di fondi che dovrebbero ottenere anche risorse da parte della Cassa depositi e prestiti per interventi tesi a incrementare il numero di alloggi da mettere a disposizione delle famiglie in difficoltà. Il limite di tale misura è che gli investitori richiedono un rendimento minimo e che esso potrebbe non produrre i canoni accessibili che chiediamo.

Quando parliamo di canoni accessibili, ci riferiamo a una situazione che storicamente il nostro Paese ha conosciuto e che

queste aule hanno discusso più volte: non possono esistere canoni che abbiano un'incidenza superiore al 25 per cento sul reddito. Visto che il canone medio nel nostro Paese, a voler essere generosi, è di 1.000 euro, non potremmo avere canoni superiori a 250 euro; oggi, però, è impossibile nelle nostre città, trovare un canone a tale cifra. Dai calcoli che gli operatori finanziari stanno pensando per poter attrarre gli strumenti finanziari in questione, abbiamo come ritorno canoni che superano i 250-300 euro e arrivano a 500 o talvolta a 600 euro.

Occorre, dunque, che i comuni mettano a disposizione gratuitamente le aree e rinuncino agli oneri di urbanizzazione e che, eventualmente, lo Stato individui altre forme di vantaggio, soprattutto in termini fiscali, che rendano conveniente l'investimento, il tutto per restituire alloggi che non sono adatti, per il canone richiesto, a soddisfare la domanda che giace attualmente nelle graduatorie in possesso dei comuni, che vedono 650 mila famiglie avere diritto certificato a ottenere una casa popolare, il cui canone medio nel nostro Paese è attualmente di 90 euro.

Pensiamo – e credo che questa Commissione possa eventualmente, se lo ritiene, continuare a tenere incontri conoscitivi in merito – che un intervento di *social housing* come quello ipotizzato nelle nostre città possa risultare efficace nei quartieri pubblici, dove si sono interrotti da tempo i programmi di riqualificazione e rigenerazione urbana dei nostri territori e dove è possibile favorire l'investitore privato che opera in un contesto di rinnovate esigenze di *mix* sociale, facendo coesistere edilizia pubblica, introducendo edilizia libera e prevedendo forme di edilizia agevolata, magari attraverso strumenti urbanistici, che i comuni potrebbero mettere a disposizione, per la valorizzazione delle aree, con premi di cubatura e favorendo, laddove possibile, demolizioni e costruzioni.

È un problema molto serio, che, per la verità...

PRESIDENTE. Mi scusi un attimo: lei parla a nome di tutti o svolge un intervento a titolo individuale ? Lo chiedo per una questione di tempi dell'audizione.

ROBERTO TRICARICO, *Assessore alle politiche abitative del comune di Torino*. Ho l'onore di coordinare gli assessori alla casa dei comuni italiani e in questo momento parlo a nome di tutti. È evidente, però, che siamo qui anche per rispondere a eventuali domande. Sono peraltro presenti, insieme a me, l'assessore Verga del comune di Milano, l'assessore Pastorino del comune di Genova e ci ha raggiunto anche il collega del comune di Venezia. Siamo in questa sede per rispondere a eventuali domande. Ho quasi concluso la mia esposizione.

Volevo approfittare dell'occasione che ci è data per sottolineare che la manovra che state discutendo e che discuterete affronta certamente i problemi relativi alla cassa, ma richiederebbe anche un'attenzione rispetto alla casa. Esiste, infatti, un disagio, ormai sempre più crescente nelle nostre città, che rischia di trasformare in questioni sociali le questioni economiche.

Del resto, il fatto di non avere la certezza di poter occupare con serenità il proprio appartamento produce nelle nostre città un problema che, talvolta e sempre più spesso, chiama in causa i servizi sociali, più che quelli abitativi. A nostro giudizio, invece, bisogna riportare il tema nel giusto alveo delle nostre competenze. Vi consegniamo la documentazione preparata per l'audizione e ci mettiamo a disposizione per qualsiasi altra richiesta.

PRESIDENTE. Do la parola agli onorevoli deputati che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

RAFFAELLA MARIANI. Ringrazio l'Associazione nazionale dei comuni italiani. Vorrei dire all'assessore che siamo consapevoli delle difficoltà che riguardano il tema delle politiche abitative, tanto che

la necessità di svolgere questa indagine conoscitiva nasceva anche proprio dall'esigenza di approfondire questioni che, dal nostro punto di vista, erano state sottovalutate dal Governo.

Vorrei porle una domanda in riferimento all'attualità, assessore, prima di entrare nello specifico.

Riguardo ai riferimenti, nella manovra, alla cartolarizzazione delle cosiddette « case fantasma » e al ruolo dei comuni, che effetti pensate possa produrre tale misura sulle amministrazioni locali ?

Se, da una parte, quello che noi definiamo un condono può essere interpretato anche come un meccanismo per reperire risorse che diversamente non sarebbero state mai incluse nel bilancio pubblico, dall'altra, ci domandiamo però se lo sconto che viene applicato nel momento della sanatoria ripaghi le spese dei comuni per gli oneri di urbanizzazione e per tutti i servizi che devono essere garantiti nei quartieri e nelle aree in cui tali « case fantasma » sono state edificate.

Riguardo ai termini di questa sanatoria, a noi risulta – poi vedremo gli atti precisi – che essa non sia mirata sul passato, ma abbia anche una prospettiva futura, cioè termini al 31 dicembre 2010. È quasi un meccanismo per spiegare in giro che, volendo, ci si può ancora attrezzare rispetto all'abusivismo. Mi domando se i comuni possano anche dare un segnale forte su questo punto, perché effettivamente sulle amministrazioni locali rimarranno tutte le responsabilità di urbanizzare, mettere a disposizione risorse e farsi carico di tutto ciò che occorre per rendere i servizi locali più efficienti nelle zone interessate da fenomeni di abusivismo.

Ci poniamo anche un'altra domanda. Quando l'Agenzia del territorio è venuta, nell'ambito di questa indagine, a parlare del fenomeno dell'abusivismo, ci è stato riferito che con le tecniche moderne è quasi impossibile sfuggire al controllo non solo dell'Agenzia stessa, ma anche dei comuni: nessun sindaco, che sia di un piccolo o di un grande comune, può ignorare ciò che avviene nelle aree dove si compie abusivismo.

Mi domando se i comuni chiedano aiuto non solo alla normativa, ma anche a strumenti eccezionali per essere più efficaci nel controllo e impedire che questo diventi un meccanismo per arricchirsi. Abbiamo visto comparire anche « strane norme sugli immobili » nei decreti-legge che sono stati emanati in questa legislatura. Evidentemente, intorno a tale fenomeno c'è un'organizzazione, altrimenti non ci stupiremmo poi delle cifre così alte riguardo all'abusivismo e alla sanatoria che stiamo per compiere.

Era un interrogativo che volevo porre, perché cade anche sulle questioni delle politiche abitative.

AURELIO SALVATORE MISITI. Anch'io apprezzo l'approccio dei comuni sulla questione abitativa.

Mi domando, visto che nella relazione è stato svolto soltanto un accenno in merito, quale sia il ruolo attuale degli alloggi ex IACP, se ci sono iniziative nelle vostre regioni, per esempio, di trasferimento totale ai comuni di tali alloggi e se, attorno a tali beni, siano state prese iniziative per poterli utilizzare come cespiti per elaborare programmi di miglioramento dei quartieri in cui si trovano, oppure per continuare, oltre alla manutenzione, ad attuare programmi di politica abitativa più ampia, di estensione del patrimonio edilizio pubblico, a carico non dei comuni, ma attraverso quanto può emergere con un programma specifico che si basi anche sui cespiti e sulla ricchezza che tali alloggi rappresentano in sé.

ROBERTO MORASSUT. Formulo una domanda per capire che valutazione dà l'Associazione nazionale dei comuni italiani sui provvedimenti che in questi ultimi due anni sono stati assunti a livello nazionale dal Governo sul tema della casa.

Un primo provvedimento, inserito nella manovra economica del 2008, il decreto-legge n. 112, denominato per l'appunto

« Piano casa 1 », prevedeva alcune iniziative, secondo una modalità di concertazione pubblico-privato, che avrebbero dovuto consentire il lancio di un programma in grande stile su tutto il Paese per realizzare un rilevante numero di alloggi popolari e agganciare alle trasformazioni urbane una rendita pubblica di case finalizzate anche al sostegno al mercato dell'affitto.

È stato poi emanato un secondo provvedimento, il « Piano casa 2 » dello scorso anno, che, per la verità, era più un piano di ristrutturazioni e ampliamenti di immobili, anch'esso però teoricamente finalizzato al tentativo di venire incontro a un'esigenza ormai diffusissima, non solo tra i ceti popolari, ma anche tra fasce larghissime di ceto medio.

La nostra valutazione di questi due provvedimenti è di insufficienza e inadeguatezza sull'effetto reale che essi hanno determinato per alleviare l'esigenza di un'offerta adeguata al problema della casa. Riteniamo, soprattutto, che, messi insieme, non configurino un'organica politica per la casa.

Inoltre, agganciandomi a un passo dell'introduzione svolta nell'ultimo intervento, vi domando se non riteniate che il tema della casa non possa essere assolutamente sganciato dalla questione più complessiva della riforma della legge urbanistica e sul governo del territorio.

Non c'è dubbio, infatti, che, per fare edilizia popolare a basso costo, che venga incontro, sia per il mercato degli affitti, sia per l'acquisto, alle esigenze medie delle famiglie italiane, si debba partire innanzitutto dall'abbattimento del costo dei suoli e, quindi, dalla possibilità per i comuni di dotarsi di un demanio di aree a basso prezzo e a costo zero, che naturalmente non possono venire per spirito divino, ma debbono essere incamerate attraverso un percorso procedurale e legislativo molto preciso, che tante regioni hanno già avviato per proprio conto, ma in maniera molto diversificata.

Vi chiedo inoltre se, in tal caso, non si debba considerare il fatto che per la realizzazione fisica degli alloggi non si debba superare il classico meccanismo dell'appalto e della disponibilità delle risorse da parte dei comuni, che non ne hanno, e attingere invece, con politiche di concertazione e collaborazione, al mercato finanziario e ai fondi di investimento, sollecitando tale mercato a elaborare prodotti finanziari che abbiano la capacità, attraverso un rendimento medio-basso ma a lungo termine e magari caricando sulle compagini finanziarie che partecipano con costruttori alla realizzazione di alloggi anche i costi di manutenzione e di gestione, restando i comuni proprietari degli immobili, nella prospettiva finale.

Combinando questi due aspetti, ossia riforma della legge sul governo del territorio e, quindi, normalizzazione del concetto della perequazione su tutta la scala nazionale e rapporto con il sistema finanziario si potrebbe mettere in campo un'organica politica per la casa, che si autoalimenti attraverso gli strumenti urbanistici e il rapporto col mercato finanziario.

Credo che questo sia il tema che l'esperienza di tanti comuni ci propone: un'organica politica per la casa che venga incontro alle esigenze del ceto medio. Altrimenti, avremo sempre interventi sporadici.

L'ultima domanda è, per alcuni aspetti, retorica, ma non tanto, e serve per capire – torno alle esigenze e chiudo – che effetto i comuni registrano nel loro territorio in relazione ai provvedimenti varati dal 2008 da questo Governo sul tema delle politiche abitative.

PRESIDENTE. Vi prego di formulare domande più brevi, per cortesia, altrimenti non potremo avere le risposte.

CHIARA BRAGA. Sarò telegrafica, presidente. Sfogliando velocemente il documento che ci avete presentato, vorrei chiedervi, se esiste, un documento aggiornato rispetto alla bozza di regolamento dei fondi immobiliari previsti dal « Piano casa 1 », visto che nel vostro testo il dato si ferma al gennaio di quest'anno, da

parte del gruppo di lavoro istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Svolgo anche un rapido *flash*. L'assessore faceva riferimento all'inizio al fenomeno preoccupante della crescita esponenziale dei casi di sfratto per morosità, a conferma che esiste un'area di disagio abitativo grave, che probabilmente non trova risposta nemmeno negli interventi dell'*housing* sociale. Quale può essere, secondo voi, la strada per fronteggiare il problema in tempi brevi e compatibili con l'emergenza che sta assumendo questo fenomeno ?

PRESIDENTE. Do la parola ai rappresentanti dell'ANCI per la loro replica.

ROBERTO TRICARICO, *Assessore alle politiche abitative del comune di Torino*. All'onorevole Mariani rispondo io, all'onorevole Misiti risponde il collega Pastorino e all'onorevole Morassut il collega Verga.

Dico subito all'onorevole Braga, che è intervenuta per ultima, che esisterebbe uno strumento secondo noi assolutamente adeguato e compatibile con le necessità del momento, ossia quello di anticipare le risorse del Fondo per il sostegno alla locazione. Sarebbe importante, cioè, poter dare alle famiglie italiane subito i soldi per poter continuare a permanere nelle loro abitazioni; altrimenti, il rischio sfratto diventa serio e il disagio si ripercuote necessariamente sui comuni e sull'intero sistema.

Costa molto meno, infatti, dare a una famiglia 5 mila euro in un anno che darle una casa popolare spendendo a 150-170 mila euro. Costa molto meno in termini economici e certamente sociali.

All'onorevole Mariani rispondo che dobbiamo innanzitutto conoscere il testo del Governo, che attualmente non ci è stato consegnato. Conosco il tema delle « case fantasma » esclusivamente per averne parlato direttamente con l'ingegner Maggio e con il direttore dell'Agenzia del territorio.

A nostro avviso, bisogna distinguere tra fabbricati costruiti legittimamente e non. È auspicabile che i primi siano iscritti al catasto e, quindi, il lavoro svolto dall'Agenzia del territorio è straordinario e importantissimo, perché ha fatto emergere fabbricati che altrimenti non sarebbero risultati al catasto. Se, invece, si fanno emergere e poi si sanano fabbricati che non potevano essere costruiti legittimamente, è evidente che ci troviamo di fronte a un condono, che provoca i disagi tipici che lo accompagnano.

A proposito di « case fantasma », riteniamo che siano « fantasma » anche quelle che sono affittate, ma in nero. Se si vuole combattere l'evasione in maniera seria, come mi pare che si stia tentando di fare, è assolutamente necessario aggredire anche questo fenomeno, che produce un'evasione fiscale nel nostro Paese, secondo i calcoli che abbiamo elaborato, di 2,3 miliardi di euro. Sarebbe un'iniziativa importantissima.

BRUNO PASTORINO, *Assessore alle politiche abitative del comune di Genova*. Mi sembra che già il nostro coordinatore, l'assessore Tricarico, avesse fornito alcuni rilievi sulla questione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica (ERP) nel nostro Paese.

Voglio ricordare velocemente alcuni dati: la percentuale del patrimonio ERP relativamente al complesso del patrimonio abitativo in Italia è del 4,5 per cento, una percentuale largamente inferiore sia alla media UE, sia a quella di moltissimi altri Paesi europei. Ciò avviene, peraltro, in una fase in cui, invece, conosciamo una crescita progressiva della domanda di alloggio pubblico.

Fornisco alcuni dati molto veloci relativamente alla città di cui sono assessore, Genova, dove, dall'inizio degli anni Duemila a oggi, abbiamo visto triplicare, da 1.200 a 3.600, le domande di accesso all'edilizia residenziale pubblica, naturalmente a fronte di un patrimonio che, nel frattempo, non è cresciuto, per usare un eufemismo.

In questo arco temporale, sono andate in deperimento e a conclusione le risorse che, attraverso i contratti di quartiere, i

fondi ex Gescal, permettevano di effettuare interventi straordinari di recupero e manutenzione su aree che erano già, molto probabilmente, infelici in origine e che ormai conoscevano anche una situazione di vetustà, per le quali occorrevano interventi aggiuntivi.

In tale periodo sono stati effettuati progressivamente anche stanziamenti straordinari – penso al decreto ministeriale del 14 settembre 2005 e al decreto legge n. 159 del 2007, con tutte le sue successive evoluzioni –, ma tutte queste risorse sono sempre state strettamente destinate all'emergenza sfratti e, quindi, al recupero degli alloggi esistenti o, eventualmente, alla acquisizione di alloggi per poi poterli subaffittare da parte dei comuni, e non sono state, invece, stanziate quote di risorse destinate alla riqualificazione ambientale del patrimonio abitativo.

Mi piacerebbe, comunque, segnalare che gli interventi straordinari che sono stati attivati e che hanno permesso magari ai comuni di recuperare parte del patrimonio abitativo non disponibile, pur essendo attuati sulla base di necessità straordinarie, conoscono poi un rallentamento nell'erogazione tale per cui la straordinarietà non riesce a essere contenuta, ma, anzi, viene ulteriormente inasprita.

Mi si conceda un'ultima riflessione. Insisto molto, insieme a tutti i colleghi dell'ANCI, sull'inadeguatezza e sull'insufficienza del patrimonio abitativo di edilizia residenziale pubblica; credo, però, che ciò non si debba tradurre come un giudizio di insufficienza dell'edilizia alloggiativa, la quale è, invece, estremamente numerosa.

Cito un dato relativo alla città di Genova, recentemente censito dall'amministrazione nell'ambito di una necessaria variante al piano urbanistico comunale (PUC) che una legge regionale ci impone. A Genova ci sono 15 mila alloggi privati inutilizzati, che sarebbero largamente sufficienti a compensare un'ampia parte della domanda abitativa presente sul nostro territorio.

GIOVANNI VERGA, *Assessore alle politiche abitative del comune di Milano*. Spero di essere altrettanto telegrafico nel rispondere all'onorevole Morassut. Svolgo una sola premessa. D'accordo col presidente Tricarico, faremo avere un aggiornamento di documentazione, poiché abbiamo svolto una conferenza a Venezia alla fine di febbraio, che ha sviluppato un documento, poi approvato in sede ANCI, prevalentemente sul tema dell'affitto. Credo che esso possa essere utile come compendio.

Vengo al primo punto, il cosiddetto « Piano casa 1 » *ex* decreto-legge n. 112 del 2008. Esso è legato esclusivamente ai fondi immobiliari, che sono in fase di attuazione. Abbiamo lavorato attivamente nella redazione del regolamento dei fondi e aspettiamo che sia pronto il bando per la scelta della società di gestione del risparmio. Non risolve il problema della casa nel suo complesso, ma si riferisce a una parte del problema, quello dell'utenza che non possiede le caratteristiche di emergenza sociale per essere interessata all'edilizia pubblica *tout court*, quella degli ex IACP, oggi definiti in diversi modi, e neppure alla possibilità dell'accesso al mercato libero.

Nutriamo molte speranze. Anche oggi, nella riunione che abbiamo tenuto in altra sede, è emerso che tutti i comuni si stanno attivando su questo punto e l'auspicio è che tale provvedimento restituisca voce e attività a questo comparto.

Resta in sospeso tutto il tema dei finanziamenti all'edilizia pubblica di tipo sociale ed emergenziale, perché dagli anni Novanta, con la mancanza del gettito Gescal, il tema non è più considerato, il che vale per tutti i Governi che si sono succeduti da tale periodo fino a oggi.

Il cosiddetto « Piano casa 2 », quello delle modifiche edilizie e del buono alloggio in più, che non ha visto un'iniziativa né del Governo, né del Parlamento, ma solo dichiarazioni di principio, mentre poi sono state le regioni a legiferare al riguardo, vede un tessuto a macchia di leopardo sul territorio nazionale, con ul-

teriori macchie all'interno delle regolamentazioni definite dai singoli comuni in virtù delle leggi regionali.

Per quanto posso esprimere in termini assolutamente personali, non si è colto il segno di un'iniziativa possibile, che, a mio avviso, dovrebbe essere ripresa completamente. Con alcune linee di indirizzo serie, il tema potrebbe diventare di grande significato sul Paese, ma se ne è fatto un dibattito di tipo più ideologico, che non operativo.

A me preme, però, sottolineare un aspetto che colgo dall'ipotesi sul livello nazionale, che noi abbiamo sottolineato in moltissimi documenti e che rimetto anche alla vostra attenzione. Le procedure nel nostro Paese distruggono qualunque iniziativa: non è più possibile funzionare con procedure come quelle che dobbiamo rispettare oggi.

Una ricerca dell'Università Bocconi, ormai da tre anni a questa parte, dimostra che il costo del non realizzato, solo in alcuni dei settori infrastrutturali fondamentali del nostro Paese, si aggira intorno ai 400 miliardi di euro. Se dovessimo inserire quello della casa, sicuramente implementeremmo di molto la cifra.

Non è possibile che dal momento in cui si perviene a una decisione di tipo generale a quello in cui si ha l'effettiva concreta realizzazione degli interventi passino molti anni. Oggi abbiamo discusso della ripartizione, decretata nei mesi scorsi, di finanziamenti programmati dal Governo quattro anni fa, che non sono mai stati resi attivi, coinvolgendo tutti i tipi di quadro politico. La modifica delle procedure non costa niente; può solo rendere. Questo è un tema che, evidentemente, non crea grande *appeal*, ma è reale.

Voglio solo aggiungere, condividendo la sottolineatura che solo una riforma vera di governo del territorio possa portare a considerare adeguatamente anche il tema della casa, che, come ANCI, ci siamo battuti e abbiamo ottenuto quella definizione di alloggio sociale che è diventata norma nel Paese dal giugno del 2008 e che consente di avere le aree a costo zero, purché lo si voglia.

Credo, dunque, che ci sia anche, andando a prendere a bocconi le norme, il modo per ricomprenderle dentro un quadro generale, di cui si avverte il bisogno. D'altronde – mi permetto di affermarlo, anche se non ne abbiamo discusso – ormai da diverse legislature Camera e Senato lavorano sui testi unici piuttosto che sulle proposte di nuova legge di governo del territorio; l'ultima volta si è arrivati fino a un voto di una delle due Camere, ma non dell'altra, quindi si è trattato di un lavoro interrotto.

Mi permetto solo un'ultima sintesi. Visto che avete all'attenzione un decreto fiscale con tutte le proprie caratteristiche, mi permetto di sottolineare una questione: per realizzare l'edilizia residenziale pubblica si paga l'IVA, il che è folle. Gli Istituti autonomi case popolari, chiamati in modo diverso sul territorio, non godono delle agevolazioni del 36 per cento per compiere le ristrutturazioni. Ancora stamattina veniva sottolineato questo aspetto, perché, in virtù delle alienazioni parziali effettuate nel tempo, il privato diventato proprietario della casa popolare può avere tale agevolazione, ma l'ALER o l'ATER no. Siamo dentro una babele infinita.

PRESIDENTE. Nel ringraziare gli auditi, dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti di Confabitare.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul mercato immobiliare, l'audizione di rappresentanti di Confabitare.

Sono presenti il presidente di Confabitare, Alberto Zanni, il segretario, Pietro Dimagli, il responsabile del Centro studi, avvocato Maddalena Mignardi, e il componente del Centro studi, avvocato Massimo Vitagliano.

Ringrazio tutti per la presenza e do subito la parola al presidente Zanni.

ALBERTO ZANNI, *Presidente di Confabitare*. Desidero, innanzitutto, ringraziare, a nome mio e dell'associazione Confabitare, il presidente e tutti i componenti dell'VIII Commissione per averci invitato, in qualità di associazione che rappresenta la proprietà immobiliare, a discutere in quest'audizione sul tema, sicuramente molto importante, dell'analisi del mercato immobiliare italiano. Esso assume un'importanza maggiore in questo momento di crisi economica che sta attanagliando il nostro Paese e colpendo il mercato immobiliare e dell'edilizia, un mercato che riteniamo essere un perno dell'economia italiana, ragion per cui è essenziale affrontare la situazione per rilanciare l'economia italiana.

Dal nostro punto di vista, riteniamo che, in questo momento, più che a nuove costruzioni sia importante pensare a una nuova politica delle locazioni. Innanzitutto, in Italia ci sono già molti immobili di nuova costruzione – parliamo soprattutto della situazione al centro e al nord del nostro Paese – ancora in attesa di essere venduti e a carico delle imprese costruttrici. Inoltre, nelle nostre città si registrano numerosi alloggi sfitti. Con una buona politica delle locazioni si potrebbe provvedere a inserire tali alloggi nel mercato delle locazioni.

Fornisco due numeri per portarvi un esempio. Nella città di Bologna, da dove proveniamo, ci sono 7.500 appartamenti sfitti in attesa di trovare un inquilino. A Reggio Emilia – abbiamo guardato tale dato in onore del presidente Alessandri – ci sono 7 mila alloggi sfitti. Sono dati che fanno riflettere. Con una buona politica delle locazioni si può provvedere a mettere sul mercato delle locazioni tali immobili sfitti.

Per arrivare a una buona politica delle locazioni, a nostro avviso, il primo aspetto da curare è sicuramente quello fiscale. Da tempo sosteniamo l'introduzione della cedolare secca del 20 per cento sulle locazioni, che permetterebbe sicuramente di incentivare i proprietari ad acquistare immobili e a immetterli nel mercato delle locazioni, compiendo anche investimenti, e soprattutto contribuirebbe all'emersione del mercato nero nelle locazioni stesse e a rilanciare il mercato delle locazioni in generale.

La cedolare secca, che voi sicuramente conoscete, è un metodo di tassazione degli affitti che va a colpire in modo autonomo il reddito di un immobile affittato rispetto agli altri redditi di un proprietario. Lo viene, dunque, a separare dai diversi scaglioni di reddito di ogni singolo proprietario. A nostro avviso – ripeto, e passo a un tema successivo – questa è sicuramente la strada giusta per rilanciare il mercato delle locazioni.

Un'altra soluzione è sicuramente quella di estendere i vantaggi fiscali dei canoni concordati a tutti i comuni e non solo a quelli ad alta tensione abitativa. Oggi il canone concordato è un'ottima soluzione per rilanciare il mercato delle locazioni. Il riferimento è alla legge n. 431 del 1998, al cosiddetto « secondo canale », cioè quello dei canoni concordati, che è ottima perché concede il vantaggio all'inquilino di avere in affitto un immobile a prezzi sicuramente più bassi rispetto a quelli normali di mercato: parliamo, mediamente, nelle grandi città, di un 30 per cento in meno rispetto ai valori di mercato.

Dall'altra parte, però, concede ai proprietari alcuni sgravi fiscali per colmare la differenza di affitto non percepito. Tali sgravi fiscali sono di tre tipi: uno riguarda l'ICI, qualora i comuni abbiano deliberato la riduzione o l'azzeramento dell'imposta comunale sugli immobili, un altro la riduzione del 30 per cento sull'imposta di registro e l'ultimo un'ulteriore riduzione del 30 per cento, rispetto a quella già prevista del 15 per cento, sull'IRPEF dovuta al reddito dell'appartamento.

Con questi tre vantaggi solitamente il proprietario è incentivato ad affittare gli appartamenti a canone concordato, come ricordavo, dando l'opportunità all'inquilino di avere un affitto molto più basso rispetto a quello di mercato.

Ciò può avvenire sicuramente nei comuni ad alta tensione abitativa, che spesso sono i comuni capoluogo e limitrofi. Visto che provengo da Bologna, mi è facile

portare un esempio relativo a tale città. Nella provincia di Bologna ci sono 60 comuni e solo 11 sono considerati ad alta tensione abitativa: oltre al comune capoluogo, si tratta di dieci comuni confinanti e di quello di Imola, che peraltro è stato inserito tra i comuni ad alta tensione abitativa da pochi anni.

Per gli altri comuni l'unica agevolazione concessa ai proprietari per poter sottoscrivere i canoni concordati è quella della riduzione dell'ICI, laddove i comuni l'abbiano deliberata. A nostro avviso, una buona proposta sarebbe quella di estendere a tutti i comuni d'Italia questi tre tipi di agevolazioni, proprio per incentivare tale strumento, che riteniamo molto importante per rilanciare il mercato delle locazioni.

Analogamente, riteniamo fondamentale portare a regime le agevolazioni del 36 e del 55 per cento, con riferimento agli interventi di manutenzione straordinaria e di efficientamento energetico degli immobili, per i proprietari che vogliono eseguire questi tipi di lavori. Si tratta di provvedimenti che vengono di anno in anno confermati per l'anno successivo, il che non dà la possibilità ai proprietari di poter programmare interventi negli appartamenti, anche in quelli da affittare e non solo in quelli dove essi abitano.

A mio avviso, avanzare la proposta di portare a regime tale tipo di incentivo contribuirebbe anche alla riqualificazione degli appartamenti e alla possibilità di mettere sul mercato della locazione immobili che hanno subito determinati lavori e ristrutturazioni al loro interno.

Svolgo una precisazione, compiendo un passo indietro, per quanto riguarda la cedolare secca del 20 per cento, che, peraltro, mi risulta essere applicata in questo periodo a L'Aquila, dove purtroppo un anno fa si è verificato il terremoto che ha distrutto la zona. Si è ventilata l'ipotesi di promuovere questo tipo di tassazione anche nei comuni considerati capoluogo o nelle città metropolitane.

Noi riteniamo che ciò non sia giusto – l'abbiamo anche riportato nel documento che abbiamo consegnato e che lasciamo a disposizione della Commissione – perché potremmo venire a creare tipologie diverse di trattamento tra proprietari immobiliari, ovvero tra i proprietari immobiliari che possiedono un appartamento in un comune dove potrebbe essere possibile applicare la cedolare secca e altri che possiedono immobili in comuni dove non sarebbe possibile farlo. Ciò creerebbe, a nostro avviso, una disparità di trattamento che porterebbe addirittura, sempre secondo il nostro ufficio legale, a poter richiedere l'intervento della Corte costituzionale a difesa dell'articolo 3 della Costituzione sulla parità dei diritti e doveri dei cittadini italiani.

Per essere brevi e anche per non rubare tempo alla Commissione, nel documento che abbiamo lasciato a disposizione abbiamo riportato alcune soluzioni che, a nostro parere, potrebbero dare risposta alle fasce deboli della popolazione per il rilancio delle locazioni e del mercato immobiliare nel nostro Paese.

Abbiamo, infatti, identificato alcune fasce deboli, che vorrei riassumere: le giovani coppie, che spesso faticano a formare una famiglia proprio perché sono in difficoltà a trovare un alloggio dove poter dimorare; gli anziani; gli studenti universitari, soprattutto nelle città dove è presente una sede universitaria; i lavoratori fuori sede, che sono molto importanti anche per la ripresa economica delle nostre aziende, dal momento che molte imprese che stentano a trovare sul territorio dove operano manodopera qualificata si debbono spesso rivolgere a lavoratori che provengono da altre città d'Italia o addirittura da altri Paesi e che tali lavoratori, venendo nelle nostre città, trovano come primo problema sicuramente quello dell'alloggio per loro e per le famiglie che li seguiranno a prezzi a canoni accessibili; in ultimo, i portatori di handicap e i diversamente abili.

Abbiamo individuato in queste cinque categorie le fasce deboli di persone a cui dare una risposta per trovare un alloggio dove poter dimorare. Non illustro le soluzioni, perché sono già riportate nel documento, che potrete leggere con calma.

Un'ultima considerazione è relativa alla percentuale dell'edilizia residenziale pubblica. L'Italia ha la percentuale più bassa, rispetto agli altri Paesi d'Europa, di edilizia residenziale pubblica: siamo al 4,5 per cento del patrimonio immobiliare presente sul nostro territorio, rispetto a percentuali ben più alte della Francia, che si attesta al 16 per cento, e della Germania, con il 18 per cento, e a percentuali sicuramente più alte di altri Paesi.

Questo è forse l'unico punto su cui bisogna intervenire, perché dobbiamo dare una risposta alle famiglie che rappresentano i cosiddetti « nuovi poveri », ossia coloro che non riescono ad affrontare il mercato privato delle locazioni nemmeno attraverso l'attivazione dei canoni concordati, ma debbono rivolgersi all'edilizia pubblica.

I comuni fanno fatica a dare questo tipo di risposta proprio per via della percentuale bassa di immobili di proprietà dei comuni, degli Istituti autonomi case popolari e delle Agenzie per la casa regionali.

Questo può essere, dunque, l'unico settore in cui occorre intervenire, o per realizzare nuovi alloggi, o soprattutto – credo che questa sia la strada più adatta – per recuperare il patrimonio esistente, elevato, che va ristrutturato e rimesso in circolazione nel mercato delle locazioni.

Del resto, pensiamo che non si debba sempre gravare sulla categoria dei proprietari immobiliari per far svolgere a questi il ruolo di ammortizzatore sociale. L'abbiamo fatto anche nel 1978 con l'introduzione dell'equo canone e abbiamo continuato a farlo. Lo dimostra il fatto che la settimana scorsa siamo stati chiamati a Bologna dal Prefetto Angelo Tranfaglia a sottoscrivere un protocollo d'intesa per la dilatazione dei tempi di almeno 12 mesi per l'esecuzione degli sfratti per morosità agli inquilini che non pagano l'affitto. In questo momento, in cui le famiglie sono in difficoltà perché hanno perso il posto di lavoro o sono in cassa integrazione, il prefetto ci ha chiesto la sottoscrizione di un protocollo d'intesa, che abbiamo riportato nel documento che ho depositato, per alleviare queste tensioni.

A noi va bene, però non possiamo pensare che lo Stato italiano si debba sempre basare sui proprietari immobiliari per attuare gli ammortizzatori sociali e, quindi, chiediamo un intervento anche da parte delle istituzioni per risolvere il problema.

PRESIDENTE. Le chiediamo scusa, presidente, ma dobbiamo rientrare in Aula per votazioni immediate. Nel ringraziare, quindi, i nostri auditi per la disponibilità manifestata, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa il 19 luglio 2010.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 9 GIUGNO 2010

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ANGELO ALESSANDRI**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ANGELO ALESSANDRI

La seduta comincia alle 14,05.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti della Federazione italiana per la casa (Federcasa) e della Confederazione nazionale inquilini associati (CONIA).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul mercato immobiliare, l'audizione di rappresentanti della Federazione italiana per la casa (Federcasa) e della Confederazione nazionale inquilini associati (CONIA).

Ringrazio tutti per la presenza e do subito la parola al dottor Luciano Cecchi, presidente di Federcasa.

LUCIANO CECCHI, *Presidente nazionale di Federcasa*. Ringrazio per la convocazione di questa audizione. Tengo subito a dire che ciò che sinteticamente illustreremo è scritto in un brevissimo documento che abbiamo consegnato ai vostri collaboratori.

Noi siamo certamente una sorta di anomalia se ci riferiamo, in astratto, al tema dell'indagine in corso, vale a dire al mercato immobiliare. Tuttavia, possiamo dire che nell'arco dell'ultimo ventennio il nostro settore ha trasformato circa 200.000 inquilini in 200.000 proprietari di casa. Questo è sicuramente un fenomeno inerente il mercato immobiliare che va considerato. Si può dire, quindi, che dal settore pubblico, il cui compito inizia col cercare di fornire un alloggio a chi ha redditi bassissimi, si può nel tempo offrire a queste famiglie dal reddito appunto bassissimo la possibilità di diventare proprietarie di casa nel momento in cui la loro condizione, fortunatamente, si è in qualche modo trasformata nel tempo.

Oggi possiamo affermare che il patrimonio di edilizia residenziale pubblica resta una risorsa importante se utilizzata, anche tramite la sua alienazione, per nuovi investimenti e per politiche nel campo del settore abitativo. Va da sé che le condizioni di oggi non sono identiche a quelle di diciassette anni fa, a quelle che portarono all'approvazione della legge n. 560 del 1993.

Le condizioni che hanno favorito un'alienazione di massa, e quindi anche una fornitura di liquidità ai nostri enti associati (quindi ai gestori di edilizia residenziale pubblica) non sono ovviamente oggi quelle di allora. All'epoca, a un risparmio consistente delle famiglie, accumulato in BOT e simili, si aggiungevano le condizioni dei figli in fase lavorativa, che non erano precari, e che

quindi contribuivano alla possibilità di raggiungere il loro sogno di acquisto della casa.

Credo che oggi questo fenomeno nel nostro inquilinato non esista più oppure sia fortemente marginale rispetto a quel periodo. L'alienazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica resta dunque una risorsa sicuramente utilizzabile, ma resta il fatto che forse lo è difficilmente in questo momento.

La mia considerazione non è frutto di uno studio appropriato e dettagliato, ma scaturisce alla luce dei dati di esperienza, a partire da quello relativo all'entità degli insolventi mutuatari, che è molto elevata, al punto che è difficile per le banche fare operazioni di recupero attraverso le aste perché non vi sono partecipanti in quanto non c'è denaro in circolazione.

Rispetto a quegli anni, nei quali vendere significava creare le condizioni per fare ripartire un settore importante dell'economia o anche solo per fare interventi positivi nel settore come l'edilizia residenziale pubblica, oggi bisogna trovare altre soluzioni. Possiamo riprendere un'attività positiva, quindi anche contribuire al rilancio dell'economia attraverso il settore edilizio, nella misura in cui veniamo posti nella condizione di ripristinare una capacità autonoma di investimento.

Individuiamo nelle proposte che avanziamo alcuni punti fondamentali. In primo luogo, rivendichiamo una sorta di parità di trattamento sul piano fiscale tra il settore privato e il settore pubblico. Non riusciamo a comprendere una legislazione che sul fronte fiscale vede incentivare il settore privato attraverso la detrazione di imposta sugli interventi di manutenzione straordinaria o di riqualificazione, o garantire incentivi per politiche di risparmio energetico per gli interventi sui propri immobili, mentre esclude da questa politica incentivante il patrimonio di edilizia residenziale pubblica.

A questo proposito – riferendomi agli ordini del giorno che questa Commissione ha già fatto propri in molte occasioni, sono sicuro che da parte vostra ci sia molta sensibilità, che mi piace sottolineare – devo segnalare che c'è una contraddizione di fondo nel differente trattamento sul piano fiscale. Infatti, in ragione delle vendite cui ho fatto cenno, si sono costituiti ben 27.000 condomini circa, dove si trovano ancora quantità consistenti di alloggi pubblici, non venduti. Spesso questi condomini sono gestiti da soggetti privati (ad esempio ragionieri amministratori condominiali), che curano anche la parte non venduta, quindi il patrimonio pubblico. Ora, laddove le assemblee condominiali decidono – siamo felici che i nostri ex inquilini divenuti proprietari possano finalmente farlo – di avviare interventi di riqualificazione o di risparmio energetico, l'ex inquilino divenuto proprietario godrà degli incentivi fissati dalla legge mentre noi, rimasti proprietari della parte invenduta, non godiamo di questo trattamento. Siamo costretti, quindi, a seguire le decisioni nel campo privato distogliendo risorse da programmi che miravano a interventi di altra natura.

Credo che questa discriminante non possa più rimanere a lungo tale. Diciamo questo anche per una ragione molto elementare: specialmente laddove si vuole ridurre i consumi energetici e rientrare tutti nell'ambito dell'obiettivo 20/20/20, per cui dovremo comunque tutti intervenire sugli immobili esistenti, riesce difficile immaginare che non ci siano risorse, incentivi o promozioni di qualsiasi natura per far sì che anche noi possiamo collaborare al raggiungimento di questo obiettivo.

A questo proposito aggiungiamo alle nostre proposte una dimostrazione pratica che, se venisse ripristinato l'incentivo del 55 per cento, che mi pare il punto di partenza indispensabile, e ci venisse concesso il recupero in un arco di tempo di dieci anni, lo Stato non subirebbe alcuna ripercussione in termini di aumento del peso dell'intervento.

Naturalmente, enti come i nostri, pur godendo – l'auspicio è questo – dell'incentivo del 55 per cento, avrebbero comunque il problema di coprire l'autofinanziamento del 45 per cento che rimane. Sotto questo profilo – so che la vostra

Commissione ha avuto già modo di affrontare questo argomento, cosa che abbiamo valutato con forte interesse, esprimendo un giudizio estremamente positivo nei confronti del lavoro della VIII Commissione della Camera – siamo convinti di richiedere il sostegno a un'iniziativa, sulla quale stiamo lavorando anche in forma diretta con la Cassa depositi e prestiti, per avere un fondo di rotazione che ci consenta di decollare per la parte di autofinanziamento che ci compete. Non possiamo, infatti, chiedere la copertura complessiva dell'intervento, ma riteniamo che sulla base del risparmio che potremmo ottenere a mano a mano con gli interventi, saremmo in grado di restituire al fondo quanto ci viene concesso in partenza.

In tal senso, rivolgo un appello al presidente, in primo luogo, e a tutti gli onorevoli deputati della VIII Commissione e chiedo loro di farsene promotori nei confronti di colleghi di altre Commissioni, ovviamente coinvolgibili. La materia fiscale, infatti, ci darebbe risorse per poter svolgere la nostra parte, ma di per sé non sarebbe sufficiente.

Esiste, infatti un ulteriore problema di parità di trattamento – uso un termine terra terra – tra pubblico e privato per superare il quale bisognerebbe, a nostro avviso, fissare una norma di indirizzo – poiché la materia è competenza esclusiva delle regioni bisogna stare attenti a possibili ricorsi – che indichi la necessità che per il settore dell'edilizia pubblica ci sia un canone di locazione di equilibrio.

Oggi il canone medio è di 80 euro, che vanno depurati di 34 euro di imposte. Non mi si dica che con la cifra restante si può gestire bene un alloggio dal punto di vista della sicurezza, della salubrità e del decoro ! Questo non è pensabile e credo che siano ormai fuori dal tempo quelle organizzazioni sindacali che ci chiedono di abbassare questi canoni.

Il problema è istituire un canone di equilibrio. Stabilito che con 150 euro, da depurare delle imposte, si può gestire bene un alloggio, questa media sarà raggiunta anche grazie ad un meccanismo di solidarietà interna: l'inquilino che avuto accesso all'alloggio da povero, con un canone al minimo, quando migliora la sua condizione di vita sarà chiamato a pagare un canone via via più superiore, anche al canone di equilibrio, contribuendo così alla stabilità del sistema.

Quello che manca deve essere compensato da un fondo pari a quello di sostegno all'affitto per il settore della locazione privata fissato dalla legge n. 431 del 1998, che all'articolo 11, se non sbaglio, già destina il fondo all'edilizia residenziale pubblica, laddove parla di edilizia residenziale pubblica e privata.

Bisognerebbe, quindi, ragionare su questa questione e noi riteniamo che una norma di indirizzo potrebbe aiutare a far capire alle regioni e, a mano a mano, agli enti locali che contribuiscono a incrementare il fondo di cui all'articolo 11, che esso è indirizzato a sostenere il canone non solo nelle locazioni private, ma anche nel settore pubblico.

In conclusione, riconoscere l'uguaglianza di trattamento fiscale e degli incentivi tra pubblico e privato è elemento di per sé sufficiente a farci decollare e a essere soggetti attivi nelle politiche di investimento, di cambiamento, di ricostruzione sul costruito eccetera. Inoltre, forse questo può dare una mano consistente anche al rilancio dell'economia, in particolare nel settore che più ci riguarda, l'edilizia, con tutto l'indotto che ne deriva.

PRESIDENTE. Do ora la parola al dottor Tiziano Maramotti, presidente di CONIA.

TIZIANO MARAMOTTI, *Presidente nazionale di CONIA*. Signor presidente, saluto e ringrazio lei e la Commissione per questa audizione. CONIA è un'associazione di inquilini e porta all'interno di questa audizione l'esperienza che ha maturato nel contatto diretto con le persone. Abbiamo preparato e consegnato un documento, in modo che possa rimanere traccia del nostro intervento.

Molto brevemente – lascerò poi il compito di un'illustrazione più specifica

all'avvocato Bertacche – tenevamo a segnalare la drammaticità del momento sotto il profilo delle locazioni, degli affittuari e degli inquilini. Abbiamo avuto nell'ultimo anno, in tutti i nostri sportelli, un po' in tutte le regioni, un'esplosione di situazioni di grandissima difficoltà, con un'incapacità di rispondere da parte del settore immobiliare in determinati casi.

Non mi riferisco agli ultimi, perché alle situazioni più drammatiche si riesce a recuperare in qualche modo una soluzione, grazie soprattutto alla Federcasa e alle agenzie presenti sul territorio. Esistono, però, molte persone che non riescono più a sopportare il canone libero, di 700, 800, 900 euro al mese, che non hanno punteggio e requisiti sufficienti per accedere a un'assegnazione e si trovano in strada. Trovarsi in strada significa disgregare un nucleo familiare, con un coniuge da una parte e i figli da un'altra, nell'attesa di qualcosa che non si sa quando arriverà, con problematiche a catena a carico dei servizi sociali e via discorrendo.

Quello che vogliamo rappresentare, nel nostro piccolo, è un contributo rispetto ad azioni che potrebbero alleggerire questa situazione. Lascio all'avvocato Bertacche il compito di illustrarlo.

GIOVANNI BERTACCHE, *Vicepresidente nazionale di CONIA*. Avevamo preparato un documento che è agli atti, ma mi riallaccio a quanto detto dal presidente, modificando in qualche modo quanto abbiamo già depositato.

Sentiamo che le aziende territoriali si sentono isolate dai comuni, da un lato, e dalle regioni, dall'altro. I comuni non mettono a disposizione le aree sufficienti per le costruzioni e via dicendo. Il presidente dell'ATER di Vicenza, Marco Tolettini, che è qui presente, può testimoniare a questo proposito. Dall'altra parte, le regioni pretendono dalle aziende territoriali bilanci in ordine e che quadrino. È l'esigenza di un'azienda. Si tratta, tuttavia, di aziende che hanno perduto quel poco di buono che c'era negli ex IACP (Istituti autonomi case popolari) diventando, quindi, aziende che devono far quadrare i bilanci, praticamente delle agenzie, sia pure a canone controllato.

Oggi, come è stato già giustamente sottolineato, per chi si trova sotto la soglia cosiddetta della povertà, se vogliamo chiamarla così, il confine tra il pubblico e il privato si è ormai disciolto. C'è necessità, quindi, di un intervento ulteriore, non tanto attraverso le aziende territoriali, quanto – insistiamo – attraverso gli enti locali.

Gli enti locali devono farsi portatori delle esigenze vecchie e nuove. Parlo di esigenze vecchie perché già a partire dalla legge n. 431 del 1998 sono nati i problemi. Adesso sono ulteriormente accentuati dalla crisi attuale, ma non è detto che prima non ci fossero forti tensioni in questo settore. Con la legge n. 431 del 1998, infatti, si è liquidato completamente un certo mondo di controllo, di dirigismo, di statalismo o come preferite chiamarlo, e improvvisamente si è liberalizzato senza alcun incentivo, né dalla parte dell'offerta né dalla parte della domanda. Per questo si è costretti continuamente, ancora oggi, alle proroghe degli sfratti, ripetendo un'antica tradizione che risale addirittura al 1936. Si va avanti di proroga in proroga perché – modestamente, l'avevamo anche detto nella Sala Rossa qui vicino, prima del varo della legge n. 431 del 1998 – non si risolvono in questo modo i problemi.

In che maniera questi problemi potrebbero essere risolti? Anzitutto rivedendo la legge n. 431 del 1998, che dovrebbe essere esclusivamente una legge di princìpi, la cui attuazione dovrebbe rimandare agli enti locali e alle associazioni di categoria. Tutte le associazioni devono partecipare a una contrattazione collettiva non a livello centrale, ma a livello territoriale, neanche regionale, al massimo provinciale – noi suggeriremmo addirittura a livello comunale, perché il piccolo comune di montagna e il comune di pianura hanno esigenze diverse – lasciando alle parti di modulare le diverse situazioni locatizie. Questa è vera libertà, ma è soprattutto un andare incontro, ovviamente inserendo incentivi sia per chi

offre in locazione i propri appartamenti sia per chi ha necessità di prendere in locazione.

Questo è il momento giusto per intervenire sulla legge n. 431 del 1998, che ha di punto in bianco cancellato tutto il mondo della legge n. 392 del 1978, che forse esagerava e certamente non era una legge perfetta. Tuttavia, si può tornare non dico a ricalcare la strada della legge n. 392 del 1978, ma certamente a percorrere una via di equilibrio, la cui ricerca va lasciata alle parti, non allo Stato e nemmeno alla regione, ma alle parti.

Quante volte sentiamo, per esempio, di locatori disponibili a cedere in locazione i propri alloggi, purché alle spalle ci sia qualcuno – e questo qualcuno lo si individua nelle associazioni di categoria – che garantisca anche moralmente che un inquilino è serio, eccetera ? Allora, il secondo punto importante, oltre alla legge di principio, è che l'inquilino abbia un'assistenza. Le assistenze ormai sono dappertutto, le si regalano; perché soltanto in questo campo non deve esserci assistenza ?

Ricordate la sentenza della Corte costituzionale, la quale non ha detto che le associazioni non hanno diritto e voce in capitolo, ma soltanto che mancavano loro i criteri di legittimità a convalidare i patti in deroga. Da quel momento non se n'è più parlato. Diamo vita alle associazioni, non solo nella contrattazione, che ripeto deve essere territoriale e non centrale. Del resto, a Roma cosa ne sanno di quello che succede in Calabria o nel Veneto ? Diamo alle associazioni peso e funzioni !

Abbiamo individuato, tra le altre cose, anche la conciliazione. Liberiamo i tribunali dalle cause e, soprattutto, diamo forza e voce anche agli inquilini, i quali non potrebbero sostenere cause, che non finiscono mai, davanti a un tribunale. Introduciamo la conciliazione e valorizziamo le associazioni. I comuni se ne servono, ma le associazioni sono chiamate di volta in volta, periodicamente, e poi sfuggono. Esse hanno bisogno, invece, di essere presenti, di essere sensibilizzate e di portare la propria esperienza agli enti territoriali. Servirà anche al legislatore, se è il caso.

Due punti, dunque, sono importanti: in primo luogo, definire una legge cornice, demandandone l'attuazione all'autonomia più vicina possibile a dove essa si esplica; inoltre, valorizzare l'associazionismo, provando così a superare il momento difficile, che non è nato – ripeto – con la crisi, ma già esisteva con la legge n. 431 del 1998.

PRESIDENTE. Do la parola agli onorevoli deputati che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

VINCENZO GIBIINO. Rileggendo la sintesi del lavoro di questa Commissione sull'indagine del mercato immobiliare, a distanza di un anno notiamo una riduzione delle vendite del parco immobili, una criticità nell'erogazione dei finanziamenti, quindi della parte mutuabile a favore di chi vuole acquistare, che scende dal 90 all'80, al 70, al 60 per cento fino alla mancata erogazione, un trasferimento di fatto delle richieste dal mercato della compravendita al mercato della locazione, evidenziando così lo stato di difficoltà delle famiglie, uno *stock* di immobili attualmente invenduti e costruiti o dalle cooperative o dall'edilizia privata che ammonta a circa 120.000 unità. Inoltre, un dato che volevo segnalare è quello relativo a 800.000 immobili attualmente non utilizzati o inagibili di proprietà pubblica o privata.

A fronte di questi elementi, l'indagine evidenzia il dato relativo alla richiesta di 600.000 immobili a favore delle persone meno abbienti da collocare sul mercato, e una serie di difficoltà e di criticità mostrate dai vari comparti, ognuno in ragione della rappresentanza di specifici interessi.

Riguardo alla sollecitazione di Federcasa, a mio giudizio appare assolutamente condivisibile la proposta che oggi viene enunciata. Mi riferisco alla parità pubblico-privato nel « mercato » degli incentivi: 36 per cento per le ristrutturazioni e 55 per cento per l'efficientamento energetico.

Appare un po' in controtendenza lo Stato che, da una parte, decide di raggiungere gli obiettivi di Kyoto o di Copenaghen (cosiddetto « pacchetto 20/20/20 »), e dall'altra parte, avendo di fronte un mercato immobiliare in cui gli immobili pubblici di proprietà degli IACP e dei comuni raggiungono circa il milione di appartamenti, deve mostrare maggiore disponibilità a dialogare con gli enti pubblici, piuttosto che con decine di migliaia di singoli conduttori o proprietari. Questo potrebbe significare la realizzazione immediata dell'efficientamento energetico di tutte questi immobili. Mi sembra un grande dispendio di tempo non accedere a questa richiesta.

Quanto al fondo di rotazione, come ha evidenziato il presidente di Federcasa Cecchi, mi sembra un suggerimento sostenibile. Esso consentirebbe di andare incontro agli enti che stanno sopportando bilanci in perdita o sociali (se vogliamo tradurli come servizio da parte dello Stato alle famiglie meno abbienti); di fatto, essi non possono realizzare un utile in quanto ai già bassi canoni di affitto che vengono corrisposti sono applicate le imposte, il che comporta un rendimento locativo inevitabilmente più basso dei costi sostenuti.

Condivido inoltre il suggerimento di considerare un'idea di immobile pubblico o privato che presenti almeno degli standard e quindi abbia un costo locativo. Se però gli enti non riescono a fornire questo servizio che non può che essere qualificato come un servizio sociale perché in effetti il canone di locazione è fissato a un valore troppo basso da leggi statali e regionali, è ovvio che occorra una specifica struttura, un fondo di sostegno o di solidarietà, da individuare nelle disposizioni della legge n. 431 del 1998 o in altri strumenti che il Parlamento o il Governo possono trovare. In questo modo, si potrebbe arrivare a uno *standard* di qualità, modulabile in funzione del pubblico, del privato e della capacità reddituale della famiglia che abita nell'immobile, oggi con un certo parametro, domani – speriamo – con un reddito più alto, che possa consentire a chi abita questi appartamenti di contribuire in misura maggiore al canone di locazione.

Per quanto riguarda le considerazioni dei rappresentanti di CONIA, credo che sia auspicabile l'intervento degli enti locali, ma a me sembra che da quando è stata emanata la legge sul piano casa, nell'agosto del 2008, a fronte di una presenza degli IACP o degli enti sociali a vario titolo impegnati prima nella costruzione e nel servizio che viene reso alle famiglie meno abbienti, regioni, province e comuni siano invece assolutamente latitanti.

Devo inoltre segnalare che la possibilità di costruire anche a riscatto, pensando a una premialità nella costruzione per quanti, privati, vogliano utilizzare la finanza di progetto oppure i diritti edificatori, in realtà è venuta meno perché i comuni in difficoltà economica non hanno voluto rendere disponibili le aree, quindi consentire una costruzione a basso prezzo, ma in realtà sono diventati imprenditori di se stessi, hanno acquisito le aree, modificato la destinazione urbanistica e rivenduto sul mercato per pareggiare con i servizi resi e con il Patto di stabilità.

Occorre fare quindi un ragionamento complessivo: gli enti locali certamente devono fare la loro parte, ma lo Stato deve anche capire che con questa crisi economica la coperta è corta, quindi non è facile imputare le responsabilità all'uno o all'altro.

La sollecitazione relativa alla legge n. 431 del 1998, affinché diventi legge di principio, e al trasferimento a livello locale della contrattazione, con l'impegno da parte dell'associazionismo, è certamente una sollecitazione importante. Il principio di sussidiarietà sicuramente porta a una maggiore conoscenza sul territorio. Non ho letto la vostra documentazione, ho solamente ascoltato la vostra relazione, però sarei curioso di comprendere meglio – probabilmente dalla documentazione lo capirò – quale può essere un sistema di funzionamento valido: a volte, infatti, delegando troppo

sul territorio, e non sapendo a chi, si rischia di non far più funzionare il sistema.

PRESIDENTE. Do la parola ai rappresentanti di Federcasa e di CONIA per la replica.

LUCIANO CECCHI, *Presidente nazionale di Federcasa*. Vorrei ringraziare l'onorevole Gibiino per la condivisione di alcune proposte che abbiamo avanzato come Federcasa e segnalare, a maggior sostegno di quanto abbiamo scritto, alcuni elementi.

A Milano – cito un dato preciso – abbiamo più di 13.000 alloggi che incassano dai canoni di affitto meno di quanto versino di imposte. Voglio ricordare che 13.000 alloggi sono il complesso di una decina di nostre aziende; Milano è una grande città, per questi alloggi si versano 33,5-34 euro di imposte e si ricavano 20 euro di canone. Pertanto, quando parliamo di un canone di equilibrio che ci consente di mettere le cose a posto esponiamo una prima questione.

In secondo luogo, l'onorevole Gibiino ha citato il piano casa dell'agosto 2008. Il piano, all'articolo 1, lettera *b)*, pone l'obiettivo dell'incremento dell'edilizia residenziale pubblica attraverso risorse dello Stato, incrementate da risorse della regione, degli enti locali e di altri enti pubblici, compresa l'alienazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica. Questa ultima parte è stata cancellata dalla sentenza della Corte costituzionale dello scorso marzo.

Su questo obiettivo, tuttavia, non c'è nemmeno un euro. Lo segnaliamo anche perché, all'opposto, sono previsti 140 milioni per incentivare la nascita di fondi immobiliari locali ai fini dell'*housing* sociale. Al riguardo, poi, sarebbe importante definire cosa è un alloggio sociale, io, per ora, rimango fermo alla definizione di cui al decreto ministeriale del 22 aprile 2008, secondo cui si tratta di alloggi destinati ad offrire un alloggio alle famiglie che non sono in grado di affrontare il pagamento di un canone nel settore della locazione privata. Questa definizione, a mio avviso, indica dunque uno strumento per la gestione della famiglia e dei suoi bisogni, non per la costruzione degli immobili, che è altra cosa.

Non so se sotto sotto si sta cercando di perfezionare la definizione di alloggio sociale, tuttavia registro che nel piano casa è previsto un finanziamento che va verso questo settore, che ha come obiettivo canoni di locazione da 400 euro al mese. Ciò significa 800 euro al mese di costo dell'abitare, quindi un reddito di 30.000 euro all'anno; un conto è il canone, infatti, un conto è il costo dell'abitare.

Ora, stando agli ultimi dati statistici, pare che oltre la metà dei contribuenti dichiari meno di 14.000 euro all'anno di reddito. C'è qualcosa, quindi, nella scelta di finanziare parte del piano casa dell'agosto 2008, che non quadra. E vi diciamo subito che cosa lo può far quadrare: la nascita dei fondi immobiliari locali da parte di Cassa depositi e prestiti significa finanziare il 40 per cento dell'intervento ipotizzato con un prestito di trent'anni. Non capisco, però, perché non sia possibile, da parte di Cassa depositi e prestiti, concedere un mutuo per trent'anni anche a noi. Spero che non ci siano concezioni di classe dentro il piano casa.

Inoltre, perché i comuni che hanno pochi terreni dovrebbero conferirli al fondo ? Conferiscano al fondo il 70 per cento delle aree, ma il 30 per cento lo diano a noi. Mettendo insieme queste aree e un mutuo di Cassa depositi e prestiti torniamo a costruire alloggi con canoni di affitto non superiori ai 220-230 euro al mese, ben inferiori a 400. Questa è una garanzia. Non si capisce perché non sia possibile fare per il pubblico ciò che è stato pensato per il privato.

Questa è una delle ragioni forti a sostegno delle nostre richieste. Sono convinto che questa Commissione – l'avete più volte dimostrato – abbia grosse sensibilità nei nostri confronti. Ne sono una prova quei due o tre ordini del giorno che, grazie a voi, sono stati presentati in Aula

e sono diventati patrimonio di condivisione. Vorremmo passare dalla carta a qualche elemento operativo.

EMIDIO ETTORE ISACCHINI, *Vicepresidente nazionale di Federcasa*. Vorrei rapidamente ringraziare anch'io la Commissione, il suo presidente, l'onorevole Gibiino e tutti gli altri componenti.

Vorrei integrare questo incontro richiamando una situazione che credo debba essere posta all'attenzione di tutti. Vengo da Brescia, una città sicuramente non tra quelle considerate depresse, dove però quello della casa e degli sfratti sta diventando un problema da tenere sotto controllo.

Con cadenza settimanale teniamo un tavolo con la prefettura, che si sta muovendo in modo assolutamente egregio. Vorrei sottolineare che questo tema può diventare nel prossimo futuro dirompente, non tanto per gli sfratti all'interno dell'edilizia residenziale pubblica, ma all'interno del settore privato, dove i casi di morosità stanno aumentando in modo esponenziale. Le morosità sono per il 60 per cento assolutamente involontarie, nel senso che derivano da condizioni economiche e sociali molto diverse rispetto a quelle dell'anno scorso.

La valutazione che è stata fatta nel documento di questa Commissione sulla situazione del patrimonio immobiliare va completamente rivisitata. L'onorevole Gibiino ha fornito alcune indicazioni anche di tipo numerico che, a mio avviso, sono interessanti. Abbiamo un invenduto molto forte, quindi io sarei per provvedere a qualche intervento, che evidentemente deve essere finanziariamente sostenuto, che vada più nella direzione di un recupero dell'invenduto a favore delle famiglie. Anche perché il problema degli sfratti è contingente, non più rinviabile, e coinvolge in questo momento, in una situazione come quella del nostro Paese, sia gli inquilini sia i proprietari di case. Da una parte, infatti, ci sono gli inquilini che restano senza una casa; dall'altra i piccoli proprietari che dall'affitto ricavano un piccolo incremento di reddito che consente loro di vivere in modo decoroso. I problemi, pertanto, riguardano sia una parte che l'altra.

In questa fase, valuterei la possibilità di un'acquisizione degli immobili invenduti; i piani di vendita che noi abbiamo predisposto stanno registrando risultati catastrofici, perché la gente non ha più un euro da investire e le banche non concedono più credito. Per il rilancio dell'economia del settore, dunque, porrei maggiore attenzione ad altri interventi, quali ad esempio il risparmio energetico, che può finanziare anche la ristrutturazione di ampie zone del nostro patrimonio abitativo, e ritornerei sulla questione di una parità tra pubblico e privato per quanto riguarda gli incentivi.

Vorrei, in particolare, sottolineare alla Commissione il problema degli sfratti, che diventerà veramente drammatico nei prossimi mesi.

GIOVANNI BERTACCHE, *Vicepresidente nazionale di CONIA*. Signor presidente, come si è sentito, non è l'azienda territoriale che risolve i problemi, né di ieri né di oggi.

L'azienda territoriale ha un suo preciso e limitato scopo, che non ci consente di superare le difficoltà passate e presenti, perché essa è obbligata prima di tutto al rispetto delle esigenze di bilancio e ne risponde alle regioni. Tutte le provvidenze che vengono invocate oggi dai rappresentanti delle aziende territoriali più che allo Stato dovrebbero essere richieste alle rispettive regioni; saranno queste ultime, poi, più che la Federcasa, che potranno esigere tali provvidenze dallo Stato attraverso i fondi di rotazione.

I comuni, come diceva prima l'onorevole Gibiino, sono più che latitanti; peggio ancora, essi hanno approfittato della speculazione privata per fare a loro volta speculazione, lo abbiamo scritto a chiare lettere nel documento. Ma se forniamo ai comuni i fondi di rotazione per questo tipo di servizi, dal momento che a ogni taglio che viene praticato essi lamentano di non poter più offrire i servizi che già rendevano (bisognerebbe anche chiedersi

quali servizi abbiano realmente fornito finora), la soluzione è responsabilizzarli una volta per tutte. Finché i comuni si limitano a chiedere l'elemosina o comunque a tirare la giacchetta a qualcuno, è chiaro che non sentono la responsabilità. L'ATER svolge dei compiti ben precisi, ma dal momento che è ormai difficile ravvisare il confine tra pubblico e privato, lasciamo ai sindaci la responsabilità nel settore della casa. Parliamo di autonomie e di federalismo, allora diamo ai sindaci gli strumenti necessari per operare, ma lasciamo che si assumano le loro responsabilità.

Per quanto riguarda la delega, cioè l'attuazione *in loco*, è prevista dalla legge n. 431 del 1998, ma viene dopo quella a livello centrale. Considerando che sul piano sindacale generale si sta superando la contrattazione centrale a favore di quella locale, non riusciamo a fare altrettanto anche per la casa ?

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,55.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa
il 19 luglio 2010.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 GIUGNO 2010

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ANGELO ALESSANDRI**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ANGELO ALESSANDRI

La seduta comincia alle 15,05.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti Mario Mantovani.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul mercato immobiliare, l'audizione del sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti Mario Mantovani.

Ringrazio il sottosegretario per la presenza e gli do subito la parola.

MARIO MANTOVANI, *Sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti*. Ringrazio il presidente e la Commissione per l'invito a partecipare all'odierna audizione su un argomento di grande attualità. Ho preso atto delle audizioni che la Commissione ha già svolto di altri attori del mercato immobiliare e devo dire che il Governo, per quanto attiene a un tema così importante come la casa, ha messo subito in campo il piano di edilizia abitativa nazionale, il cosiddetto « Piano casa 1 ».

Questo piano è stato approvato – come sapete – nei primi cento giorni dal Governo; che ne aveva fatto una bandiera non solo per la campagna elettorale, ma anche dal punto di vista operativo. Il piano di edilizia abitativa nazionale è stato confermato poi e divenuto operativo con l'approvazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 luglio 2009, previa delibera del CIPE, sentita la Conferenza unificata Stato-regioni e autonomie locali, ha quindi avuto avvio concreto e lo abbiamo constatato con soddisfazione. Detto piano oltre a essere un obiettivo programmatico del Governo, si è posto delle finalità molto precise: in primo luogo quella di contribuire a superare il disagio abitativo nelle diverse forme che ha assunto a seguito delle trasformazioni economiche e sociali, in particolare nelle grandi concentrazioni urbane.

Il piano persegue inoltre l'obiettivo di trovare soluzione al degrado urbano derivante da fenomeni di alta tensione abitativa, avviando il volano che potrà contribuire a implementare l'azione che il Governo sta sostenendo per il superamento della crisi. Per la prima volta, quindi, abbiamo un insieme integrato di molteplici linee di intervento che, potenziandosi sinergicamente, vengono incontro ad una maggiore platea di soggetti. Non è più il piano di edilizia economica popolare rituale e forse anche un po' stantio del passato, ma una nuova modalità di intervento.

I contenuti si articolano in tre aree di intervento, che comprendono a loro volta molteplici possibilità. Una prima linea di intervento è diretta a incentivare i fondi immobiliari anche locali. A tale proposito, vi do notizia, anche se credo lo sappiate già, che il decreto autorizzativo del bando di gara per l'individuazione del soggetto che dovrà gestire il fondo nazionale è stato registrato e pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* il 9 giugno scorso. Il termine per la presentazione delle domande è stato fissato al 20 agosto e pertanto le società interessate a partecipare al suddetto bando dovranno farne richiesta entro quella data.

Ripeto, il termine della presentazione delle domande è fissato al 20 agosto ma è già aperto dal 9 giugno, quindi siamo ancora in una fase attiva.

Il fondo nazionale che sarà costituito da un capitale pari ad almeno un miliardo di euro da parte di investitori istituzionali, oltre ai 150 milioni di euro che il Governo ha già messo a disposizione, potrà intervenire a sostegno dei fondi locali fino al 40 per cento dell'investimento di questi ultimi. Gli interventi dovranno avere le seguenti caratteristiche fondamentali: elevati livelli di vivibilità, salubrità, sicurezza e sostenibilità ambientale ed energetica, così come indicato nel piano nazionale di edilizia abitativa.

La seconda area di interventi è diretta a finanziare l'edilizia residenziale pubblica di proprietà degli ex IACP. Tale linea di intervento opera con una prima *tranche* di 200 milioni di euro, costituiti integralmente da finanziamenti statali, che erano stati istituiti con decreto ministeriale 18 dicembre 2007 e che sono già stati distribuiti: abbiamo, infatti, emesso il relativo decreto il 18 novembre 2009 e i primi anticipi sono già stati trasferiti alle regioni. La residua parte del precedente programma, sino alla concorrenza dei noti 550 milioni di euro, sarà attivata non appena saranno rese disponibili ulteriori risorse.

Infine c'è una terza area di azione che riguarda gli interventi che potranno essere attivati nel limite delle risorse disponibili annualmente, derivanti da precedenti linee di finanziamento non attivate, che a oggi sono pari a 377,8 milioni di euro.

Il decreto di ripartizione tra le regioni è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 7 maggio di quest'anno. Abbiamo incontrato lo scorso 3 giugno tutte le regioni, concordando con loro delle linee di intervento per l'utilizzo di questi circa 400 milioni di euro. Questi interventi riguardano l'incremento del patrimonio di edilizia residenziale con risorse dello Stato, delle regioni, delle province autonome, degli enti locali e di altri enti pubblici, derivanti anche dalla vendita di alloggi di edilizia pubblica in favore di legittimi inquilini; interventi in *project financing*; agevolazioni a cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi e programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale.

Le regioni hanno 180 giorni di tempo dalla data del 7 maggio per presentare le diverse richieste; lo stanziamento è già stato effettuato e distribuito con un decreto del Ministero.

Gli interventi costituiranno programmi integrati di promozione di edilizia residenziale sociale e di riqualificazione urbana caratterizzati, naturalmente, da elevati livelli di vivibilità, di salubrità, di sicurezza, di sostenibilità ambientale ed energetica, anche attraverso la risoluzione di problemi di mobilità, promuovendo e valorizzando la partecipazione di soggetti pubblici e privati.

Gli interventi prescelti potranno essere attuati anche attraverso le procedure del *project financing*.

Abbiamo, infine, alloggi a canone sostenibile: anche in questo caso siamo pronti a distribuire 280 milioni di euro. Oltre al piano nazionale di edilizia abitativa, quindi, il Governo ha concluso, insieme alle regioni e all'ANCI, le procedure di gara per l'individuazione degli interventi da ammettere a questo programma di realizzazione di alloggi a canone sostenibile destinati, naturalmente,

alle categorie svantaggiate. Appena terminate le procedure di controllo – come vi dicevo – i 280 milioni stanziati e impegnati per questa finalità saranno resi disponibili.

In conclusione è importante sottolineare come il Governo sia riuscito in soli due anni ad attivare oltre 1 miliardo di euro per l'*housing* sociale. Quando l'ho riferito alle regioni non ci credevano, ma a conti fatti è così: abbiamo lavorato con la Direzione generale alle politiche abitative, abbiamo recuperato tutto il recuperabile e se aggiungiamo a questi 1,1 miliardi di euro smobilizzati in questi due anni i circa 400 milioni per il sostegno all'affitto arriviamo ad oltre 1,5 miliardi a favore dell'*housing* sociale.

Altra questione da valutare, qualora fosse di vostro interesse, è quella relativa al Piano casa 2. Penso che già ne conosciate bene le linee di intervento. Siamo ormai ad un anno dall'accordo Stato-regioni: le ultime regioni hanno approvato poche settimane fa le relative leggi. Si è partiti in un momento di difficoltà economica, ma comunque si è delineato a livello nazionale, sulla base dell'accordo Stato-regioni, il Piano casa 2 che ha compreso anche lo snellimento di procedure e la promozione dell'attività edilizia.

Gli obiettivi dichiarati dal Governo erano, in primo luogo, quello di far ripartire l'economia e l'occupazione grazie al volano che l'edilizia è in grado di innescare; in secondo luogo di favorire la trasformazione edilizio-urbanistica delle città mediante demolizioni e ricostruzioni. Credo che sia uno degli obiettivi più straordinari messi in campo in questa direzione.

Si è trattato poi di introdurre semplificazioni procedurali per l'attività edilizia regolamentando nel contempo interventi di ampliamento, di demolizione e di ricostruzione.

Intorno a queste finalità e tematiche si è riacceso recentemente il dibattito anche a seguito della norma contenuta nel decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, che consente l'ampliamento dei confini dell'attività edilizia libera, che non necessita quindi di alcun titolo abilitativo, mediante la modifica del testo unico del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 (cosiddetto « Testo unico sull'edilizia ») che include anche la manutenzione straordinaria sulle parti non strutturali dell'edificio, oltre a interventi come l'installazione di alcune tipologie di pannelli fotovoltaici, solari e termici, qualora realizzati al di fuori dei centri storici.

A questa novità, direi piuttosto importante, hanno già dichiarato di voler adeguare le proprie leggi i neogovernatori del Piemonte, del Lazio, della Campania e della Calabria, che hanno anche sottolineato la necessità di verificare i piani casa dei loro predecessori per renderli forse più in linea con i contenuti definiti a livello nazionale nell'intesa Stato-regioni e autonomie locali.

Io ho concluso la mia relazione. Restiamo naturalmente a disposizione.

PRESIDENTE. Ringraziamo il sottosegretario Mantovani.

Do ora la parola agli onorevoli deputati che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

SERGIO MICHELE PIFFARI. Sembra una cavalcata trionfalistica, ma in realtà siamo in una situazione nella quale c'è da sperare che le regioni possano cominciare ad attivare risorse che già due anni fa potevano utilizzare e che questo Governo ha bloccato.

Vorrei evidenziare una problematica legata a questo settore. È vero, oggi sono stanziati 400 milioni di euro a sostegno dell'affitto, ma bisogna dire che una questione è il problema dell'accesso alla casa, quindi poter assicurare una casa a tutti, e altra questione è come rilanciare il settore immobiliare e tutto ciò che ad esso è collegato, come il settore dell'edilizia.

Ricordo che solo pochi giorni fa abbiamo cancellato un provvedimento che sanava d'autorità una serie di abusi edilizi in Campania. Non voglio entrare nel merito di questa vicenda, ma proprio ieri

hanno manifestato circa 2.000 inquilini, di cui 1.500 qui a Roma e altri sparpagliati per l'Italia, delle case ex Enasarco o ancora Enasarco, di fatto un patrimonio pubblico messo a repentaglio per l'azione sconsiderata di alcuni amministratori sui loro investimenti. Per sanare quella situazione e riparare ai guai che sono stati creati in quell'ente oggi bisogna ricorrere, tra l'altro con la trasformazione da ente pubblico a fondazione, alla vera speculazione sugli immobili.

Queste case che erano state realizzate di fatto anche per sostenere l'edilizia economica, oggi vengono messe sul mercato a prezzi che sulla carta sono stabiliti dall'Agenzia delle entrate, ma che in realtà sono superiori a quelli reali di mercato. Quello che più preoccupa è che la maggioranza di queste persone non è in grado di acquistare le case, che verranno trasferite ai fondi immobiliari; gli affitti sono stati rivalutati già oggi del 75 per cento, quindi nei prossimi mesi ci troveremo con persone sfrattate e senza possibilità di acquistare la casa. Una valutazione attenta di queste situazioni eviterebbe di peggiorare la condizione di queste persone.

Nel caso della Campania è stato utilizzato lo strumento dell'emergenza abitativa; io credo che l'emergenza abitativa dovrebbe essere tenuta presente per una serie di questioni. Nei prossimi giorni presenteremo una risoluzione o comunque studieremo una formula per andare incontro a questa emergenza, nel caso specifico per Roma, perché 1.500 alloggi di proprietà Enasarco sono nel comune di Roma. Purtroppo mi risulta che ci siano altre situazioni di questo tipo che andrebbero valutate.

Non dimentichiamo, inoltre, quanta parte della cartolarizzazione del patrimonio pubblico del 2001 è ritornata a carico dello Stato non meno di un anno fa: anche quello incideva per 1-1,5 miliardi di euro di risorse. Ci vuole quindi prudenza, e affrontiamo tutte le questioni con coraggio tenendo presenti le esigenze effettive di chi ha necessità dell'abitazione e non solo dell'aspetto immobiliare e di investimento.

CHIARA BRAGA. Signor presidente, stavo cercando di ricostruire in parte la situazione che il sottosegretario Mantovani ci ha illustrato. Intanto mi associo alle considerazioni che faceva il collega Piffari. Oggi noi abbiamo ascoltato una descrizione molto ottimistica, anche di quanto è stato fatto dal Governo per affrontare il tema del disagio abitativo, su cui si sta concentrando anche questa indagine conoscitiva. Ma gran parte delle cose che il sottosegretario ci ha raccontato sono ormai datate, cioè attengono in qualche modo ad un piano casa che è stato sicuramente annunciato e riannunciato in più occasioni, ma che – ne abbiamo avuto conferma anche oggi – fatica sicuramente, in termini temporali, a trovare un'applicazione concreta e a garantire alle regioni l'attribuzione delle dovute risorse, risorse che già il precedente Governo aveva stanziato e messo a disposizione.

Tra l'altro, dell'importante cifra che il sottosegretario ci ha ricordato, mobilitata in qualche modo dal Governo per fronteggiare il problema della casa nel nostro Paese, è bene ricordare che 550 milioni perlomeno erano già stati stanziati dal Governo Prodi ed erano disponibili e pronti ad essere assegnati alle regioni, con un livello già molto avanzato di definizione degli accordi.

Alla fine del 2007 il trasferimento dei fondi alle regioni è stato bloccato e oggi ci è stato ricordato che solo per una parte di questi 500 milioni si è data attuazione: il sottosegretario ci ha parlato di 200 milioni. Per la parte residua siamo ancora ad attendere la disponibilità delle risorse.

Visti i venti che soffiano in questo periodo, chiederei al sottosegretario se è in grado di fare una previsione o una valutazione, almeno di massima, sulla possibilità di arrivare all'assegnazione di queste risorse mancanti che sono decisive e fondamentali.

Sono state evidenziate dal sottosegretario anche altre questioni. Penso, ad esempio, all'attivazione dei fondi immobiliari locali: anche qui arriviamo comunque dopo molto tempo alla definizione delle ipotesi di accordo e alla messa a disposizione da parte del Governo delle risorse a sostegno dei fondi locali. Sicuramente, al di là delle battute che si facevano sui tempi per la presentazione delle domande, parliamo ormai di tempi molto lunghi rispetto alle prospettive che erano state prefigurate dal Governo con l'annuncio del primo Piano casa.

Penso che un'attenzione debba anche essere posta – lo diceva il collega Piffari – alla questione del disagio abitativo grave. Abbiamo registrato, negli ultimi mesi, una crescita esponenziale, anche per effetto della crisi economica, dei problemi degli sfratti per morosità che in alcune realtà del nostro Paese stanno raggiungendo davvero livelli molto preoccupanti. Ci risulta che nelle ultime finanziarie il fondo per il sostegno agli affitti sia stato progressivamente svuotato di stanziamenti: l'impegno su questo fronte si è sicuramente ridotto. Allo stato attuale non c'è la dovuta attenzione per promuovere un programma straordinario di riqualificazione e di recupero del patrimonio edilizio esistente, mettendo a disposizione alloggi da destinare alle classi sociali con un affitto sostenibile o concordato. Questa potrebbe essere una soluzione per dare risposta a un'esigenza, che è crescente e sempre preoccupante.

Aggiungo soltanto un'osservazione sulla modifica a cui faceva riferimento il sottosegretario, relativamente alla normativa edilizia che allarga e amplia l'esercizio di attività di edilizia libera. Nel nostro Paese c'è sicuramente un'esigenza di semplificazione e di alleggerimento delle procedure burocratiche, ma credo che nello stesso tempo ci sia anche la necessità di predisporre i dispositivi che consentano comunque agli enti locali, sui quali pesa in modo particolare l'onere del controllo, della conformità e di una corretta tutela e uso del territorio, di esercitare efficacemente queste funzioni.

Se alleggeriamo, legittimamente, la parte autorizzativa e degli interventi edilizi, dobbiamo però in qualche modo farci carico di promuovere un sistema di rafforzamento dei meccanismi di controllo, a meno che non si vogliano, invece, perseguire strade diverse e legittimare anche forme di utilizzo del territorio ai limiti della legalità, a cui poi si dà risposta con il ricorso all'ennesimo condono edilizio di cui questo Paese non ha assolutamente bisogno.

RAFFAELLA MARIANI. Ringrazio il sottosegretario per averci concesso questa audizione, ma dobbiamo ribadire, come abbiamo sottolineato più volte direttamente a lui, la nostra completa insoddisfazione sulle politiche abitative espresse fino ad oggi da questo Governo.

Signor sottosegretario, bene ha sottolineato l'onorevole Braga la questione del ritardo e anche della difficoltà nell'erogazione dei fondi, rispetto a quanto le regioni si attendevano per rispondere alle esigenze dei territori che sono realmente strangolati dalla questione delle politiche abitative, soprattutto in riferimento alle categorie più deboli. Ma al di là di questo, voglio dire al sottosegretario che fin dall'avvio della discussione in questa Commissione, pur approvando complessivamente l'idea del Governo sul Piano casa 1 e sul Piano casa 2, si è ribadita la necessità di ottemperare a determinate esigenze. *In primis* alla proroga degli sfratti, richiamata dall'onorevole Braga, alla quale, dialogando anche con la maggioranza, si era stabilito di porre un termine, condizionato, tuttavia, all'avvio di un piano sulle politiche abitative da parte del Governo che indicasse se non una definitiva soluzione della questione degli sfratti, perlomeno un percorso chiaro per il suo superamento e per mitigare il complessivo fenomeno del disagio abitativo nel nostro Paese.

Di tutto questo non abbiamo riscontrato effettivamente niente di concreto.

Lei oggi, signor sottosegretario, ci ha spiegato come sono stati ripartiti alcuni fondi di cui ci è stata data notizia nell'arco degli ultimi mesi: ad esempio i 200 milioni di euro, stanziati peraltro nel 2007, che sono stati erogati solo nel marzo di quest'anno, ovvero gli stanziamenti destinati alla SGR (società di gestione del risparmio) per costituire il grande fondo per gli investimenti immobiliari, che mi sembra ammontino a 150 milioni di euro, che sono stati sottratti al piano di edilizia popolare.

È vero, come lei afferma, che il piano di edilizia popolare è superato, non è più al passo con i tempi, ma noi non vediamo neanche un'alternativa. Vorremmo perciò capire, anche considerando la critica molto forte che viene dalle regioni e dal mondo dell'edilizia residenziale pubblica – sappiamo che ogni regione si è organizzata per proprio conto –, qual è per il Governo la soluzione definitiva, qual è la proposta politica del Governo. Non l'abbiamo ancora riscontrata.

In questi ultimi due anni abbiamo visto solo demolire un progetto che comunque era condiviso anche con le regioni e con le categorie che fanno riferimento a questa complessa e articolata questione e non abbiamo avuto risposte concrete.

Abbiamo sentito fare richiami al superamento del disagio abitativo e del degrado urbano, ma non abbiamo visto i risultati. Abbiamo ascoltato grandi annunci, anche da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, che in circostanze diverse ci hanno parlato di risorse per la costruzione di 30 mila, 100 mila, 50 mila alloggi da attribuire alle categorie più svantaggiate: di tutto questo effettivamente non abbiamo traccia.

L'indagine conoscitiva è nata, anche su nostra richiesta, proprio per arrivare a delle conclusioni dopo aver ascoltato tutti coloro che, con differente titolo, si occupano delle questioni in oggetto. Dal momento che questa è la nostra ultima audizione, credo che il bilancio sia purtroppo molto negativo.

Vorremmo che il Governo ci dicesse anche per quanto tempo, a suo giudizio, questi temi dovranno essere lasciati solo all'iniziativa degli enti territoriali, delle regioni e dei comuni. In questa fase ci troviamo a suggerire alle amministrazioni locali e alle regioni, che dopo l'ultima manovra economica prospettata sono ancora più a disagio rispetto ai fondi che verranno erogati soprattutto sul sociale e sui servizi, di inventarsi qualcosa a supporto di una politica abitativa che non esiste.

Siamo tutti consapevoli delle risorse ridotte che in questo momento sono a disposizione dello Stato, abbiamo ben chiara l'entità della crisi economica che attraversa non solo il nostro Paese in questo momento, ma avremmo voluto vedere un maggiore impegno e celerità da parte del Governo.

Signor sottosegretario, sentiamo parlare tutti i giorni di semplificazione, di efficienza e di politiche più efficaci, ma noi vorremmo che il Governo facesse queste cose in concreto rispetto a questa priorità delle grandi aree metropolitane del nostro Paese, indipendentemente dalla loro collocazione a nord o a sud e dalle appartenenze politiche delle rispettive amministrazioni.

Riguardo al fondo sociale per l'affitto, la situazione reale è quella che ci hanno riferito tutti gli auditi i quali ci hanno detto che, in un momento di gravissima crisi occupazionale, le richieste di accesso al fondo stanno aumentando in maniera esponenziale rispetto agli aiuti disponibili; le situazioni di gravissima crisi occupazionale, a cascata, comportano infatti anche difficoltà a sostenere mutui e affitti, soprattutto per coloro che purtroppo devono usufruire già di ammortizzatori sociali. Non abbiamo una soluzione in tasca, ma riteniamo che rispetto a questa emergenza e a questa difficoltà eccezionale del nostro Paese, un Governo che di questo dice di fare una priorità debba indicare anche alcune soluzioni.

Non riteniamo opportuno, in una situazione di emergenza, considerare prio-

ritaria la costruzione di nuove abitazioni; l'investimento nei fondi immobiliari, pure auspicabile, rappresenta solo una parte della risposta al problema e richiede uno sforzo nell'individuazione del *project financing* e dell'*housing* sociale con le fondazioni bancarie. Chiediamo al Governo in questa situazione di crisi di mettere a disposizione delle categorie in difficoltà le abitazioni già costruite e da riqualificare: rispetto a questo obiettivo non abbiamo però riscontrato nessun tipo di contributo. Rivolgo quindi un appello, perché ritengo che anche sul fronte delle politiche abitative ci sia la necessità di farsi sentire.

Vorrei fare un'ulteriore riflessione. Abbiamo avuto richieste da molte amministrazioni locali riguardo alle vecchie misure relative ai contratti di quartiere, che consentivano di individuare insieme alle amministrazioni comunali soluzioni per la riqualificazione di alcuni quartieri. Di queste misure che erano state efficaci e di aiuto a molte amministrazioni non c'è più traccia nelle politiche del Governo: forse perché non ci sono le necessarie risorse complessive nel settore delle politiche abitative ? Lascio anche questo come un punto di riflessione; i contratti di quartiere accanto alle misure più urgenti, sono stati utili per le nostre amministrazioni e penso si possano individuare alcune soluzioni. Dico questo perché, nell'ottica di dare una mano alle amministrazioni locali, forse sarebbe opportuno individuare soluzioni, anche con una compartecipazione economica, per la riqualificazione di aree che appartengono ai comuni. Il collega Piffari citava le cartolarizzazioni: forse si potrebbero avviare alcune forme di compartecipazione con i territori locali per trovare soluzione ad alcune gravissime situazioni.

ARMANDO DIONISI. Ringrazio il sottosegretario per l'illustrazione puntuale che ha fatto. Vorrei soltanto far presente che il Piano casa 1 e il Piano casa 2 nascevano da due esigenze fondamentali: dare risposta al disagio abitativo presente nel nostro Paese, soprattutto nelle grandi aree urbane e favorire la ripresa dello sviluppo economico. In un momento di grave crisi sappiamo bene che quando l'edilizia tira, anche la situazione economica migliora soprattutto sul piano dell'occupazione.

Oltre ai ritardi che si registrano nell'erogazione dei finanziamenti alle regioni – e nelle grandi aree urbane come Roma sono anni che si dibatte sui finanziamenti già deliberati dalla regione – io vorrei segnalare un altro problema irrisolto, vale a dire l'individuazione delle aree edificabili per non consumare ulteriori aree agricole nel nostro territorio. Rimane inoltre aperta la questione della riqualificazione, attraverso la demolizione e la ricostruzione delle aree fortemente degradate.

Il sindaco Alemanno ha lanciato l'idea dei grattacieli nelle periferie: si tratta di un tema oggetto più di un grande dibattito culturale che di scelte politiche. Dobbiamo invece dare risposte a esigenze sociali spesso drammatiche nelle grandi aree urbane. Bisognerebbe pertanto compiere uno sforzo per snellire le procedure per l'individuazione e la riqualificazione delle aree stesse. Non intendo entrare nel dibattito sull'opportunità di edificare dei grattacieli, ritengo però che ci siano aree fortemente degradate che potrebbero essere utilizzate sia per l'edilizia residenziale che per l'edilizia privata.

L'altra grande questione che spesso viene affrontata alla luce di retaggi ideologici è quella dell'edilizia residenziale pubblica, che è bloccata dalla mancata mobilità del patrimonio. In una città come Roma, su un patrimonio di 100.000 unità tra case comunali e case ex IACP, basterebbe una mobilità del 10 per cento per mettere a disposizione migliaia di alloggi alle categorie disagiate.

Purtroppo non si riesce, non si è mai riusciti e non riuscirà nessuno a regolarizzare le occupazioni abusive degli alloggi, che sono migliaia e migliaia. Liberandoci degli approcci ideologici ritengo che si possa affrontare questo tema con la responsabilità di chi amministra un pa-

trimonio pubblico, i cui costi gravano sul comune e sulla regione, perlomeno per la manutenzione straordinaria che spesso è necessaria, che spesso non è efficace, che spesso non è efficiente. Darei pertanto la possibilità agli inquilini, studiando le forme e i modi opportuni, di diventare proprietari delle abitazioni di edilizia residenziale pubblica, destinando le risorse finanziarie alla costruzione di altri alloggi per quelle categorie sociali che man mano si affacciano sul mercato dell'emergenza abitativa.

Dico questo perché le altre soluzioni sono che ho sentito mi appaiono, per così dire, molto fantasiose. Sono state riportate delle cifre, ma quando fossero assegnate risorse in regioni come la Lombardia o il Lazio vi sarebbe poi il problema dell'individuazione delle aree da destinare a queste necessità. Da anni si dibatte intorno a un piano regolatore approvato poi recentemente dal comune di Roma che, per esempio, non prevede aree da destinare all'edilizia residenziale pubblica. Mi dispiace che oggi non sia presente il collega Morassut.

Credo che il Governo dovrebbe incidere maggiormente nei confronti delle regioni su due temi prioritari: l'individuazione delle aree e la loro riqualificazione attraverso la trasformazione urbana, cioè la demolizione e la ricostruzione, con procedure più snelle e più rapide. Altrimenti, continueremo a dibattere per anni se fare la riqualificazione con i grattacieli.

Ritengo inoltre che il Governo dovrebbe intervenire sulle leggi che impediscono di liquidare gran parte del patrimonio dell'edilizia residenziale pubblica esistente, consentendone l'acquisto a coloro che vogliono diventare proprietari, anche attraverso le regolarizzazioni. Questo patrimonio infatti rappresenta un costo e non produce nulla, mentre potremmo utilizzare il ricavato delle vendite per costruire nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Non dobbiamo limitarci ad una politica degli annunci ma dare una risposta concreta all'emergenza abitativa che nelle grandi città diventa sempre più drammatica. Il collega Piffari ha richiamato le questioni relative al patrimonio degli ex enti previdenziali. Se l'obiettivo è dare risposta all'emergenza abitativa e favorire lo sviluppo economico il Governo deve dare soluzione a quei temi prioritari, oltre che sollecitare il celere l'impiego dei fondi già esistenti nei bilanci delle singole regioni; se infatti questi fondi saranno spesi tra cinque, sei, sette anni probabilmente ci riferiremo ad altre situazioni e soprattutto ne parleremo al passato.

VINCENZO GIBIINO. Signor presidente, contrariamente ai miei colleghi, io vedo sempre il bicchiere mezzo pieno. Ricordo a quanti sono seduti in questa Commissione e hanno maturato un'esperienza parlamentare più lunga della mia che l'attenzione dello Stato a questo tema termina nel 1997, quando decidiamo che la Gescal non finanzia il comparto abitativo e demandiamo tutto alle regioni. I successivi passaggi relativi alla modifica del Titolo V della Costituzione, alla creazione della Conferenza Stato-regioni e alla difficoltà dei rapporti tra maggioranza e opposizione che si traduce nel braccio di ferro tra Governo e regioni che ritarda l'attuazione di determinati programmi, la dicono lunga sulle politiche abitative in Italia.

Certamente ci troviamo in un momento di grande emergenza. Forse qualche Stato ha una situazione peggiore dell'Italia: penso, ad esempio, alla Grecia. E rispetto al momento in cui questo Governo Berlusconi ha iniziato a pensare alle possibili risposte sulle politiche abitative, tante cose sono cambiate.

Voglio ricordare – per averla vissuta, facendo parte del tavolo di concertazione previsto dalla legge n. 9 del 2007 dell'allora Governo Prodi, che quei famosi 550 milioni, oggetto poi del braccio di ferro, in effetti erano stanziati, ma non impegnati e forse le procedure per giungere alla piena attuazione e spesa di queste somme sarebbero state lunghe.

Ringrazio il sottosegretario per la relazione puntuale, ma anche per l'atten-

zione che il Governo ha prestato in questi due anni al Piano casa 1 che ha allargato lo spettro di azione non solo verso chi è bisognoso, verso i destinatari delle case popolari, ma anche verso le giovani coppie, le famiglie monoreddito e verso chi utilizzava strumenti diversi, rispetto al passato, dal finanziamento fine a se stesso, con una premialità nelle aree in termini di diritti edificatori o di finanza di progetto. Il Piano Casa 2, ricordo, doveva essere finalizzato a svegliare economicamente l'Italia dal basso, anche in questo caso si è verificato un conflitto con le regioni per chi metteva più limiti alla burocrazia al fine di impedire l'aumento dei volumi.

Ricordo solamente che in Italia almeno il 50 per cento del patrimonio abitativo è costituito da villette mono e bifamiliari, quindi sarebbe stato impensabile che l'italiano decidesse di distruggere o rovinare la propria villetta facendo abusivismo sulla sua stessa proprietà. Quindi le regioni forse in questo caso hanno esagerato.

Mi preme inoltre sottolineare che dall'indagine sul mercato immobiliare di cui è stata protagonista questa Commissione è emerso che 120.000 immobili sono invenduti e che 800.000 immobili di proprietà pubblica o privata sono inagibili. È emerso, inoltre, che il mercato si è spostato dalla necessità o dalla volontà della compravendita, perché si è ridotta la possibilità delle banche di erogare mutui, alla volontà e alla necessità locativa. Da questa situazione deriva la necessità che il Governo si orienti verso l'utilizzo di una cedolare secca per ampliare l'offerta locativa.

Concludo precisando che le esperienze dei contratti di quartiere e di riqualificazione urbana e una maggiore attenzione attraverso una lente di ingrandimento di ciò che è accaduto in questi mesi, dovranno portare questa Commissione, superando dunque il braccio di ferro in atto tra Governo e regioni, a trovare una soluzione e a proporre una legge quadro sulla casa che contemperi le esigenze economiche ma contemporaneamente anche quelle sociali del nostro Paese.

MAURO LIBÈ. Signor presidente, non volevo prendere la parola, ma a seguito dell'intervento del collega Gibiino mi vengono in mente due questioni. Noi siamo sempre stati costruttivi su questo tema, e lo dico perché non ci sono giustificazioni da parte del Governo, dato che basta leggere la relazione che ci ha presentato il sottosegretario per notare che sui tre capitoli sono utilizzati tre verbi al futuro. Non c'è niente di già fatto. Noi dell'UdC siamo collaborativi sul futuro, ma non potete venirci a raccontare che fino adesso è stato fatto qualcosa. Altrimenti ho l'impressione che qualcuno viva un po' al di fuori della realtà.

L'ultima questione, proprio per essere chiari, riguarda la cedolare secca. La chiediamo da quando è in carica il Governo. Voi siete ampia maggioranza e non è ancora stata introdotta anche se tutti continuano a dire che deve essere fatto. Dunque, noi ci siamo dal primo giorno, se volete la possiamo approvare domani.

CHIARA BRAGA. Vorrei solo chiedere una precisazione. Ho preso atto della relazione che gentilmente il sottosegretario ci anche consegnato, però nel suo intervento faceva riferimento ai 400 milioni di euro – se il mio appunto è corretto – per il fondo di sostegno agli affitti: vorrei capire se può precisare o confermare questa cifra e come sono allocate queste risorse in bilancio.

PRESIDENTE. Do la parola al sottosegretario Mantovani per la replica.

MARIO MANTOVANI, *Sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti*. Francamente dico che se è vero che il ruolo dell'opposizione sia quello di dare dei giudizi generalmente non favorevoli è comprensibile. Però che una parte dell'opposizione esprima un giudizio prettamente negativo mi sorprende un po'. E

sono sorpreso perché è vero, onorevole Piffari, che i soldi vecchi promessi erano appunto promesse, ma non è mai stato attivato un solo euro nei due anni precedenti alla nostra attività.

Dico questo perché ad oggi sono trascorsi due anni rispetto al precedente Governo, che nel periodo di attività non ha emesso un euro a favore dei fondi né per l'edilizia residenziale, né per i fondi di sostegno, né per le strutture, noi non solo abbiamo attivato, ma abbiamo smobilizzato oltre 1,5 miliardi di euro. Capisco che si debba esprimere il giudizio negativo, però non per partito preso. Altrimenti sono convinto che anche il giudizio non corrisponde alla realtà.

Ringrazio, invece, l'onorevole Dionisi per lo sforzo con cui incita il Governo ad andare avanti, ma devo purtroppo dire che la casa è una competenza regionale: le aree da ricercare sono competenza dei comuni e delle regioni. Il Governo può incentivare le leggi ma il Parlamento deve approvarle.

Noi siamo pronti a recepire qualsiasi intervento, ma devo anche precisarle che ogni qual volta abbiamo detto di vendere il patrimonio pubblico – come lei sta giustamente suggerendo – per tre volte la Corte costituzionale ha bocciato il punto che il Governo aveva proposto e che il Parlamento aveva approvato.

Sotto questo aspetto, forse dovremmo procedere a nuovi stimoli, però tenga conto che le competenze sul tema casa sono assolutamente legate alla questione regionale.

Onorevole Libè, quando si dice che il relativo decreto è stato emanato il 18 novembre e che i primi anticipi sono già stati trasferiti alle regioni non si tratta proprio di un futuro: mi sembra che l'espressione verbale « sono stati » sia un passato. Onorevole Piffari, i soldi – è vero – erano stati promessi, però oggi sono tutti impegnati ed in parte già erogati fino alla concorrenza di 1,5 miliardi, se comprendiamo il sostegno all'affitto.

Credo che rispetto ai due anni precedenti di Governo, anche i 550 milioni cui si fa riferimento furono bloccati dal Ministro Di Pietro. Noi non c'entriamo.

RAFFAELLA MARIANI. Non diciamo falsità !

MARIO MANTOVANI, *Sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti*. Purtroppo è stato così: oggi ne abbiamo rimessi in campo 200. Eventualmente metteremo a disposizione le carte e la lettera del Ministro Ferrero che si lamentava. Ci siamo documentati: non veniamo in audizione solo per ascoltare qualche veemente contrarietà al Governo.

Per quanto riguarda gli sfratti per morosità, le deputate Braga e Mariani sanno che è stata fatta un'analisi sul tema attraverso i prefetti. È la seconda analisi che questo Governo commissiona ai prefetti: l'ultima è del dicembre scorso. Sono ovviamente disponibili i dati.

Nell'incontro del 3 giugno la richiesta che abbiamo avanzato alle regioni nell'utilizzo dei 377 milioni è quella di dare assoluta priorità a coloro che rientrano nei requisiti della legge n. 9 del 2007, in maniera tale che sotto questo aspetto si dia assolutamente priorità a chi è in difficoltà. Visto che me lo chiede, onorevole Mariani, le dico che il prefetto di Pisa ha segnalato undici sfratti sulla base della legge n. 9 del 2007. Noi andremo avanti sotto questo aspetto per far sì che le regioni diano assoluta priorità in questo senso.

Passiamo alla riduzione del fondo di sostegno agli affitti. È vero: erano 201 milioni – ho firmato io stesso il provvedimento – per l'anno 2008 e 180 milioni per l'anno 2009. Questi sono i fondi erogati. Va detto che anche sotto questo aspetto abbiamo fatto delle verifiche: ci sono delle regioni che dal 2003 non erogano questi fondi ai cittadini interessati. Anche su questo ci interroghiamo.

Ci sono delle regioni che ricevono dallo Stato i fondi a sostegno dell'affitto che però non vengono erogati direttamente ai

cittadini, ma utilizzati per altri capitoli di bilancio dello Stato. Anche questo ci fa riflettere sull'urgenza e la necessità del sostegno alle famiglie.

Onorevole Piffari, l'Enasarco è un ente privato, per cui non abbiamo una competenza legislativa, neppure di vigilanza. Se riusciamo sul piano legislativo ad assumere iniziative a tal riguardo, siamo assolutamente d'accordo.

Con riferimento al ritardo nell'attuazione dei provvedimenti, è doveroso precisare che per quasi otto mesi, prima delle elezioni regionali, le regioni non si sono presentate in Conferenza Stato-regioni. Anche questo è valso per noi un ritardo nell'approvazione del decreto di applicazione del piano casa, che è stato poi promulgato in agosto, anziché probabilmente otto mesi prima, come sarebbe potuto accadere.

Mi fermo qui e vi ringrazio.

PRESIDENTE. Nel ringraziare nuovamente il sottosegretario Mantovani, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,50.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa il 19 luglio 2010.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

SEDUTA DI MARTEDÌ 13 LUGLIO 2010

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **ROBERTO TORTOLI**

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ROBERTO TORTOLI

La seduta comincia alle 13,30.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Esame del documento conclusivo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul mercato immobiliare, l'esame del documento conclusivo.

Ricordo che la Commissione, con l'audizione svolta nella seduta del 16 giugno 2010, ha convenuto di poter considerare concluso – secondo le determinazioni assunte dall'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi – il programma dell'indagine conoscitiva in titolo.

Avverto che, sulla base degli elementi acquisiti nel corso dei lavori della Commissione, il deputato Foti, conformemente all'incarico conferitogli dalla presidenza, ha predisposto una proposta di documento conclusivo.

Avendo, peraltro, ricevuto dal deputato Foti la comunicazione relativa alla sopravvenuta impossibilità a partecipare alla seduta odierna, in sua sostituzione presento la citata proposta di documento conclusivo *(vedi allegato)*.

Ritengo sia opportuno dare a tutti i deputati della Commissione e al Governo alcuni giorni di tempo per analizzare e riflettere sui contenuti della proposta di documento conclusivo predisposta dal deputato Foti, per poi procedere – spero in tempi molto rapidi – alla sua discussione e approvazione.

In tal senso, nel ricordare che il seguito dell'esame del documento conclusivo è già stato fissato per la seduta di giovedì 15 luglio prossimo, invito i commissari a far pervenire quanto prima le eventuali proposte di modifica del documento stesso e di discuterle anche informalmente con il deputato Foti, al quale affidiamo il compito di predisporre le possibili modifiche e integrazioni alla proposta di documento conclusivo oggi presentata.

Nessuno chiedendo di parlare, rinvio il seguito dell'esame della proposta di documento conclusivo ad altra seduta.

La seduta termina alle 13,40.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa il 15 settembre 2010.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

Indagine conoscitiva sul mercato immobiliare.

PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO

Indice

1. LA RICOSTRUZIONE NORMATIVA

1.1. Il quadro normativo dell'edilizia residenziale pubblica

1.1.1. Premessa

1.1.2. I primi interventi in materia di edilizia residenziale pubblica

1.1.3. I provvedimenti legislativi adottati nell'ultimo decennio

1.2. La dismissione di immobili pubblici residenziali

1.3. Le recenti politiche per il rilancio del settore edilizio

1.3.1. Le proposte di iniziativa parlamentare e la risoluzione per una politica organica della casa

1.3.2. Il *Piano Casa 1*

1.3.3. Il *Piano Casa 2*

2. IL PROGRAMMA E GLI ATTI DELL'INDAGINE

3. PRINCIPALI ELEMENTI EMERSI NEL CORSO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

3.1. I dati e gli elementi di conoscenza raccolti nel corso dell'indagine conoscitiva

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

4. LE QUESTIONI EMERSE E LE PROBLEMATICHE ANALIZZATE

5. LE PROPOSTE E LE SOLUZIONI POSSIBILI

5.1. Mercato delle locazioni

5.1.1. Le proposte prioritarie e strategiche

5.1.2. Le altre proposte prioritarie

5.2. Interventi per riattivare l'offerta di edilizia sociale

5.2.1 Le proposte prioritarie e strategiche

5.2.2 Le altre proposte prioritarie

5.3 Riqualificazione del patrimonio edilizio nazionale

5.3.1 Le proposte prioritarie e strategiche

5.3.2 Le altre proposte prioritarie

5.4 Sostegno delle imprese e alle figure professionali operanti nel mercato immobiliare

5.4.1 Le proposte prioritarie e strategiche

5.4.2 Le altre proposte prioritarie

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

1. LA RICOSTRUZIONE NORMATIVA

1.1. Il quadro normativo dell'edilizia residenziale pubblica.

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

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

alla prima fase appartengono il piano INA-CASA – nato con la legge 43/1949 (cd. legge Fanfani) – e il piano GESCAL (1963-1973) che ha operato avvalendosi della legge 167/1962 – volti entrambi al rilancio dell'attività edilizia e alla costruzione di alloggi per le famiglie a basso reddito;

la seconda fase (1971-1995) caratterizzata dalla legge 865/1971 (cd. legge sulla casa) istitutiva degli IACP (Istituti autonomi case popolari) come referenti in materia di edilizia residenziale pubblica, nonché dalla legge 457/1978, che ha avviato un piano decennale per l'edilizia (vedi infra);

la terza fase nella quale le funzioni degli IACP sono state trasferite alle regioni, cui sono ora attribuite, in seguito alla riforma costituzionale del 2001, le competenze in materia di edilizia governo del territorio, che include anche le politiche per la casa (vedi infra).

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

Il primo decentramento con il trasferimento di deleghe alla regione risale ai primi anni settanta con la legge 865/1971 (cd. legge sulla casa) e ai decreto del Presidente della Repubblica 1035 e 1036 del 1972 recanti la disciplina per le assegnazioni e l'organizzazione degli enti pubblici operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica.

Successivamente, il decreto del Presidente della Repubblica 616/1977 ha riconosciuto alle regioni competenza propria e non delegata: in particolare, con l'articolo 93, comma 2, del decreto del

Presidente della Repubblica 616/1977, sono state trasferite alle regioni « le funzioni statali relative agli IACP », per cui tali istituti sono divenuti enti regionali.

Ai sensi del medesimo articolo 93 è stato altresì attribuito alle regioni anche il potere di organizzare il « servizio della casa » in conformità ai principi stabiliti dalla legge di riforma delle autonomie locali (riforma attuata successivamente, con l'approvazione della legge 142/1990, poi trasfusa nel D.Lgs. 267/2000).

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

La legge 457/1978 (cd. Piano decennale per l'edilizia residenziale) ha quindi attribuito alle regioni nuovi compiti, come la gestione del fabbisogno di cassa e l'esercizio del controllo sul rispetto delle procedure e dei vincoli economici e tecnici da parte dei soggetti fruenti di contributi pubblici.

Il piano decennale per l'edilizia residenziale pubblica, programmato per quadrienni e articolato in cinque bienni, prevedeva, per la prima volta, attraverso interventi di edilizia sovvenzionata ed agevolata, nonché l'acquisizione e l'urbanizzazione di aree, una specifica attività di recupero del patrimonio edilizio degradato, disciplinando, per i relativi interventi, nuovi tipi di strumentazione urbanistica, ad iniziativa pubblica o privata, consistenti in piani di recupero, formati sulla base della preliminare individuazione delle zone di recupero e della c.d. perimetrazione, e subordinati al rilascio dei permessi di costruire.

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

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

l'edilizia sovvenzionata ovvero realizzata in via diretta dallo Stato, dalle Regioni e da altri enti pubblici (IACP e Comuni) con mezzi finanziari esclusivamente pubblici e finalizzata essenzialmente alla locazione a canone contenuto (legge 457/1978 e legge 179/1992);

l'edilizia agevolata ovvero realizzata da privati (promotori immobiliari o cooperative edilizie) con il concorso di finanziamenti pubblici – mutui a tasso minimo/agevolati o anche indicizzati (legge 457/1978 e legge 179/1992);

l'edilizia convenzionata che nasce da un complesso di norme (verte essenzialmente sul diritto di superficie) ed è realizzata direttamente dai privati con copertura dei costi a carico degli stessi. Essa è sorretta da apposita convenzione tra soggetto beneficiario dell'area ed il Comune relativamente alle modalità di utilizzazione della medesima e prevede la concessione ai privati delle aree a costo contenuto (articolo 35 della legge 865/1971 e artt. 17 e 18 del decreto del Presidente della Repubblica 380/2001).

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

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

Precedentemente la legge 513/1977 aveva costituito una delle prime leggi che aveva consentito agli assegnatari di acquistare l'alloggio, avviando il finanziamento di un programma straordinario di intervento nel settore dell'ERP, fissando le condizioni generali sia per l'edilizia residenziale agevolata sia per l'edilizia sovvenzionata.

Il trasferimento dell'intera materia alla competenza regionale è avvenuto quindi con il decreto legislativo 112/1998 (artt. 59-64). È stato soppresso il Comitato per l'edilizia residenziale (C.E.R.), organismo previsto dall'articolo 2 della legge 865/1971, avente il compito di provvedere al riparto dei fondi previsti per i piani di ERP, alla redazione di essi ed alla verifica della loro attuazione e sono stati attribuiti alle regioni i fondi volti al finanziamento degli interventi, accanto alla competenza in ordine alla fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi e per la definizione dei canoni. Allo Stato sono rimasti i compiti di semplice determinazione di principi e finalità di carattere generale, di raccolta di informazioni, di impulso, di garanzia e di sostegno delle fasce economicamente più deboli. La ripartizione di competenze operata dal d.lgs. 112 presenta carattere di marcata novità rispetto alla precedente (decreto del Presidente

della Repubblica 616/1977) che aveva mantenuto allo Stato le funzioni di programmazione nazionale dei finanziamenti dell'edilizia residenziale pubblica. Nel ristretto e definito nucleo di competenze mantenute allo Stato dall'articolo 59 del decreto 112, non compare più infatti tale funzione, mentre al successivo articolo 60, fra le funzioni conferite alle regioni viene indicata la « programmazione delle risorse finanziarie destinate al settore » (programmazione/localizzazione).

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

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

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

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

Al riguardo, si segnala che la decisione 2005/842/CE, della Commissione europea, del 28 novembre 2005, ha stabilito le condizioni alle quali gli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale, sono considerati compatibili con il mercato comune ed esentati dall'obbligo di notificazione di cui all'articolo 88, paragrafo 3, del trattato, purché siano rispettate le seguenti condizioni cumulative: in primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro. In secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente. In terzo luogo, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole. Infine, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico, nel caso specifico, non venga effettuata mediante una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la

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

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

Successivamente, il DL 112 del 2008, articolo 11, co. 7, ha definito tale alloggio come parte essenziale e integrante della più complessiva offerta di edilizia residenziale sociale, che costituisce nel suo insieme servizio abitativo finalizzato al soddisfacimento di esigenze primarie.

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

Tra i principali si ricordano:

la legge n. 179/1992 ha previsto i Programmi di riqualificazione urbana ed ha istituito il fondo speciale di rotazione per la concessione di mutui decennali, senza interessi, finalizzati all'acquisizione e all'urbanizzazione di aree edificabili ad uso residenziale, ovvero all'acquisto di aree edificate da recuperare;

la legge 493/1993, per ovviare alla illegittimità dei programmi integrati, ha previsto i Programmi di recupero urbano (PRU) e di riqualificazione urbana;

la citata legge 560/1993 ha regolamentato l'alienazione degli alloggi di ERP;

la legge 662/1996 ha disposto interventi finanziari per i programmi di riqualificazione urbana rivolti alla realizzazione di interventi complementari di integrazione degli insediamenti di ERP;

il DM 22 ottobre 1997 ha introdotto i Contratti di quartiere; si trattava di programmi complessi per il recupero delle periferie urbane costituiti da interventi edilizi su edifici residenziali, urbanizzazione primaria, piazze e verde, centri anziani, centri sanitari, spazi sportivi, servizi pubblici e spazi per i giovani;

il DM 8 ottobre 1998, n. 1169 ha previsto i Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST);

la legge 431/1998 che, con l'articolo 11, ha istituito il fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni che ha come beneficiari i conduttori aventi i requisiti minimi di reddito previsti dal DM 7 giugno 1999;

la legge 136/1999 che ha previsto norme per il sostegno e il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica con la finalità di semplificazione e razionalizzazione delle procedure per i programmi di edilizia agevolata e sovvenzionata o in materia di erogazione dei finanziamenti, e di criteri di erogazione dei contributi e di assegnazione degli alloggi.

1.1.3. *I provvedimenti legislativi adottati nell'ultimo decennio*. I provvedimenti legislativi adottati nell'ultimo decennio – sia aventi carattere d'urgenza sia ordinari – predisposti prevalentemente con la finalità di dare nuovo impulso alle politiche abitative, si sono mossi lungo alcuni filoni principali strettamente correlati tra di loro:

le misure volte a fronteggiare l'emergenza abitativa soprattutto nelle grandi aree metropolitane;

i programmi nazionali per l'edilizia abitativa nuova, di recupero manutentivo e rifinanziamento di alcuni programmi innovativi in ambito urbano;

la prosecuzione di una politica volta alla dismissione del patrimonio abitativo pubblico, comprensiva della vendita degli I.A.C.P.;

gli interventi volti a dare impulso al mercato delle locazioni;

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

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

L'emergenza abitativa nelle grandi aree metropolitane è stata prevalentemente affrontata attraverso l'adozione di provvedimenti d'urgenza. Mentre, però, nei primi provvedimenti d'urgenza (DL 247/2001, 450/2001, 122/2002, 147/2003) il Governo si era limitato alla mera proroga degli sfratti, a partire dal settembre 2004 ne ha, invece, gradualmente ridotto la portata applicativa ed ha introdotto, nel contempo, anche specifiche misure a sostegno dei conduttori, al fine di evitare una nuova proroga generalizzata esposta al rischio di declaratoria di illegittimità costituzionale, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 155 del 2004. Con tale sentenza la Corte aveva infatti affermato che la sospensione dell'esecuzione degli sfratti « può trovare giustificazione soltanto se incide sul diritto alla riconsegna dell'immobile per un periodo transitorio ed essenzialmente limitato ».

Su tale ultimo profilo, si ricorda che anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, pronunciandosi su taluni ricorsi aventi ad oggetto i

procedimenti avviati dai proprietari per ottenere il rilascio degli immobili da parte dei conduttori, ha condannato lo Stato italiano per violazione dell'articolo 1, Protocollo n. 1 (protezione della proprietà) e dell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) (diritto ad un equo processo sotto il profilo della ragionevole durata).

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

La nuova disciplina dei contratti riservati ha trovato però un'applicazione limitatissima ed il Governo è tornato ad affrontare la situazione di grave emergenza con un nuovo decreto legge (decreto-legge 86/2005) con il quale è stata ridotta la portata applicativa circoscrivendo le procedure di sfratto ad un numero più ristretto di comuni rispetto alle precedenti proroghe e ridisciplinando alcune misure a sostegno dei conduttori disagiati, soprattutto attraverso l'assegnazione di risorse direttamente ai conduttori.

Dopo il decreto-legge 23/2006 che ha ridotto ulteriormente la portata applicativa della sospensione della procedura esecutiva di sfratto, con il decreto-legge 261/2006 la sospensione delle procedure esecutive di sfratto è stata condizionata all'avvio, da parte dei comuni, di alcuni programmi finalizzati all'aumento degli alloggi in locazione. Il decreto è decaduto ma il contenuto è sostanzialmente confluito nella legge 8 febbraio 2007, n. 9 recante « Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali ». Con tale legge sono stati, pertanto, introdotti anche provvedimenti di natura strutturale diretti ad affrontare il problema dell'emergenza attraverso l'avvio di un programma nazionale di edilizia residenziale pubblica e un programma pluriennale di edilizia agevolata e sovvenzionata.

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

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

Nel corso dell'esame parlamentare sono state introdotte anche norme volte a favorire la registrazione dei contratti di locazione e la cessione in proprietà agli IACP degli immobili occupati a titolo di abitazione principale da un mutuatario insolvente e sottoposti a procedura esecutiva immobiliare o concorsuale.

La sospensione delle procedure esecutive di sfratto è stata prorogata, da ultimo, al 31 dicembre 2010, dall'articolo 7-bis del decreto legge 194/2009.

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

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

Successivamente, nella citata legge 8 febbraio 2007, n. 9 sono stati previste e adottate misure per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali.

La legge ha, infatti, individuato nuove forme di concertazione istituzionale per la programmazione in materia di ERP, attraverso le quali viene predisposto, da parte dei Ministeri interessati, un programma nazionale avente ad oggetto, tra l'altro, gli obiettivi e gli indirizzi di carattere generale per la programmazione regionale in materia di ERP, proposte normative in materia fiscale, possibili misure dirette a favorire la cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali prioritariamente per la riduzione del disagio abitativo.

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

Successivamente è stato previsto anche l'avvio di un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, introdotto con l'articolo 21 del decreto-legge 159/2007, cui destinare una spesa massima di 550 milioni di euro per l'anno 2007. Il programma riguarda i comuni di cui alla citata legge 9/2007 ed è finalizzato al recupero e all'adattamento

funzionale di alloggi non assegnati di proprietà degli ex IACP o dei Comuni, all'acquisto e la locazione di alloggi e all'eventuale costruzione di nuovi alloggi.

Alle disposizioni del decreto legge si è data attuazione con il DM del 28 dicembre 2007 recante il « Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, di cui all'articolo 21 del decreto-legge 1º ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, recante: « Individuazione degli interventi prioritari e immediatamente realizzabili e riparto della disponibilità finanziaria ».

Il decreto ministeriale ha provveduto a ripartire tra le regioni e le province autonome una cifra complessiva di 543,9 milioni di euro da destinare agli interventi prioritari e immediatamente realizzabili individuati sulla base degli elenchi trasmessi dalle regioni e province autonome. Dall'analisi del provvedimento ministeriale emerge che gli interventi riguarderanno: 818 alloggi da acquistare (quasi 7 per cento del totale), 2.229 alloggi (circa il 19 per cento del totale) da destinare all'affitto, 7.282 (61,5 per cento circa) alloggi da ristrutturare e 1.532 (12,5 per cento circa) alloggi per nuove unità abitative.

Con il cambio di legislatura, tali finanziamenti sono confluiti nel cd. Piano casa di cui all'articolo 11 del decreto legge 112/2008 (vedi oltre).

Nel contempo sono state approvate anche alcune disposizioni che hanno rifinanziato il programma innovativo in ambito urbano denominato « Contratti di quartiere II » con le risorse originariamente previste da alcuni programmi straordinari di edilizia residenziale a favore dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato impegnati nella lotta alla criminalità organizzata. Tale rifinanziamento è stato disposto con l'articolo 21-*bis* del decreto-legge 1º ottobre 2007, n. 159.

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

nella legge finanziaria 2007 (n. 296/2006), è stato previsto, all'articolo 1, comma 1154, il finanziamento di piano straordinario di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata, con un'autorizzazione di spesa di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009. La disposizione demanda ad un successivo decreto del Ministro delle infrastrutture, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la definizione delle modalità di applicazione e di erogazione dei finanziamenti;

nella legge finanziaria 2008 (n. 244/2007), l'articolo 1, commi 258 e 259, viene consentita la definizione di zone da destinare alla trasformazione in cui sia possibile la cessione gratuita da parte dei proprietari di aree o immobili destinati ad edilizia residenziale sociale e la possibilità di fornire alloggi a canone calmierato, concordato e sociale. Il Comune potrà poi, in tali ambiti, nell'ambito degli strumenti urbanistici, consentire aumenti di volumetrie premiali ai fini della realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio e di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale.

Prosecuzione di una politica volta alla dismissione del patrimonio abitativo pubblico.

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

L'intervento principale è rappresentato dalle norme di semplificazione in materia di alienazioni di immobili di proprietà degli Istituti Autonomi Case Popolari (I.A.C.P.) e di realizzazione dei programmi di dismissione previsti dalla legge finanziaria del 2006 (articolo 1, commi 597-600, della legge 266/2005) dichiarate costituzionalmente illegittimi con sentenza della Corte Costituzionale n. 94 del 2007.

Disposizioni pressoché analoghe a quelle della legge finanziaria 2006 sono state successivamente reintrodotte con l'articolo 13 del decreto legge 112/2008.

Esse prevedono, che il Ministro delle infrastrutture ed il Ministro per i rapporti con le regioni promuovono, in sede di Conferenza unificata, la conclusione di accordi con regioni ed enti locali per semplificare le procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli IACP.

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

Inoltre, gli accordi possono prevedere la facoltà, per le amministrazioni regionali e locali, di stipulare convenzioni con società di settore per lo svolgimento delle attività strumentali alla vendita dei singoli beni immobili ».

Si ricorda che le norme vigenti per l'alienazione degli Istituti autonomi per le case popolari (IACP) sono quelle relative all'alienazione di alloggi di ERP della legge 560/1993.

Il comma 1 dell'articolo 1 della legge 560 dispone che sono alloggi ERP quelli acquisiti, realizzati o recuperati, ivi compresi quelli di cui alla legge 52/1976, a totale carico o con concorso o con contributo dello Stato, della regione o di enti pubblici territoriali, nonché con i fondi derivanti da contributi dei lavoratori ai sensi della legge 60/1963 dallo Stato, da enti pubblici territoriali, nonché dagli IACP e dai loro consorzi comunque denominati e disciplinati con legge regionale.

La legge prevede inoltre che le regioni, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa, formulano, su proposta degli enti proprietari, sentiti i comuni ove non proprietari, piani di vendita al fine di rendere alienabili determinati immobili nella misura massima del 75 per cento del patrimonio abitativo vendibile nel territorio di ciascuna provincia fermo restando che alcuni alloggi possono essere venduti nella loro globalità. Trascorso tale termine, gli enti proprietari, nel rispetto dei predetti limiti, procedono alle alienazioni in favore dei soggetti aventi titolo: gli assegnatari o i loro familiari conviventi, i quali conducano un alloggio a titolo di

locazione da oltre un quinquennio e non siano in mora con il pagamento dei canoni e delle spese all'atto della presentazione della domanda di acquisto. In caso di acquisto da parte dei familiari conviventi è fatto inoltre salvo il diritto di abitazione in favore dell'assegnatario.

Si rammentano, infine, anche alcune disposizioni recate dalla legge finanziaria del 2005 (legge 311/2004) che hanno previsto il trasferimento in proprietà a titolo gratuito ai Comuni, degli alloggi e delle pertinenze di proprietà dello Stato costruiti in base a disposizioni speciali di finanziamento per sopperire ad esigenze abitative pubbliche, anche quando gli alloggi stessi siano stati affidati ad appositi enti gestori, nell'ambito del ben più ampio programma di dismissione del patrimonio abitativo pubblico. (articolo 1, comma 441).

Norme di analogo tenore volte alla ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali, sono state introdotte recentemente anche con l'articolo 58 del decreto legge 112/2008.

La finalità della disposizione è di procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni ed enti locali e di redigere un « Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari » da allegare al bilancio di previsione dell'ente.

Gli interventi volti a dare impulso al mercato delle locazioni

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

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

Nella tabella seguente sono riportati gli stanziamenti disposti con le annuali leggi finanziarie.

Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione

Anno	Leggi finanziarie	Stanziamenti *(in milioni di euro)*
2001	L. 23 dicembre 2000, n. 388	335,70
2002	L. 28 dicembre 2001, n. 448	249,18
2003	L. 27 dicembre 2002, n. 289	246,50
2004	L. 24 dicembre 2003, n. 350	246,01

2005	L. 30 dicembre 2004, n. 311	230,14
2006	L. 23 dicembre 2005, n. 266	310,66
2007	L. 27 dicembre 2006, n. 296	210,99
2008	L. 24 dicembre 2007, n. 244	205,59
2009	L. 22 dicembre 2008, n. 203	181,10
2010	L. 23 dicembre 2009, n. 191	143,83

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

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

Tra esse si ricordano:

l'istituzione di un apposito Fondo per l'edilizia a canone speciale, per l'attuazione di programmi finalizzati alla costruzione e al recupero di unità immobiliari nei comuni ad alta tensione abitativa, destinate ad essere locate a titolo di abitazione principale a canone speciale a determinati soggetti (articolo 3, commi 108-115, della legge 350/2003. Con D.P.C.M. del 21 novembre 2007, si è provveduto alla ripartizione delle disponibilità del Fondo per l'anno 2007 – pari a circa 10 milioni di euro – tra le regioni e le province autonome. Con il cambio di legislatura, i finanziamenti sono confluiti in un fondo per l'attuazione del cd. Piano casa di cui all'articolo 12, comma 9, del decreto legge 112/2008;

la costituzione di una apposita società di scopo, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, ai fini dell'incremento del patrimonio immobiliare destinato alla locazione – e soprattutto di quello a canone sostenibile nei comuni soggetti a fenomeni di disagio abitativo e ad alta tensione abitativa – con il compito di promuovere la formazione di nuovi strumenti finanziari immobiliari finalizzati all'acquisizione, il recupero o la realizzazione di immobili ad uso abitativo (articolo 41 del decreto legge 159/2007). Con il cambio di legislatura, le risorse che erano state autorizzate, pari a una spesa massima di 100 milioni di euro, sono confluite nel citato fondo per l'attuazione del cd. Piano casa di cui all'articolo 12, comma 9, del decreto legge 112/2008;

l'istituzione di un fondo – dotato di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2008 al 2010 – per lo sviluppo di una nuova tipologia di alloggio, le residenze di interesse generale destinate alle locazioni. Si tratta in particolare di edifici non di lusso situati nei comuni ad alta tensione abitativa e vincolati alla locazione a canone sostenibile per almeno 25 anni (articolo 2, commi 285-287 legge 244/2007);

l'avvio di un programma innovativo in ambito urbano denominato « Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile » finalizzato a incrementare la disponibilità di alloggi da offrire in locazione a canone sostenibile (DM n. 2295 del 26 marzo 2008). In ottemperanza alla sentenza del Tar del Lazio del 5 novembre 2007, sono state riassegnate risorse complessive pari a 364 milioni di euro, dei quali 280 milioni di euro di finanziamento statale e 84 di cofinanziamenti regionali.

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

Si segnala che per l'acquisto della prima casa di abitazione esiste oggi un regime fiscale agevolato (riduzione dell'imposta di registro al 3 per cento, riduzione dell'Iva al 4 per cento, detrazione sulla dichiarazione dei redditi del 19 per cento degli interessi passivi sui mutui e degli oneri accessori per l'acquisto dell'abitazione principale, con un tetto massimo fissato in 2.000 euro, imposte ipotecarie e catastali che si pagano in misura fissa in luogo della proporzionale, vale a dire 168 euro ciascuna indipendentemente dal valore dell'immobile) e che l'articolo 1, commi 5-8, della legge finanziaria 2008 (legge 244/2007) ha introdotto alcuni benefici sull'imposta dovuta sulla c.d. « prima casa ».

Nella legge finanziaria 2008 sono state inserite anche una serie di disposizioni di carattere fiscale volte a favorire la locazione. La prima di esse, recata dal comma 9 dell'articolo 1, modifica le norme in materia di detrazioni fiscali per canoni di locazioni di cui all'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 917/1986, Testo unico delle imposte sui redditi (TUIR), ampliando l'ambito di applicazione del beneficio. In linea generale le norme, che entrano in vigore dal periodo d'imposta 2007, introducono:

una detrazione per i contratti stipulati o rinnovati ai sensi della legge 431/1998, che si aggiunge a quella vigente prevista per i soli contratti stipulati o rinnovati in base ad appositi accordi definiti in sede locale;

una detrazione fiscale per i contratti di locazione stipulati ai sensi della legge 431/1998 da giovani di età compresa fra i 20 e i 30 anni;

l'attribuzione di una somma corrispondente all'importo della detrazione non fruita dai soggetti c.d. incapienti.

È stata, inoltre, concessa, una detrazione d'imposta agli studenti fuori sede, una detrazione d'imposta sui canoni di locazione relativi ai contratti di ospitalità, nonché la facoltà per i comuni di deliberare una riduzione delle aliquote ICI, che può arrivare fino all'esenzione dall'imposta, per favorire la realizzazione degli accordi tra le organizzazioni della proprietà edilizia e quelle dei conduttori (articolo 2, comma 288).

Successivamente – con l'avvio della XVI legislatura – il Governo ha disposto la totale esenzione dall'ICI per l'abitazione principale (articolo 1 del decreto legge 93/2008) e, al fine di consentire alle

giovani coppie di accedere a finanziamenti agevolati per la prima casa è stato istituito un Fondo di garanzia per le coppie o i nuclei familiari monogenitoriali con figli minori (articolo 13, comma 3-*bis*, del decreto legge 112/2008).

Sono state, inoltre, previste agevolazioni per i tassi di interesse sui contratti di mutuo bancario per l'acquisto, la costruzione o la ristrutturazione dell'abitazione principale (articolo 2 del decreto legge 185/2008).

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

1.2. La dismissione di immobili pubblici residenziali.

Un capitolo a sé è, infine, rappresentato dalla dismissione di immobili pubblici residenziali, ovvero le cd. cartolarizzazioni di immobili pubblici (materia riconducibile all'ordinamento tributario e contabile dello Stato), le cui disposizioni principali sono contenute in tutto il Capo I del DL 351/2001 (artt. 1, 2, 3, 3-*bis* e 4).

Operazioni di cessione di attivi pubblici.

Dal 1999 ad oggi sono state realizzate operazioni di cessione di attivi pubblici mediante la tecnica della cartolarizzazione o l'utilizzo dei fondi immobiliari chiusi. Le operazioni sono state organizzate in programmi distinti a seconda della natura delle attività sottostanti cedute:

SCIP cessioni di immobili di proprietà degli enti previdenziali e dello Stato (articolo 3 DL n. 351/2001 convertito con modificazioni dalla legge n. 410 del 2001);

SCIC cessione di crediti erogati a favore dei dipendenti pubblici, di imprese private, enti (articolo 15 della legge n. 448 del 1998);

SCCI cessione dei crediti contributivi vantati dall'INPS (articolo 13 della legge n. 448 del 1998);

Fondi immobiliari chiusi (articolo 4 DL n.351/2001 convertito con modificazioni dalla L. n. 410 del 2001) apporto e trasferimento di immobili ad uso strumentale di proprietà degli enti previdenziali e dello Stato.

Operazioni concluse.

SCIP

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

conclusa nel 2003, a seguito del rimborso alla scadenza attesa, del debito, pari a 2, 3 miliardi di euro.

L'operazione SCIP 2 si è sviluppata in due tranches: la prima a partire dal 2002, con emissione di titoli per un importo nominale pari a 6.7 miliardi di euro, tutti rimborsati nell'aprile 2005. In tale anno l'operazione ha subito una ristrutturazione, quale conseguenza delle modifiche normative intervenute in relazione alla determinazione dei prezzi di vendita dei beni, per i quali il diritto di opzione era stato esercitato prima del 2001. La ristrutturazione è consistita sia nella elaborazione di nuovo business plan, che nell'emissione di ulteriori titoli per un valore nominale pari a 4,370 miliardi di euro.

L'operazione SCIP 2 si è conclusa il 27 aprile 2009, a seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 43 bis del dl n. 207/2008, convertito con modificazioni nella legge n. 14/2009, che ne ha disposto la chiusura e la messa in liquidazione della Società di cartolarizzazione.

SCCI – Inps – Programma di cartolarizzazione SCCI – Valorizzazione del portafoglio dei crediti previdenziali INPS

Tra il 1999 ed il 2005 l'INPS ha realizzato sei operazioni di cartolarizzazione, cedendo alla SCCI un totale di euro 76,45 miliardi di crediti contributivi non pagati (di cui euro 41,7 miliardi tramite la prima operazione). La SCCI ha acquisito tali crediti emettendo titoli con rating tripla A per un importo totale di euro 20,91 miliardi. I titoli emessi nell'ambito delle operazioni denominate INPS 1, 2, 3, 4, 5 sono stati integralmente rimborsati alle rispettive scadenze attese, di cui l'ultima nel mese di luglio 2009.

SCIC – Inpdap – PERSONAL LOANS

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

Operazioni in essere.

Inps (SCCI) – Programma di cartolarizzazione SCCI – Valorizzazione del portafoglio dei crediti previdenziali INPS

Tra il 1999 ed il 2005 l'INPS ha realizzato sei operazioni di cartolarizzazione, cedendo alla SCCI un totale di euro 76,45 miliardi di crediti contributivi non pagati (di cui euro 41,7 miliardi tramite la prima operazione). La SCCI ha acquisito tali crediti emettendo titoli con rating tripla A per un importo totale di euro 20,91 miliardi, di cui 10,86 miliardi sono già stati rimborsati e i restanti 3,075 miliardi di euro sono ancora in essere, la cui scadenza attesa è fissata a luglio 2010 (1,575 mld.) e luglio 2011 (1,500 mld.), afferenti la VI operazione di cessione (INPS 6).

SCIC – Ricerca scientifica (MIUR – MSE)

Nel 2004 è stata realizzata un'operazione di cartolarizzazione avente per oggetto i finanziamenti erogati dal MSE (Ministero Sviluppo economico) e dal MIUR (Ministero Università e Ricerca) ad aziende e centri di ricerca, per programmi di ricerca e sviluppo, con un'emissione di titoli con rating tripla A, per un importo totale di circa 1,28 miliardi di euro (dei quali circa milioni 371,5 milioni sono ancora in essere e scadranno nel settembre 2010).

SCIC – *Local Authorities* (INPDAP)

Nel dicembre 2003 è stato ceduto dall'INPDAP un portafoglio di mutui concessi ad Enti Pubblici, fra i quali Comuni ed altre Amministrazioni locali. L'importo dei titoli emessi, sotto forma di private placement, pari a 539 milioni di euro, ed attualmente in circolazione è pari a 95.8 milioni la cui scadenza attesa è prevista per il mese di agosto 2010.

Fondi immobiliari (FIP e PATRIMONIO UNO)

Negli anni 2004 e 2005 sono stati costituiti due fondi comuni d'investimento immobiliare di tipo chiuso promossi dal MEF, cui sono stati trasferiti due portafogli immobiliari composti da complessivi 428 immobili ad uso governativo (Agenzie fiscali, sedi del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sedi del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sedi del Ministero del Lavoro, Caserme della Guardia di Finanza e della Polizia, etc.) e da immobili strumentali degli enti previdenziali (INPS, INAIL, INPDAP). Contestualmente al trasferimento degli immobili, l'Agenzia del Demanio ha sottoscritto con i Fondi due contratti di locazione relativi ai beni dismessi, che sono stati riassegnati in uso agli originari utilizzatori.

1.3. Le recenti politiche per il rilancio del settore edilizio.

L'attività parlamentare nel settore delle politiche abitative si è sviluppata, nella XVI legislatura, oltre a fronteggiare l'emergenza abitativa sospendendo (come anzidetto) le procedure esecutive di sfratto, adottando misure rivolte all'incremento dell'offerta di alloggi di edilizia residenziale destinati alle categorie sociali svantaggiate con il Piano nazionale di edilizia abitativa (cd. Piano casa).

Inoltre, a seguito di un'intesa del governo con le regioni, queste ultime hanno emanato proprie leggi per il rilancio del settore edilizio, con premi di cubatura e incentivi legati al miglioramento della qualità architettonica e/o energetica degli edifici diversi a seconda della peculiarità abitativa e territoriale della regione.

1.3.1. *Le proposte di iniziativa parlamentare e la risoluzione per una politica organica della casa.* La Commissione ambiente ha avviato l'esame di una serie di iniziative volte a coniugare la qualità con la sostenibilità ambientale, nell'ambito di una politica che mira a legare la riqualificazione delle imprese e lo sviluppo economico alla

valorizzazione del territorio: si ricordano, in particolare, la proposta di legge sul sistema casa qualità (A.C. 1952), con l'obiettivo di migliorare la qualità dell'edilizia residenziale attraverso l'introduzione di « un vero e proprio marchio di qualità » che certifichi la riduzione dei consumi energetici e il miglioramento del comfort abitativo; alcune proposte di legge (A.C. 496, A.C. 1394 e A.C. 1926) volte a definire i princìpi fondamentali dell'attività professionale di costruttore edile; la proposta A.C. 2441 recante Interventi straordinari e strategici per il rilancio dell'economia e la riqualificazione energetico-ambientale del patrimonio edilizio, volta a riqualificare il patrimonio esistente, con case e quartieri di qualità, che risparmino energia, non inquinino e garantiscano una moderna ed elevata vivibilità.

Inoltre che la Commissione ambiente, nello scorso mese di dicembre, ha approvato all'unanimità una risoluzione per una politica organica della casa contenente con cui ha impegnato il governo, tra l'altro, a:

realizzare politiche abitative a favore delle fasce più deboli;

incrementare, di conseguenza, il « Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione » e il « Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa », come strumenti di base per il riequilibrio delle distorsioni esistenti nel settore abitativo;

incentivare, in tale ambito, le iniziative di recupero e ristrutturazione urbanistica ed edilizia, anche con benefici economici in grado di abbattere i costi legati alla bonifica delle aree dismesse da trasformare e ristrutturare, con l'obiettivo, tra l'altro, di alleggerire la mobilità nei centri urbani, evitando di ampliare ulteriormente l'estensione delle periferie;

promuovere la qualità architettonica e i livelli di innovazione tecnologica del prodotto edilizio rivolto alle famiglie, con incentivi per le iniziative volte a favorire il risparmio energetico e la sostenibilità ambientale.

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

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

Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, nel corso di alcune audizioni svoltesi presso la Commissione ambiente nella seduta del 24 giugno 2008 e nella seduta del 12 febbraio 2009, ha sottolineato come il piano è essere « strettamente integrato con lo sviluppo funzionale della città » e ha dato conto del raggiungimento di un'intesa preliminare sui fondi da trasferire alle competenze delle regioni e sui criteri di ripartizione dei fondi medesimi.

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

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

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

150 milioni di euro per la costituzione di un sistema di fondi immobiliari per alloggi sociali;

200 milioni per interventi di competenza degli ex IACP o dei Comuni compresi nel Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica approvato con decreto ministeriale del 28 dicembre 2007.

Con il D.P.C.M. del 16 luglio 2009, il Consiglio dei ministri ha quindi approvato il Piano nazionale di edilizia abitativa. Ai sensi del DPCM, Il piano è articolato in sei linee di intervento: *a)* costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale; *b)* incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica; *c)* promozione finanziaria anche ad iniziativa di privati *(project financing)*; *d)* agevolazioni a cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi; *e)* programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale; *f)* interventi di competenza degli ex IACP (cui sono state destinate le risorse del DM citato). In fase di prima attuazione la dotazione finanziaria del Fondo è utilizzata:

a) 150 milioni di euro per il Sistema integrato di fondi immobiliari;

b) 200 milioni di euro per gli interventi di competenza degli ex IACP, ripartiti tra le regioni con il decreto ministeriale del 18 novembre 2009;

c) 377,9 milioni di euro – ripartiti con decreto ministeriale 8 marzo 2010 – per il finanziamento delle altre linee di intervento: incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica; project financing; agevolazioni a cooperative edilizie; programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale.

1.3.3. *Il piano casa 2.* Il Governo ha, inoltre, predisposto un intervento volto a favorire la ripresa del mercato delle costruzioni

anche attraverso lavori di modifica del patrimonio edilizio esistente, nonché a prevedere la semplificazione dei titoli abilitativi all'attività edilizia (piano casa 2).

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

Anche al fine di sostenere lo sviluppo di una edilizia sostenibile, il decreto-legge 40/2010, nell'ambito del **Fondo** per il sostegno della domanda in particolari settori finalizzata ad obiettivi di **efficienza energetica, ecocompatibilità e miglioramento della sicurezza sul lavoro,** attribuisce un contributo per l'acquisto di **immobili di nuova costruzione ad alta efficienza energetica da adibire a prima abitazione,** nel limite massimo di 7000 euro.

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

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

2. IL PROGRAMMA E GLI ATTI DELL'INDAGINE

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della VIII Commissione, nella riunione del 1º aprile 2009, ha concordato sull'opportunità di svolgere un'indagine conoscitiva sul mercato immobiliare.

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

« L'esigenza di un approfondimento delle politiche inerenti il mercato immobiliare – così si legge nel programma dell'indagine conoscitiva – nasce in relazione ad alcuni cambiamenti, prevalentemente di natura economica, che hanno interessato il settore e che

richiedono una pronta e sollecita risposta da parte del Parlamento, soprattutto attraverso l'introduzione di una normativa capace di rispondere a tali mutamenti e alle nuove esigenze emergenti.

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

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

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

A fronte di tale scenario socio economico, il mercato immobiliare richiede un'attenzione dal punto di vista normativo al fine di meglio disciplinarne i diversi profili. Risulta, infatti, importante approfondire le problematiche legate al mercato degli affitti nonché gli aspetti legati all'introduzione di incentivi per la costruzione e la ristrutturazione di edifici secondo i principi di riqualificazione urbana e di risparmio energetico, nonché di recupero del patrimonio esistente anche ai fini della riduzione del consumo del suolo non urbanizzato, in un'ottica complessiva che intende la politica abitativa come fattore determinante per affrontare l'attuale crisi economica e rilanciare lo sviluppo economico e territoriale. Un'adeguata politica abitativa richiede nuove soluzioni per affrontare le sfide odierne, connesse ad una nuova qualità dell'abitare, alla definizione delle nuove professionalità nella gestione della proprietà e dell'intermediazione, all'inquadramento normativo del *real estate* nel settore del turismo, anche attraverso la promozione all'estero fatta di concerto con l'Istituto del Commercio Estero.

La VIII Commissione Ambiente, Territorio e Lavori pubblici ha già iniziato ad affrontare talune di queste questioni, sia attraverso la predisposizione di appositi atti di indirizzo sulle politiche abitative e sullo sviluppo sostenibile, sia attraverso l'inizio dell'esame di alcuni provvedimenti concernenti la qualità delle abitazioni, la razionaliz-

zazione delle diverse figure professionali legate al mercato immobiliare e dell'edilizia e delle norme urbanistiche, nonché la proroga dei contratti di affitto per le categorie disagiate.

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

Per questi motivi – è questa la conclusione del programma –, la Commissione ritiene importante svolgere un'indagine conoscitiva che permetta di fare il punto sullo stato della situazione attuale e di confrontarsi con i nuovo strumenti, finanziari, tecnologici ed economici che siano in grado di sviluppare una nuova politica della casa ».

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

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

Tenuto conto di questo, l'indagine si è concretamente avviata il 29 settembre 2009 con l'audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (Ance) e dei rappresentanti della Federazione italiana agenti immobiliari professionali (Fiaip), della Federazione italiana mediatori agenti d'affari (Fimaa), della Associazione Nazionale Agenti e Mediatori d'Affari (Anama), della Consulta nazionale interassociativa per l'intermediazione immobiliare, della Confederazione italiana proprietà edilizia (Confedilizia) e della Associazione dell'Industria Immobiliare (Assoimmobiliare). Il ciclo di audizioni è quindi, proseguito, con le audizioni dei rappresentanti: del Cresme, di Nomisma, di Tecnoborsa, dell'Agenzia del territorio e del Censis, nella seduta del 27 ottobre 2009; della Associazione italiana dei gestori del risparmio (Assogestioni), nella seduta del 29 ottobre 2009; di Genworth Financial, nella seduta del 12 novembre 2009; in una seconda audizione dei rappresentanti di Nomisma, di Tecnoborsa e dell'Agenzia del territorio, nella seduta del 4 febbraio 2010; di rappresentanti dell'Associazione bancaria Italiana (ABI), nella seduta del 9 febbraio 2010; della Federazione industrie prodotti impianti e servizi per le costruzioni (FINCO), nella seduta del 15 aprile 2010; in una seconda audizione di rappresentanti della FIAIP e della FIMAA, nella seduta del 12 maggio 2010; di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e della Associazione Proprietari Immobiliari (Confabitare), nella seduta del 27 maggio 2010; della Federazione italiana per la casa (Federcasa) e della Confederazione nazionale inquilini associati (CONIA), nella seduta del 9 giugno 2010.

Memorie scritte sono, inoltre, pervenute dalla Conferenza delle Regioni e Province Autonome e dall'Unione Nazionale Costruttori Serramenti Alluminio Acciaio Leghe (UNCSAAL).

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

3. PRINCIPALI ELEMENTI EMERSI NEL CORSO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

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

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

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

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

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

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

Nondimeno, per rendere più completo e pienamente fruibile il presente documento, si è ritenuto opportuno inserire uno specifico paragrafo per dare conto degli ultimi dati resi noti dagli istituti di ricerca e dagli operatori del mercato.

3.1. I dati e gli elementi di conoscenza raccolti nel corso dell'indagine conoscitiva.

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

Ad esempio, con riferimento a quanto detto dai rappresentanti dei maggiori organismi e istituti di ricerca del settore nell'audizione del 27 ottobre 2009, sono stati acquisiti dati precisi sull'andamento del mercato immobiliare, che ha presentato un continuo peggioramento a partire dal primo trimestre del 2008, con una progressiva

accentuazione dell'andamento negativo all'inizio del 2009 ed un lieve decremento della decrescita solo a partire dal secondo trimestre del 2009. Tale andamento negativo ha riguardato tutte le tipologie immobiliari, con un dato medio di – 18,7 per cento nel primo trimestre 2009, ed una accentuazione di tale dato negativo per gli immobili del settore produttivo (capannoni, stabilimenti industriali, ecc.).

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

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

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

Sotto questo profilo, altrettanto preoccupante è apparso il dato relativo alla erogazione di mutui immobiliari, diminuiti di oltre il 10 per cento nel 2008 rispetto al 2007 (tra il gennaio e il giugno 2009, si è rilevato un calo ancora maggiore – meno 13 per cento – in termini di erogazione di mutui). Inoltre, come riferito dall'Associazione bancaria italiana, la stessa qualità del credito erogato dagli istituti bancari è apparsa deteriorata per effetto della crisi (anche se in misura minore che in altri Paesi europei): a novembre del 2009, il valore delle sofferenze bancarie delle famiglie mutuatarie ha raggiunto, infatti, in Italia, la quota di 12,3 miliardi di euro, con un incremento di ben 3,5 miliardi di euro rispetto al dato del 2008 (+ 39,7 per cento).

Accanto a tale crisi del mercato, è stata riscontrata, inoltre, la presenza di un'ampia area di soggetti che non riescono ad accedere alla casa con proprie risorse. Tra questi, oltre alle famiglie a basso reddito, gli anziani soli, le giovani coppie, le famiglie monoparentali o con un solo reddito, gli studenti e i lavoratori « fuori sede », nonché gli immigrati regolari.

Le audizioni hanno consentito di focalizzare l'attenzione quantomeno su alcuni dei fenomeni che sono alla base del riacutizzarsi di questo preoccupante fenomeno di mancato accesso all'abitazione,

i cui riflessi negativi rischiano di farsi sentire, oltre che in termini di mancata crescita del mercato immobiliare, anche in termini di disagio sociale e civile di ampie fasce di popolazione.

Sotto questo profilo, è stato in primo luogo evidenziato l'elemento del progressivo depauperamento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, dovuto oltre che al dato negativo del brusco arresto, a partire dalla metà degli anni '90, degli investimenti pubblici per la costruzione di nuovi alloggi, anche al positivo esito delle operazioni di alienazione degli stessi, che hanno prodotto il passaggio in proprietà di circa 200 mila abitazioni.

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

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

In tale ambito, appare sicuramente emblematico il dato, frutto di una recente ricerca scientifica, secondo cui, mentre nel 1965, per l'acquisto di un'abitazione in una zona semicentrale di una grande area urbana servivano 3,4 annualità di reddito di una famiglia a reddito medio, nel 2008 tali annualità di reddito sono diventate 9.

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

Molti dei soggetti auditi hanno inoltre espresso una comune preoccupazione per l'aggravarsi del fenomeno degli sfratti (che coinvolge pesantemente gli inquilini, che restano privi dell'abitazione, ma anche i piccoli proprietari che dall'affitto ricavano un piccolo incremento di reddito che consente loro di vivere in modo decoroso) e, segnatamente, per l'aumento degli sfratti per morosità (in larga parte dovuti a « morosità involontarie », derivanti cioè, unicamente, dal peggioramento, anno su anno, delle condizioni economiche delle famiglie).

Del resto, un recente studio di Nomisma conferma pienamente le preoccupazioni riferite da chi vive « sul campo » la questione del disagio abitativo: nel 2009 sono stati emessi, infatti, 51.576 sfratti per

morosità (+ 25,8 per cento rispetto al 2008), che rappresentano l'83,7 per cento della totalità degli sfratti emessi (erano il 78,8 per cento nel 2008).

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

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

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

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

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

Tale preoccupante situazione trova conferma anche sul versante occupazionale, con una forte riduzione del numero degli operai e delle imprese iscritti alle Casse edili (rispettivamente, meno 9,8 per cento e meno 7,6 per cento nel 2009 rispetto al 2008). Ancora più grave è risultata la flessione delle ore effettivamente lavorate dagli operai iscritti (meno 11 per cento).

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

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

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

cento) continua a denunciare il cambiamento delle condizioni contrattuali, soprattutto sulle aperture di credito e sugli scoperti di conto corrente.

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

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

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

4. LE QUESTIONI EMERSE E LE PROBLEMATICHE ANALIZZATE

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

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

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

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

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

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

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

Così, ad esempio, **per quanto riguarda il mercato della proprietà,** accanto alla questione relativa alla difficoltà di pagamento delle rate dei mutui, accentuata dalla crisi economica internazionale in atto (secondo le ultime stime delle associazioni dei consumatori, una famiglia su quattro si trova in una situazione di crescente difficoltà nel pagare le rate dei mutui a tasso variabile), è emerso che esiste anche una domanda inevasa che si concentra in quella fascia sociale – certamente minoritaria, ma di una certa consistenza in termini numerici – rappresentata da famiglie che vivono in coabitazione (circa 230 mila) o che vivono in condizioni alloggiative precarie (circa 70 mila).

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

Quanto al **mercato delle locazioni,** la situazione appare particolarmente difficile, se è vero che la quota di case in affitto in Italia (attualmente sono 4 milioni e 400 mila, pari al 18,8 per cento delle abitazioni totali) è nettamente inferiore rispetto agli altri Paesi europei (Germania 57,3 per cento, Olanda 47,3 per cento, Francia 40,7 per cento) e, soprattutto, che l'offerta di edilizia sociale in Italia è nettamente inferiore a quella degli altri Paesi europei (l'Italia, con una quota di edilizia sociale italiana pari al 4,5 per cento sul totale delle abitazioni occupate è undicesima in Europa.

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

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

Al riguardo, è utile ricordare che gli stessi dati forniti alla Commissione dall'Abi mostrano che i tassi applicati in Italia ai mutui di durata superiore ai 10 anni (in pratica alla quasi totalità dei mutui immobiliari) si collocano a livello percettibilmente superiore rispetto alla media europea (con riferimento al 2009, il valore del dato medio italiano è stato del 5,59 per cento, contro un valore percentuale del 4,32 della media europea). Da un recente studio condotto dall'Ance, prendendo a base i dati della Banca centrale europea, emerge, inoltre, che – ipotizzando un mutuo per l'acquisto della casa in Italia e nell'Area euro pari a 150 mila euro, per una durata di 25 anni – « *le famiglie italiane sono costrette a pagare 15.024 euro in più rispetto all'Europa: è come se in Italia si pagasse il mutuo per 18 mesi in più rispetto all'Europa !* ».

Infine, le audizioni hanno consentito di focalizzare un'ulteriore questione, vale a dire quella – in termini generali – della **qualità dell'edilizia** e – in termini particolari – dell'efficientamento energetico degli edifici e della loro messa in sicurezza (a partire dal rischio sismico), che sicuramente ha una valenza anticiclica e di sostegno soprattutto per le imprese artigiane e le piccole imprese, ma che – inserita in un percorso realistico e organico – può sicuramente porsi come fattore positivo di sviluppo dei mercati immobiliari in generale e di settore industriale (quello di « casa qualità ») nel quale l'Italia ha posizioni di eccellenza in ambito internazionale.

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

Dati di Tecnoborsa mostrano, inoltre, che, su un totale di investimenti nel settore delle costruzioni di circa 190 miliardi di euro, 5,7 miliardi riguardano gli aspetti relativi all'**efficientamento energetico nelle nuove costruzioni,** mentre 6,1 miliardi di euro sono legati alla **manutenzione straordinaria, alla ristrutturazione e alla riqualificazione energetica del patrimonio abitativo esistente.** Sempre secondo Tecnoborsa, si tratta di dati che rappresentano solamente una piccola quota rispetto a un potenziale stimato in 24 miliardi di euro, se è vero che l'ammontare di tali investimenti dipende in modo

non trascurabile – per quanto riguarda le nuove costruzioni – dalla revisione e ammodernamento del quadro normativo esistente (soprattutto a livello di regolamenti edilizi comunali) e per il patrimonio abitativo esistente dagli incentivi per la ristrutturazione (cosiddetto 36 per cento) e l'efficientamento energetico (cosiddetto 55 per cento) degli edifici.

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

Su tale questione, tuttavia, oltre ad una accentuazione dei diversi giudizi e posizioni politiche espresse dai deputati di maggioranza e di opposizione, l'indagine ha consentito di verificare anzitutto che le necessarie iniziative e misure, più che nella disponibilità di intervento del Parlamento, rientrano nella competenza del Governo e delle regioni. Inoltre, è emerso che proprio nelle ultime settimane si stanno determinando fatti nuovi e positivi, che vanno nella direzione di una piena attuazione e applicazione delle misure in questione.

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

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

5. LE PROPOSTE E LE SOLUZIONI POSSIBILI

Le pagine che precedono sono la dimostrazione della bontà della scelta della Commissione di svolgere l'indagine conoscitiva e hanno confermato in pieno le aspettative e gli obiettivi che la Commissione si era proposta sul piano della conoscenza dei fenomeni e della sensibilizzazione delle forze parlamentari sulle questioni e sulle problematiche che interessano il mercato immobiliare.

Essa, tuttavia, avrà davvero successo se saprà determinare effettive conseguenze politiche, ovvero se l'attività conoscitiva svolta

consentirà al Parlamento di adottare le soluzioni legislative necessarie ad aiutare in concreto il lavoro quotidiano di tutti i soggetti coinvolti in questo delicato e importante settore della vita economica e sociale del Paese.

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

In tal senso, si è ritenuto opportuno in primo luogo raggruppare le diverse proposte secondo gli ambiti di approfondimento e di analisi trattati nel corso delle audizioni (mercato degli affitti, sostegno all'edilizia sociale, incentivi per la costruzione e la ristrutturazione di edifici secondo i principi di riqualificazione urbana e di risparmio energetico, recupero del patrimonio abitativo esistente anche ai fini della riduzione del consumo del suolo non urbanizzato, modalità agevolate di accesso al credito per gli investimenti in edilizia e per l'acquisto delle abitazioni da parte delle famiglie, misure anticicliche a favore delle imprese e dei professionisti operanti nel mercato immobiliare, eccetera).

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

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

5.1. Mercato delle locazioni.

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

Al riguardo, appaiono emblematici gli elementi di conoscenza forniti dall'Agenzia del territorio, secondo la quale, a fronte di circa il 10 per cento di abitazioni complessive che sono sul mercato delle

locazioni, solo lo 0,6 per cento è affittato « ad equo canone ». Inoltre, mentre le famiglie che dichiarano di vivere in affitto sono 4,3 milioni, solo 3,8 milioni di abitazioni risultano locate (2,8 milioni di proprietà di persone fisiche e circa 1 milione di alloggi in quota di edilizia residenziale pubblica).

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

Tutte, peraltro, sono accomunate dalla volontà di **introdurre una tassazione sostitutiva (cosiddetta « cedolare secca »), con aliquota del 20 per cento,** allo scopo di sottrarre il reddito derivante dalla locazione da quello complessivo del proprietario dell'immobile e di conseguire progressivamente, per questa via, il duplice scopo di aumentare nettamente la propensione all'investimento in abitazioni da destinare all'affitto e di rendere più trasparente e concorrenziale il mercato delle locazione con l'emersione di una rilevante quota degli attuali affitti « in nero ».

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

D'altro canto vi è stato chi ha proposto l'introduzione della cedolare secca per tutti i contratti di locazione, specificando che il costo complessivo dell'operazione sarebbe di circa 1,4 miliardi di euro (mentre per i soli contratti « agevolati », sarebbe di circa 175 milioni di euro) e sottolineando le conseguenze virtuose che ne deriverebbero in termini di ampliamento dell'offerta di immobili in affitto, di calmieramento dei canoni, di mobilità sul territorio di lavoratori e studenti e – non ultimo – di minore pressione sul mercato della compravendita, a tutto vantaggio del mercato immobiliare complessivamente inteso.

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

5.1.2. *Le altre proposte prioritarie*. In linea con quanti (Nomisma) ritengono prioritario il rafforzamento della componente del mercato delle locazioni rappresentata dagli affitti a canone concordato, è stata

formulata la proposta **(Confabitare)** di **estendere i contratti a canone concordato a tutti i Comuni,** e non solo quelli ad alta tensione abitativa.

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

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

Dal mondo dei mediatori professionali sono venute, poi, due ulteriori proposte: la prima, rivolta a sostenere l'accesso alle locazioni delle famiglie meno abbienti, **prevede l'introduzione di una nuova tipologia contrattuale a beneficio delle fasce più deboli della popolazione,** con la previsione di canoni moderati e la possibilità, dopo trenta o quaranta anni, di riscattare l'immobile locato; la seconda prevede un intervento legislativo capace di **dare alle parti contrattuali certezza in ordine sia alle modalità che ai tempi di rilascio degli immobili locati oggetto di procedure esecutive.** Tale ultima proposta rientra, peraltro, nelle competenze della II Commissione, richiedendo uno specifico intervento sul codice di procedura civile.

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

5.2. Interventi per riattivare l'offerta di edilizia sociale.

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

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

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

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

a) **completa parificazione tra soggetti pubblici** (aziende che gestiscono il patrimonio di ERP) **e soggetti privati** (persone fisiche e giuridiche) **in ordine alla possibilità di beneficiare delle agevolazioni fiscali previste per gli interventi di ristrutturazione edilizia** (cosiddetto « 36 per cento ») **e di efficientamento energetico degli edifici** (cosiddetto « 55 per cento »);

b) **costituzione di un fondo di rotazione per l'attivazione degli interventi di ristrutturazione o riqualificazione energetica del patrimonio di edilizia residenziale pubblica,** per consentire alle aziende responsabili della gestione di tale patrimonio di porre in essere efficaci processi di autofinanziamento degli interventi necessari;

c) **cancellazione dell'IVA sugli interventi di edilizia residenziale pubblica.**

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

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

Da più parti, inoltre, è stata sollecitata la **messa a disposizione** per interventi di edilizia pubblica a canone sociale o concordato **di quota parte del consistente patrimonio immobiliare demaniale,** detenuto da enti statali o territoriali, in qualunque forma giuridica costituiti, mediante procedure e accordi specifici tra Agenzia del demanio, enti territoriali, organismi territoriali ex IACP comunque denominati e altri soggetti interessati, favorendo i processi di recupero e riqualificazione dei medesimi immobili, eventualmente inserendoli in programmi di riqualificazione urbana.

Infine, dai rappresentanti degli agenti immobiliari è venuto l'invito a introdurre (e/o rafforzare) strumenti normativi efficaci per

garantire che l'assegnazione di alloggi di ERP sia effettivamente praticata come elemento di sostegno delle fasce più deboli della popolazione, attraverso un periodico e più stringente monitoraggio dei requisiti dei soggetti assegnatari.

5.3. Riqualificazione del patrimonio edilizio nazionale.

5.3.1. *Le proposte prioritarie e strategiche*. Tutti gli auditi hanno sostenuto la proposta di **rendere permanenti gli incentivi fiscali per gli interventi di efficientamento energetico degli edifici (cosiddetto « 55 per cento »),** con una eventuale estensione anche alla messa in sicurezza degli edifici dal rischio sismico.

Si tratta di una misura giudicata positivamente, *in primis* dagli operatori del mercato. Secondo l'Ance, ad esempio, le richieste pervenute all'Enea per usufruire di questi incentivi sono state 106.000 nel 2007, 247.800 nel 2008 e 236.100 nel 2009. In termini di investimenti questo si è tradotto in interventi incentivati rispettivamente pari a 1.437, 3.500 e 2.900 milioni di euro. Inoltre, in termini di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente, tale misura ha prodotto nel triennio 2007-2009 un risparmio energetico di circa 1.900 GWh/anno.

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

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

Sul versante più generale della qualità dell'edilizia, del miglioramento della qualità architettonica e dei livelli di innovazione tecnologica del prodotto edilizio rivolto alle famiglie, interviene invece la proposta di **istituire lo strumento dell'« ecoprestito »,** a tasso zero, fino a 30 mila euro, da rimborsare – e quindi con un onere per lo Stato limitato al costo degli interessi – a carico della Cassa depositi e prestiti ed, eventualmente, delle fondazioni bancarie, che per statuto hanno l'obbligo di essere sensibili al benessere del territorio.

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

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

Per quanto attiene l'edilizia privata, invece, la riqualificazione necessita di essere incentivata con appropriati meccanismi che rendano conveniente al cittadino, anche fiscalmente, di sostenere fin da subito il maggior costo di riqualificazione e la messa in sicurezza degli edifici esistenti. Per questo potrebbe essere ipotizzata la **costruzione di una piattaforma organica di strumenti a sostegno della qualità, del risparmio energetico, della sicurezza dell'impiantistica, della sicurezza statica-strutturale, nonché della piena rispondenza alle normative urbanistico-edilizie vigenti** (che a giudizio di Tecnoborsa potrebbe attivare investimenti per oltre 3 miliardi di euro, con il conseguente impatto positivo sulla ripresa economica e sulla disponibilità di moderne e più confortevoli abitazioni da dare in locazione, nonché con benefici effetti sul gettito fiscale che lo Stato ricaverebbe dall'IVA e dalle altre imposte).

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

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

È stata avanzata, infine, un'ulteriore proposta diretta ad **istituire un fondo di garanzia per le Esco** (le società per i servizi energetici accreditate all' Autorità per l'energia) che si accollano gli investimenti necessari a rendere più ecosostenibili gli immobili, con un risparmio

sulle bollette. Grazie alle risorse anticipate dalle banche, l'Esco effettua un intervento di riqualificazione energetica accordandosi con l'utente finale, che non deve quindi anticipare l'investimento, su quanta parte del risparmio ottenuto deve servire a ripagare l'investimento, definendo così un piano di rimborso. Al termine del periodo, l'utente diventa titolare dell'intervento e usufruisce in pieno dei risparmi successivi che ne derivano. Al momento, il Governo finanzia con 25 milioni un fondo di rotazione (ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 115 del 2008), ma un vero incentivo a tale settore richiederebbe un fondo di garanzia per le banche in caso di *default*.

5.4. Sostegno delle imprese e alle figure professionali operanti nel mercato immobiliare.

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

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

Sullo stesso livello di priorità sono da considerare, poi, le proposte dirette a garantire la **riqualificazione delle imprese e dei professionisti operanti nel mercato immobiliare.** Sotto questo profilo, appare anzitutto essenziale richiamare l'attenzione di tutte le forze parlamentari sulla necessità di concludere al più presto l'iter di l'approvazione della **legge sull'accesso alle professioni edili,** attualmente all'esame della VIII Commissione della Camera.

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

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

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

Come già detto in precedenza, le audizioni hanno contribuito a rendere chiaro, anzitutto, che il complesso delle misure messe in campo dal Governo non è ancora in fase di piena attuazione, anche a causa della dialettica Governo-regioni e dell'intreccio di competenze che riguarda questo settore. Allo stesso tempo è risultato più chiaro che l'attuazione e applicazione piena di tali misure riguarda molto meno gli organi parlamentari rispetto a quelli di governo nazionale e regionale.

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

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

In questo ambito si collocano, ad esempio, le indicazioni di quanti hanno richiamato l'esigenza di fare leva, piuttosto che sull'intervento pubblico diretto a calmierare i prezzi degli immobili ovvero dei canoni di locazione (con effetti che appaiono distorsivi sulla dinamica fra domanda e offerta sui mercati immobiliari), su strumenti capaci di assecondare, senza alcun approccio dirigistico, le tendenze naturali allo sviluppo dei mercati immobiliari.

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

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

puntando sul libero gioco della domanda e su una rinnovata capacità attrattiva degli investimenti per il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio inutilizzabile, sia un effetto calmieratore sui prezzi degli immobili preesistenti sia la reimmissione sul mercato della vecchia edilizia.

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

SEDUTA DI GIOVEDÌ 29 LUGLIO 2010

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ANGELO ALESSANDRI**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ANGELO ALESSANDRI

La seduta comincia alle 14,20.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Seguito dell'esame del documento conclusivo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul mercato immobiliare, il seguito dell'esame del documento conclusivo.

Avverto che, sulla base degli elementi emersi nel corso delle precedenti sedute, il deputato Tommaso Foti ha predisposto una nuova versione della proposta di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva.

Do, quindi, la parola all'onorevole Foti affinché illustri sinteticamente, se lo ritiene, tale documento.

TOMMASO FOTI. Signor presidente, il documento è stato elaborato tenendo conto delle indicazioni emerse nel corso della discussione e delle audizioni, che indubbiamente sono state numerose e interessanti e che hanno delineato un quadro abbastanza veritiero della situazione abitativa attuale del nostro Paese.

Credo che le conclusioni vadano nel senso di dare alcune indicazioni al Parlamento. Penso, in primo luogo, all'idea della cosiddetta « cedolare secca », che credo trovi il consenso di tutti e che potrebbe contribuire a rimodulare positivamente il mercato degli affitti oltre alla necessità di poter produrre una emersione del nero.

Abbiamo preso atto anche di alcune richieste venute in ordine alla necessità di una semplificazione delle procedure per quanto riguarda la possibilità del recupero degli immobili, che io ritengo debba essere uno degli elementi portanti di una nuova allocazione degli immobili sul mercato anziché pensare sempre e soltanto alla possibilità di nuove costruzioni che oltretutto determinano un sempre maggiore sperpero del territorio.

In ogni caso, anche il tema dell'edilizia abitativa, soprattutto quella agevolata, l'edilizia residenziale pubblica, hanno permesso di verificare – ma lo sapevamo già – che lo *stock* presente di case in questo settore è forse uno dei più bassi d'Europa. Qui dobbiamo, però, anche fare riferimento a un dato precedente che forse non molti vogliono notare: in Italia vi è stata una politica volta a far sì che quegli immobili venissero riscattati da coloro i quali li abitavano, e quindi è vero, da una parte, che lo *stock* di case e di immobili di edilizia residenziale pubblica è basso rispetto alla media europea, ma è vero anche che è alta o altissima la percentuale di coloro i quali sono passati da affittuari a proprietari di immobili di edilizia residenziale pubblica.

Ritengo, quindi, che la nuova versione della proposta di documento conclusivo sia in sé equilibrata e fornisca al Parlamento le indicazioni utili per meglio operare.

Abbiamo annotato anche -su indicazione finale della collega Motta – la vicenda di Scip 1 e Scip 2 perché, soprattutto per quanto riguarda Scip 2, dobbiamo prendere atto che la vendita degli immobili è stata notevolmente inferiore alle previsioni iniziali, e di questo si è dato puntualmente conto nel citato documento.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendono intervenire.

CHIARA BRAGA. Intanto, ringrazio il collega Foti, che si è occupato anche di tirare un po' le fila di un documento conclusivo che ha restituito in maniera, credo, complessivamente positiva il lavoro che abbiamo svolto come Commissione in questi mesi e che ha consentito alla nostra Commissione di avere anche un quadro più complessivo e generale delle politiche abitative nel nostro Paese, con una ricostruzione molto interessante anche di quelle che sono stato le scelte, le iniziative e gli interventi, messi in campo negli ultimi dieci anni e concentrati soprattutto nel campo dell'edilizia residenziale pubblica, volti a dare risposta al fenomeno del disagio abitativo nel nostro Paese.

Credo che sia da sottolineare, al netto di tutte le considerazioni politiche del caso, il fatto che negli ultimi dieci anni l'impostazione di una politica strutturale che tentasse in qualche modo di affrontare, in maniera complessiva, il problema dell'accesso al mercato della casa e anche del rilancio del settore dell'edilizia, ha avuto un *trend* positivo alla fine degli anni Novanta con il varo dei cosiddetti programmi negoziati – penso, anzitutto, ai programmi di riqualificazione urbana e ai contratti di quartiere – e un rilancio, secondo una strategia definita, nella precedente legislatura. L'interruzione prematura della XV legislatura non ha consentito di portare a compimento alcuni dei progetti avviati.

Dalla ricostruzione si rileva, peraltro, che il cambio di impostazione impresso dall'attuale Governo a questo settore ha in qualche modo introdotto delle difficoltà legate anche all'interruzione di un percorso che era stato impostato.

L'indagine conoscitiva ha consentito, inoltre, di far rilevare alcuni ritardi, o comunque alcune difficoltà oggettive, che stanno incontrando anche i due strumenti più rappresentativi dell'azione del Governo attuale sul tema delle politiche per la casa: il Piano Casa 1 e il Piano Casa 2 per diversi motivi rivelano un certo ritardo, in modo particolare per un atteggiamento molto conflittuale del Governo nei confronti con le regioni che ha portato fino al blocco degli stanziamenti statali e dell'attivazione di interventi veri e propri.

C'è un altro fronte, quello del mercato delle locazioni, rispetto al quale si denota un certo ritardo e una mancanza di interventi efficaci da parte del Governo. Su questo tema, la proposta che si sta concretizzando, dopo molti annunci, relativamente alla introduzione della *cedolare secca*, richiede comunque alcuni approfondimenti che io sono sicura anche questa Commissione saprà fare nel merito perché, così come sta venendo avanti, la proposta avanzata dal ministro Calderoli rischia di avere un effetto decisamente conveniente per i soggetti con redditi elevati ma di non favorire i piccoli proprietari e nemmeno di produrre una decisa emersione del nero – che è l'altra questione su cui ci siamo di impegnati – perché la citata proposta di modifica del regime di tassazione non contiene elementi davvero convenienti per gli inquilini, soprattutto per quelli con redditi più bassi.

Tra gli altri aspetti della proposta di documento conclusivo, penso che un elemento interessante per la Commissione sia quello che si concretizza anche nella parte finale, nelle proposte prioritarie e strategiche, in cui si afferma con grande forza e con grande convinzione la centralità di interventi anche in qualche modo di contorno, che riguardano il mercato immobiliare a partire dalla po-

sitiva conclusione dell'iter parlamentare delle proposte di legge sulla qualificazione della figura dell'imprenditore edile – su cui ci siamo momentaneamente arenati – e sul cosiddetto « sistema casa qualità ». A questo proposito, in modo particolare, è sottolineata l'importanza di rendere strutturali le agevolazioni fiscali per l'efficientamento energetico degli edifici e anche la possibilità di estenderle agli interventi per la messa in sicurezza degli edifici dal punto di vista sismico.

Io credo che i risultati a cui siamo arrivati con questa indagine conoscitiva debbano poi tradursi anche in una azione coerente e conseguente da parte della Commissione, per cui su queste questioni mi aspetto che la Commissione, approvando il documento conclusivo, colga anche l'opportunità, ogni volta che verranno sottoposti al suo esame provvedimenti sui quali sia possibile intervenire con maggiore forza e concretezza, di rendere strutturali le proposte indicate nel documento stesso e di richiamare il Governo a un impegno specifico al riguardo.

Infine, tra le conclusioni dell'indagine conoscitiva viene indicato come i temi delle politiche della casa siano state fino ad oggi oggetto in modo particolare dell'azione del Governo e anche delle regioni e che questo fatto, in qualche modo, abbia limitato la possibilità di intervento da parte del Parlamento.

Ritengo, tuttavia, che proprio il lavoro svolto con questa indagine conoscitiva possa essere assunto come un nuovo punto di partenza e a tal fine valorizzato, ad esempio – chiedo anzi al presidente di farsi carico di tale aspetto – con la previsione, alla ripresa dei lavori parlamentari dopo la pausa estiva, di un'iniziativa ufficiale della Commissione di presentazione dei risultati dell'indagine conoscitiva e di discussione con i soggetti auditi e con gli altri operatori del settore, con il coinvolgimento – in un rapporto più proficuo e di confronto rispetto al passato – con il Ministero delle infrastrutture.

Se, infatti, siamo tutti d'accordo che il tema delle politiche della casa e del mercato immobiliare può rappresentare uno dei fronti di impegno maggiore anche per favorire un rilancio dell'economia del nostro Paese, ritengo che la nostra Commissione abbia al riguardo un compito importante che deve svolgere appieno, rivendicando anche spazi di confronto e di affermazione del proprio ruolo nei confronti del ministero competente.

Per queste ragioni, annuncio il voto favorevole del gruppo del Partito Democratico sulla proposta di documento conclusivo predisposta dal collega Foti, con l'auspicio che ci sia poi un impegno conseguente in termini di attuazione degli indirizzi e di quelle misure prioritarie su cui, almeno per come sono indicati nel documento, c'è una condivisione di massima da parte di tutte le forze politiche.

CARMEN MOTTA. Anch'io ringrazio il collega Foti, al quale avevo rappresentato la necessità di inserire, seppur in modo molto sintetico, il rimando a come si era chiusa la vicenda di Scip 2.

Devo dire, perché rimanga agli atti della Commissione, quindi assolutamente senza nessuna vena polemica, che forse questa parte avrebbe avuto, a mio avviso, la necessità di essere un po' meglio sviluppata perché questa è stata una vicenda che – i colleghi lo ricorderanno – definita dall'allora ministro Tremonti come la più grande cartolarizzazione immobiliare di uno Stato europeo, quindi una cosa di grande consistenza, un'operazione compiuta su immobili di enti previdenziali che erano stati pagati e acquistati con il contributo di lavoratori e, appunto, trasferiti poi per legge a questa società privata.

Richiamo la circostanza perché le due operazioni hanno avuto un esito un po' differente e non sono io a sostenerlo, ma è certificato dai rapporti semestrali fatti al Parlamento proprio sulla vicenda delle cartolarizzazioni. Ne parlo anche perché, colleghi, forse questo deve farci riflettere per il futuro su altri procedimenti e meccanismi di questa natura.

Voglio ricordare brevissimamente ai colleghi con dei fatti e non solo con delle

enunciazioni che alla fine del 2008 risultavano invendute circa 13.570 unità immobiliari, e ad aprile 2009 scadevano debiti per 1,7 miliardi di euro che Scip, appunto, non era in condizioni di pagare. È stato per questo che il ministro Tremonti, nel decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, il « milleproroghe », sostanzialmente decise, pur non essendo conclusa tutta la vicenda, di chiuderla per evitare di fatto il fallimento di Scip. Questo è il punto. Praticamente, l'invenduto fu restituito agli enti previdenziali, che in qualche modo si sono e si stanno facendo carico di questi 1,7 miliardi di euro per chiudere le passività di Scip. Ovviamente, agli enti previdenziali non sono ritornati gli immobili di pregio, ma quelli che a livello di mercato non sono riusciti a essere venduti.

Posso assicurarvi, essendo nella Commissione bicamerale di controllo sugli enti previdenziali, che attualmente questo ricarico provoca qualche problema agli enti previdenziali. Aggiungo che da quest'operazione, secondo quanto emerge anche dalle relazioni fatte al Parlamento, lo Stato non ci ha guadagnato granché, per non dire nulla: chi ci ha guadagnato sono stati banche, investitori finanziari, agenzie di *rating* con un costo di diverse decine di milioni di euro. Ho voluto riportato questa vicenda per motivare anche la mia richiesta al collega Foti che fosse almeno accennata un po', seppur succintamente, la fine della Scip 2 perché questa è una vicenda particolarmente complessa e forse anche non particolarmente felice.

SERGIO MICHELE PIFFARI. Intervengo brevemente per lasciare agli atti il riconoscimento del grande lavoro fatto, ma soprattutto per evidenziare due particolari: con riferimento alla questione del Piano casa annunciato più volte in modo trionfale dal Governo – lo stesso sottosegretario Mantovano ha relazionato con entusiasmo in Commissione su quello che si andava a fare e del bando di gara che è stato pubblicato all'inizio di luglio e che prevedeva le offerte entro agosto per i fondi immobiliari e quant'altro – credo che sia bene ricordare che tutto questo va ad arenarsi su una questione di fondo che avevamo già evidenziato, e cioè che la Corte costituzionale ha sentenziato della illegittimità del procedere come piano sociale sull'abitazione utilizzando fondi pubblici per sostenere un'edilizia ordinaria in un settore che non c'entra con la creazione di questo fondo immobiliare, come se fosse stato il fondo immobiliare la soluzione dell'emergenza casa in Italia.

Credo, quindi, che il Governo alla ripresa dei lavori ci dovrà dire come vorrà correggere questi risultati ottimistici che sembravano ormai raggiunti attraverso questo strumento innovativo. Siamo ben consci, infatti, di cosa succede con gli strumenti finanziari innovativi nelle varie manovre finanziarie col ministro Tremonti anche dai Governi precedenti.

L'altra questione che vorrei che rimanesse agli atti riguarda l'azione di risanamento dei conti di alcuni enti previdenziali, di categorie, dagli architetti agli ingegneri, all'ENASARCO, cioè al commercio, ai bancari, a lavoratori che hanno comunque versato i propri contributi per realizzare quegli investimenti e che oggi vanno sul mercato attraverso la trasformazione della fondazione e un mascheramento di vincoli su questi immobili tra i vari passaggi di proprietà. Vincoli che erano, cioè, all'origine dettati proprio dagli strumenti legislativi utilizzati per sostenere queste realizzazioni immobiliari in realtà fra un atto notarile e l'altro, scomparendo una frase, scomparendone due, non sono trascritti nei registri immobiliare come tali, mascherando una vera e propria truffa perché di fatto li si sta immettendo sul mercato degli immobili come se fossero regolati solo dal mercato ordinario, peraltro facendo una concorrenza scorretta al vero mercato immobiliare.

Le operazioni che lo Stato sta facendo per mettere pezze a qualcosa in realtà danneggiano, quindi, l'unico sistema che magari economicamente era sano e stava in piedi, ovvero il mercato immobiliare privato.

Spero, quindi, che alla ripresa dei lavori anche quella risoluzione che abbiamo depositato in questi giorni, o stiamo per depositare, sulla questione degli alloggi di questi enti previdenziali venga ripresa con particolare attenzione.

A volte a fare le cose di fretta si fa più danno che beneficio. In questo caso ribadisco che il Piano casa annunciato in pompa magna è stato più un danno che un beneficio all'emergenza casa che oggi ci troviamo in Italia.

Concludo, annunciando peraltro il voto favorevole del gruppo di Italia dei Valori sulla proposta di documento conclusivo predisposta dal deputato Tommaso Foti.

AGOSTINO GHIGLIA. Prendo la parola solo per esprimere il parere favorevole del gruppo del Popolo della Libertà sulla proposta di documento conclusivo.

Le audizioni che si sono svolte sono state estremamente interessanti e importanti; ora toccherà al Parlamento dare seguito alle conclusioni di questa indagine portata avanti con grande capacità dall'onorevole Foti.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di intervenire per dichiarazione di voto, pongo in votazione la nuova versione della proposta di documento conclusivo illustrata dal deputato Tommaso Foti *(vedi allegato)*.

(È approvata).

Ringrazio i presenti che hanno approvato all'unanimità la proposta di documento conclusivo e dichiaro conclusa la seduta.

La seduta termina alle 14,40.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa il 25 ottobre 2010.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA COMMISSIONE

Indice

1. La ricostruzione normativa.

1.1. Il quadro normativo dell'edilizia residenziale pubblica.
1.2. Gli interventi in materia di edilizia residenziale pubblica degli anni '90.
1.3. I provvedimenti legislativi adottati nell'ultimo decennio.
1.3.1. Le misure volte a fronteggiare l'emergenza abitativa soprattutto nelle grandi aree metropolitane.
1.3.2. I programmi nazionali per l'edilizia abitativa nuova, di recupero manutentivo e rifinanziamento di alcuni programmi innovativi in ambito urbano.
1.3.3. Le misure finalizzate alla prosecuzione della politica di dismissione del patrimonio abitativo pubblico.
1.3.4. Gli interventi volti a dare impulso al mercato delle locazioni.
1.3.5. L'adozione di strumenti fiscali, finanziari e creditizi per l'accesso all'abitazione in proprietà o in affitto.
1.4. La dismissione di immobili pubblici residenziali.
1.5. Le recenti politiche per il rilancio del settore edilizio.
1.5.1. Le proposte di iniziativa parlamentare e la risoluzione n. 8-00024 per una politica organica della casa.
1.5.2. Le azioni del Governo: *il Piano Casa 1*.
1.5.3. Le azioni del Governo: *il Piano Casa 2*.

2. Il programma e gli atti dell'indagine conoscitiva sul mercato immobiliare.

3. Principali elementi emersi.

3.1. I dati e gli elementi di conoscenza raccolti nel corso dell'indagine.
3.2. I dati più recenti resi noti da istituti di ricerca e operatori del mercato.

4. Le questioni emerse e le problematiche analizzate.

5. Le proposte e le soluzioni possibili individuate.

5.1. Mercato delle locazioni.
5.1.1. Le proposte prioritarie e strategiche.
5.1.2. Le altre proposte prioritarie.

5.2. Interventi per riattivare l'offerta di edilizia sociale.
5.2.1. Le proposte prioritarie e strategiche.
5.2.2. Le altre proposte prioritarie.
5.3. Riqualificazione del patrimonio edilizio nazionale.
5.3.1. Le proposte prioritarie e strategiche.
5.3.2. Le altre proposte prioritarie.
5.4. Sostegno alle imprese e alle figure professionali operanti nel mercato immobiliare.
5.4.1. Le proposte prioritarie e strategiche.
5.4.2. Le altre proposte prioritarie.
5.5. L'attuazione delle misure adottate dal Governo in materia di politiche abitative.

1. La ricostruzione normativa.

1.1. Il quadro normativo dell'edilizia residenziale pubblica.

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

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

alla prima fase appartengono il piano INA-CASA – nato con la legge n. 43 del 1949 (cosiddetta *legge Fanfani)* – e il piano GESCAL (1963-1973) che ha operato avvalendosi della legge n. 167 del 1962 – volti entrambi al rilancio dell'attività edilizia e alia costruzione di alloggi per le famiglie a basso reddito;

la seconda fase (1971-1995) caratterizzata dalla legge n. 865 del 1971 (cosiddetta *legge sulla casa*) istitutiva degli Istituti autonomi case popolari (IACP), come referenti in materia di edilizia residenziale pubblica, nonché dalla legge n. 457 del 1978 (cosiddetto *Piano decennale per l'edilizia*);

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

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

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

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

Ai sensi del medesimo articolo 93 è stato altresì attribuito alle regioni anche il potere di organizzare il « servizio della casa » in conformità ai principi stabiliti dalla legge di riforma delle autonomie locali (riforma attuata successivamente, con l'approvazione della legge n. 142 del 1990).

Ciò ha indotto alcune regioni ad adottare per gli IACP il modulo organizzativo dell'ente pubblico economico in sostanziale conformità

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

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

Il piano decennale per l'edilizia residenziale pubblica, programmato per quadrienni e articolato in cinque bienni, prevedeva, per la prima volta, attraverso interventi di edilizia sovvenzionata ed agevolata, nonché l'acquisizione e l'urbanizzazione di aree, una specifica attività di recupero del patrimonio edilizio degradato, disciplinando, per i relativi interventi, nuovi tipi di strumentazione urbanistica, ad iniziativa pubblica o privata, consistenti in piani di recupero, formati sulla base della preliminare individuazione delle zone di recupero e della cosiddetta *perimetrazione*, e subordinati al rilascio dei permessi di costruire.

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

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

l'edilizia sovvenzionata ovvero realizzata in via diretta dallo Stato, dalle regioni e da altri enti pubblici (IACP e comuni) con mezzi finanziari esclusivamente pubblici e finalizzata essenzialmente alla locazione a canone contenuto (leggi nn. 457 del 1978 e 179 del 1992);

l'edilizia agevolata ovvero realizzata da privati (promotori immobiliari o cooperative edilizie) con il concorso di finanziamenti pubblici sotto forma di mutui a tasso minimo, agevolati o anche indicizzati – (leggi nn. 457 del 1978 e 179 del 1992);

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

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

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

Precedentemente la legge n. 513 del 1977 aveva costituito una delle prime leggi che aveva consentito agli assegnatari di acquistare l'alloggio, avviando il finanziamento di un programma straordinario di intervento nel settore dell'ERP, fissando le condizioni generali sia per l'edilizia residenziale agevolata sia per l'edilizia sovvenzionata.

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

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

Inoltre, con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, la materia dell'edilizia residenziale pubblica non è stata inclusa né tra

le materie su cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva (articolo 117, secondo comma), né tra quelle in cui la competenza è concorrente (articolo 117, terzo comma). Pertanto, ai sensi del comma quarto del nuovo articolo 117 della Costituzione, tale materia appartiene alla competenza esclusiva di carattere residuale delle Regioni.

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

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

Al riguardo, si segnala che la decisione 2005/842/CE, della Commissione europea, del 28 novembre 2005, ha stabilito le condizioni alle quali gli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale, sono considerati compatibili con il mercato comune ed esentati dall'obbligo di notificazione di cui all'articolo 88, paragrafo 3, del trattato, purché siano rispettate le seguenti condizioni cumulative: in primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro. In secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, in terzo luogo, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole. Infine, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico, nel caso specifico, non venga effettuata mediante una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che dovrebbe sostenere un'impresa media, gestita in modo efficiente e dotata di adeguati mezzi di trasporto.

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

Successivamente, il decreto-legge n. 112 del 2008, ha definito tale alloggio come parte essenziale e integrante della più complessiva

offerta di edilizia residenziale sociale, che costituisce nel suo insieme servizio abitativo finalizzato al soddisfacimento di esigenze primarie.

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

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

Tra i principali si ricordano:

la legge n. 179 del 1992 che ha previsto i Programmi di riqualificazione urbana ed ha istituito il fondo speciale di rotazione per la concessione di mutui decennali, senza interessi, finalizzati all'acquisizione e all'urbanizzazione di aree edificabili ad uso residenziale, ovvero all'acquisto di aree edificate da recuperare;

la legge n. 493 del 1993 che, per ovviare alla illegittimità dei programmi integrati, ha previsto i Programmi di recupero urbano (PRU) e di riqualificazione urbana;

la legge n. 560 del 1993 che ha regolamentato l'alienazione degli alloggi di ERP;

la legge n. 662 del 1996 che ha disposto interventi finanziari per i programmi di riqualificazione urbana rivolti alla realizzazione di interventi complementari di integrazione degli insediamenti di ERP;

il DM 22 ottobre 1997 che ha introdotto i cosiddetti *Contratti di quartiere*; si trattava di programmi complessi per il recupero delle periferie urbane costituiti da interventi edilizi su edifici residenziali, urbanizzazione primaria, piazze e verde, centri anziani, centri sanitari, spazi sportivi, servizi pubblici e spazi per i giovani;

il DM 8 ottobre 1998 che ha previsto i Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST);

la legge n. 431 del 1998 che ha istituito il Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni del quale beneficiano i conduttori aventi i requisiti minimi di reddito previsti dal DM 7 giugno 1999;

la legge n. 136 dei 1999 che ha previsto norme per il sostegno e il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica con la finalità di semplificazione e razionalizzazione delle procedure per i programmi di edilizia agevolata e sovvenzionata o in materia di erogazione dei

finanziamenti, e di criteri di erogazione dei contributi e di assegnazione degli alloggi.

1.3. I provvedimenti legislativi adottati nell'ultimo decennio.

I provvedimenti legislativi adottati nell'ultimo decennio – sia aventi carattere d'urgenza sia ordinari – predisposti prevalentemente con la finalità di dare nuovo impulso alle politiche abitative, si sono mossi lungo alcuni filoni principali strettamente correlati tra di loro:

le misure volte a fronteggiare l'emergenza abitativa soprattutto nelle grandi aree metropolitane;

i programmi nazionali per l'edilizia abitativa nuova, di recupero manutentivo e rifinanziamento di alcuni programmi innovativi in ambito urbano;

la prosecuzione di una politica volta alla dismissione del patrimonio abitativo pubblico, comprensiva della vendita degli IACP;

gli interventi volti a dare impulso al mercato delle locazioni;

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

1.3.1. Le misure volte a fronteggiare l'emergenza abitativa soprattutto nelle grandi aree metropolitane. L'emergenza abitativa nelle grandi aree metropolitane è stata prevalentemente affrontata attraverso l'adozione di provvedimenti d'urgenza. Mentre, però, nei primi provvedimenti d'urgenza (decreti-legge n. 247 del 2001, 450 del 2001, 122 del 2002 e 147 del 2003) il Governo si era limitato alla mera proroga degli sfratti, a partire dai settembre 2004 ne ha, invece, gradualmente ridotto la portata applicativa ed ha introdotto, nel contempo, anche specifiche misure a sostegno dei conduttori, al fine di evitare una nuova proroga generalizzata esposta al rischio di declaratoria di illegittimità costituzionale, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 155 del 2004. Con tale sentenza la Corte aveva infatti affermato che la sospensione dell'esecuzione degli sfratti « può trovare giustificazione soltanto se incide sul diritto alla riconsegna dell'immobile per un periodo transitorio ed essenzialmente limitato ».

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

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

La nuova disciplina dei contratti riservati ha trovato però un'applicazione limitatissima ed il Governo è tornato ad affrontare la situazione di grave emergenza con un nuovo decreto legge (decreto-legge n. 86 del 2005) con il quale è stata ridotta la portata applicativa circoscrivendo le procedure di sfratto ad un numero più ristretto di comuni rispetto alle precedenti proroghe e ridisciplinando alcune misure a sostegno dei conduttori disagiati, soprattutto attraverso l'assegnazione di risorse direttamente ai conduttori.

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

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

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

Nel corso dell'esame parlamentare sono state introdotte anche norme volte a favorire la registrazione dei contratti di locazione e la cessione in proprietà agli IACP degli immobili occupati a titolo di abitazione principale da un mutuatario insolvente e sottoposti a procedura esecutiva immobiliare o concorsuale.

La sospensione delle procedure esecutive di sfratto è stata prorogata, da ultimo, al 31 dicembre 2010, dall'articolo 7-*bis* del decreto legge n. 194 del 2009.

1.3.2. I programmi nazionali per l'edilizia abitativa nuova, di recupero manutentivo e rifinanziamento di alcuni programmi innovativi in ambito urbano. L'avvio di alcuni programmi nazionali per l'edilizia abitativa nell'ultimo decennio è stato disposto in attuazione della legge n. 21 del 2001. Con tale legge sono state introdotte misure volte a finanziare alcuni programmi nazionali per la riduzione del disagio abitativo mediante interventi di edilizia residenziale ed è stato previsto che i fondi di edilizia sovvenzionata ed agevolata, già ripartiti tra le regioni, possono essere da queste riprogrammati per rispondere alle specifiche esigenze delle singole realtà territoriali. Tra gli altri interventi, si ricorda il rifinanziamento dei cosiddetti *Contratti di*

quartiere II. A differenza della prima edizione dei contratti di quartiere, questo secondo finanziamento è gestito dalle singole regioni che, attraverso propri bandi, invitano le amministrazioni comunali a proporre progetti e a competere per la destinazione dei fondi.

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

La legge ha, infatti, individuato nuove forme di concertazione istituzionale per la programmazione in materia di ERP, attraverso le quali viene predisposto, da parte dei Ministeri interessati, un programma nazionale avente ad oggetto, tra l'altro, gli obiettivi e gli indirizzi di carattere generale per la programmazione regionale in materia di ERP, proposte normative in materia fiscale, possibili misure dirette a favorire la cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali prioritariamente per la riduzione del disagio abitativo.

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

Successivamente è stato previsto anche l'avvio di un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, introdotto con l'articolo 21 del decreto-legge n. 159 del 2007, cui destinare una spesa massima di 550 milioni di euro per l'anno 2007. Il programma riguarda i comuni di cui alla citata legge n. 9 del 2007 ed è finalizzato al recupero e all'adattamento funzionale di alloggi non assegnati di proprietà degli ex IACP o dei comuni, all'acquisto e la locazione di alloggi e all'eventuale costruzione di nuovi alloggi.

Alle disposizioni del decreto legge si è data attuazione con il DM 28 dicembre 2007 recante il « Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, di cui all'articolo 21 del decreto-legge n. 159 del 2007 ». Il decreto ha provveduto a ripartire tra le regioni e le province autonome una cifra complessiva di 543,9 milioni di euro da destinare agli interventi prioritari e immediatamente realizzabili individuati sulla base degli elenchi trasmessi dalle regioni e province autonome. Dall'analisi del provvedimento ministeriale emerge che gli interventi riguarderanno: 818 alloggi da acquistare (quasi 7 per cento del totale), 2.229 alloggi (circa il 19 per cento del totale) da destinare all'affitto, 7.282 (61,5 per cento circa) alloggi da ristrutturare e 1.532

(12,5 per cento circa) alloggi per nuove unità abitative. Con il cambio di legislatura, tali finanziamenti sono confluiti nel Piano Casa 1, di cui all'articolo 11 del decreto legge n. 112 del 2008.

Nel contempo sono state approvate anche alcune disposizioni che hanno rifinanziato il programma innovativo in ambito urbano denominato « *Contratti di quartiere II* » con le risorse originariamente previste da alcuni programmi straordinari di edilizia residenziale a favore dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato impegnati nella lotta alla criminalità organizzata. Tale rifinanziamento è stato disposto con l'articolo 21-*bis* del decreto-legge n. 159 del 2007.

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

nella legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296 del 2006), è stato previsto, all'articolo 1, comma 1154, il finanziamento di piano straordinario di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata, con un'autorizzazione di spesa di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009. La disposizione ha demandato ad un successivo decreto del Ministro delle infrastrutture, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la definizione delle modalità di applicazione e di erogazione dei finanziamenti;

nella legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244 del 2007), all'articolo 1, commi 258 e 259, viene consentita la definizione di zone da destinare alla trasformazione in cui sia possibile la cessione gratuita da parte dei proprietari di aree o immobili destinati ad edilizia residenziale sociale e la possibilità di fornire alloggi a canone calmierato, concordato e sociale. Il comune potrà poi, nell'ambito degli strumenti urbanistici, consentire aumenti di volumetrie premiali ai fini della realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio e di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale.

1.3.3. Le misure finalizzate alla prosecuzione della politica di dismissione del patrimonio abitativo pubblico. Altre misure volte a dare nuovo impulso alle politiche abitative hanno perseguito l'obiettivo di favorire lo sblocco degli interventi costruttivi con finalità pubbliche e di garantire ad essi maggiore efficienza e produttività, attraverso la razionalizzazione di procedure spesso non coordinate tra di loro.

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

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

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

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

Inoltre, gli accordi possono prevedere la facoltà, per le amministrazioni regionali e locali, di stipulare convenzioni con società di settore per lo svolgimento delle attività strumentali alla vendita dei singoli beni immobili.

Si ricorda che le norme vigenti per l'alienazione degli alloggi ex IACP sono quelle relative all'alienazione di alloggi di ERP della legge n. 560 del 1993. Infatti, il comma 1 dell'articolo 1 della legge n. 560 del 1993 dispone che sono alloggi ERP quelli acquisiti, realizzati o recuperati, ivi compresi quelli di cui alla legge n. 52 del 1976, a totale carico o con concorso o con contributo dello Stato, della regione o di enti pubblici territoriali, nonché con i fondi derivanti da contributi dei lavoratori ai sensi della legge n. 60 del 1963 dallo Stato, da enti pubblici territoriali, nonché dagli IACP e dai loro consorzi comunque denominati e disciplinati con legge regionale.

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

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

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

La finalità della disposizione è di procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni ed enti locali e di redigere un « Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari » da allegare al bilancio di previsione dell'ente.

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

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

Nella tabella seguente sono riportati gli stanziamenti disposti nell'ultimo decennio con le annuali leggi finanziarie.

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

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

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

Tra esse si ricordano:

l'istituzione di un apposito Fondo per l'edilizia a canone speciale, per l'attuazione di programmi finalizzati alla costruzione e al recupero di unità immobiliari nei comuni ad alta tensione abitativa, destinate ad essere locate a titolo di abitazione principale a canone speciale a determinati soggetti (articolo 3, commi 108-115,

della legge n. 350 del 2003). Dopo che con D.P.C.M. 21 novembre 2007, si è provveduto alla ripartizione delle disponibilità del Fondo per l'anno 2007 – pari a circa 10 milioni di euro – tra le regioni e le province autonome, i finanziamenti sono confluiti nel fondo per l'attuazione del *Piano Casa 1* previsto dal decreto-legge n. 112 del 2008;

la costituzione di una apposita società di scopo, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, ai fini dell'incremento del patrimonio immobiliare destinato alla locazione – e soprattutto di quello a canone sostenibile nei comuni soggetti a fenomeni di disagio abitativo e *ad acta* tensione abitativa – con il compito di promuovere la formazione di nuovi strumenti finanziari immobiliari finalizzati all'acquisizione, il recupero o la realizzazione di immobili ad uso abitativo (articolo 41 del decreto legge n. 159 del 2007). Con il cambio di legislatura, le risorse che erano state autorizzate, pari a una spesa massima di 100 milioni di euro, sono confluite nel citato fondo per l'attuazione dei citato *Piano Casa 1*;

l'istituzione di un fondo – dotato di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2008 al 2010 – per lo sviluppo di una nuova tipologia di alloggio, le residenze di interesse generale destinate alle locazioni. Si tratta in particolare di edifici non di lusso situati nei comuni ad alta tensione abitativa e vincolati alla locazione a canone sostenibile per almeno 25 anni (articolo 2, commi 285-287, della legge n. 244 del 2007);

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

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

delle imposte sui redditi), ampliando l'ambito di applicazione del beneficio. In linea generale le norme, che entrano in vigore dal periodo d'imposta 2007, introducono:

una detrazione per i contratti stipulati o rinnovati ai sensi della legge n. 431 del 1998, che si aggiunge a quella vigente prevista per i soli contratti stipulati o rinnovati in base ad appositi accordi definiti in sede locale;

una detrazione fiscale per i contratti di locazione stipulati ai sensi della legge n. 431 del 1998 da giovani di età compresa fra i 20 e i 30 anni;

l'attribuzione di una somma corrispondente all'importo della detrazione non fruita dai soggetti cosiddetti « *incapienti* ».

È stata, inoltre, concessa, una detrazione d'imposta agli studenti fuori sede, una detrazione d'imposta sui canoni di locazione relativi ai contratti di ospitalità, nonché la facoltà per i comuni di deliberare una riduzione delle aliquote ICI, che può arrivare fino all'esenzione dall'imposta, per favorire la realizzazione degli accordi tra le organizzazioni della proprietà edilizia e quelle dei conduttori (articolo 2, comma 288 della legge n. 244 del 2007).

Successivamente – con l'avvio della XVI legislatura – il Governo ha disposto la totale esenzione dall'ICI per l'abitazione principale (decreto-legge n. 93 del 2008) e, al fine di consentire alle giovani coppie di accedere a finanziamenti agevolati per la prima casa è stato istituito un Fondo di garanzia per le coppie o i nuclei familiari monogenitoriali con figli minori (decreto-legge n. 112 del 2008).

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

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

1.4. La dismissione di immobili pubblici residenziali.

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

Operazioni di cessione di attivi pubblici. Dal 1999 ad oggi sono state realizzate operazioni di cessione di attivi pubblici mediante la

tecnica della cartolarizzazione o l'utilizzo dei fondi immobiliari chiusi. Le operazioni sono state organizzate in programmi distinti a seconda della natura delle attività sottostanti cedute:

SCIP cessioni di immobili di proprietà degli enti previdenziali e dello Stato (articolo 3 del decreto-legge n. 351 del 2001);

SCIC cessione di crediti erogati a favore dei dipendenti pubblici, di imprese private, enti (articolo 15 della legge n. 448 del 1998);

SCCI cessione dei crediti contributivi vantati dall'INPS (articolo 13 della legge n. 448 del 1998);

fondi immobiliari chiusi (articolo 4 del decreto-legge n. 351 del 2001) apporto e trasferimento di immobili ad uso strumentale di proprietà degli enti previdenziali e dello Stato.

Operazioni concluse.

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

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

L'operazione SCIP 2 si è sviluppata in due *tranches*: la prima a partire dal 2002, con emissione di titoli per un importo nominale pari a 6.7 miliardi di euro, tutti rimborsati nell'aprile 2005. In tale anno l'operazione ha subito una ristrutturazione, quale conseguenza delle modifiche normative intervenute in relazione alla determinazione dei prezzi di vendita dei beni, per i quali il diritto di opzione era stato esercitato prima del 2001. La ristrutturazione è consistita sia nella elaborazione di nuovo *business plan*, che nell'emissione di ulteriori titoli per un valore nominale pari a 4,370 miliardi di euro.

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

2) SCCI – Inps – Programma di cartolarizzazione SCCI – Valorizzazione del portafoglio dei crediti previdenziali INPS. Tra il 1999 ed il 2005 l'INPS ha realizzato sei operazioni di cartolarizzazione, cedendo alla SCCI un totale di euro 76,45 miliardi di crediti contributivi non pagati (di cui euro 41,7 miliardi tramite la prima operazione). La SCCI ha acquisito tali crediti emettendo titoli con rating tripla A per un importo totale di euro 20,91 miliardi. I titoli emessi nell'ambito delle operazioni denominate INPS 1, 2, 3, 4, 5 sono stati integralmente rimborsati alle rispettive scadenze attese, di cui l'ultima nel mese di luglio 2009.

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

Operazioni in essere.

1) SCCI – Inps – Programma di cartolarizzazione SCCI – Valorizzazione del portafoglio dei crediti previdenziali INPS. L'ultima operazione delle sei realizzate dall'INPS (INPS6) prevede come termine per il rimborso dei restanti 3,075 miliardi di euro ancora in essere, le date di luglio 2010 (1,575 mld.) e luglio 2011 (1,500 mld.).

2) SCIC – Ricerca scientifica (MIUR – MSE). Nel 2004 è stata realizzata un'operazione di cartolarizzazione avente per oggetto i finanziamenti erogati dal MIUR (Ministero Università e Ricerca) e dal MSE (Ministero Sviluppo economico) ad aziende e centri di ricerca, per programmi di ricerca e sviluppo, con un'emissione di titoli con rating tripla A, per un importo totale di circa 1,28 miliardi di euro (dei quali circa milioni 371,5 milioni sono ancora in essere e scadranno nel settembre 2010).

3) SCIC- Local Authorities (INPDAP). Nel dicembre 2003 è stato ceduto dall'INPDAP un portafoglio di mutui concessi ad enti pubblici, fra i quali comuni ed altre amministrazioni locali. L'importo dei titoli emessi, sotto forma di *private placement*, pari a 539 milioni di euro, ed attualmente in circolazione è pari a 95.8 milioni la cui scadenza attesa è prevista per il mese di agosto 2010.

4) Fondi immobiliari (FIP e PATRIMONIO UNO). Negli anni 2004 e 2005 sono stati costituiti due fondi comuni d'investimento immobiliare di tipo chiuso promossi dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), cui sono stati trasferiti due portafogli immobiliari composti da complessivi 428 immobili ad uso governativo (Agenzie fiscali, sedi del MEF, sedi del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sedi del Ministero del Lavoro, Caserme della Guardia di Finanza e della Polizia, ecc.) e da immobili strumentali degli enti previdenziali (INPS, INAIL, INPDAP). Contestualmente al trasferimento degli immobili, l'Agenzia del Demanio ha sottoscritto con i Fondi due contratti di locazione relativi ai beni dismessi, che sono stati riassegnati in uso agli originari utilizzatori.

1.5. Le recenti politiche per il rilancio del settore edilizio.

L'attività parlamentare nel settore delle politiche abitative si è sviluppata, nella XVI legislatura, oltre che per fronteggiare l'emergenza abitativa sospendendo (come anzidetto) le procedure esecutive di sfratto, adottando misure rivolte all'incremento dell'offerta di alloggi di edilizia residenziale destinati alle categorie sociali svantaggiate con il *Piano Casa 1*.

Inoltre, a seguito di un'intesa del Governo con le regioni, queste ultime hanno emanato proprie leggi per il rilancio del settore edilizio,

con premi di cubatura e incentivi legati al miglioramento della qualità architettonica e/o energetica degli edifici diversi a seconda della peculiarità abitativa e territoriale della regione.

1.5.1. Le proposte di iniziativa parlamentare e la risoluzione n. 8-00024 per una politica organica della casa. La VIII Commissione della camera dei deputati ha avviato l'esame di una serie di iniziative volte a coniugare la qualità con la sostenibilità ambientale, nell'ambito di una politica che mira a legare la riqualificazione delle imprese e lo sviluppo economico alla valorizzazione del territorio: si ricordano, in particolare, la proposta di legge sul sistema casa qualità (A.C. 1952), con l'obiettivo di migliorare la qualità dell'edilizia residenziale attraverso l'introduzione di « un vero e proprio marchio di qualità » che certifichi la riduzione dei consumi energetici e il miglioramento del comfort abitativo; alcune proposte di legge (C. 60, C. 496, C. 1394, C. 1926, C. 2306, C. 2313 e C. 2398) volte a definire i principi fondamentali dell'attività professionale di costruttore edile; la proposta A.C. 2441 recante interventi straordinari e strategici per il rilancio dell'economia e la riqualificazione energetico-ambientale del patrimonio edilizio, volta a riqualificare il patrimonio esistente, con case e quartieri di qualità, che risparmino energia, non inquinino e garantiscano una moderna ed elevata vivibilità.

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

realizzare politiche abitative a favore delle fasce più deboli;

incrementare, di conseguenza, il « Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione » e il « Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa », come strumenti di base per il riequilibrio delle distorsioni esistenti nel settore abitativo;

incentivare, in tale ambito, le iniziative di recupero e ristrutturazione urbanistica ed edilizia, anche con benefici economici in grado di abbattere i costi legati alla bonifica delle aree dismesse da trasformare e ristrutturare, con l'obiettivo, tra l'altro, di alleggerire la mobilità nei centri urbani, evitando di ampliare ulteriormente l'estensione delle periferie;

promuovere la qualità architettonica e i livelli di innovazione tecnologica del prodotto edilizio rivolto alle famiglie, con incentivi per le iniziative volte a favorire il risparmio energetico e la sostenibilità ambientale.

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

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

Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, nel corso di alcune audizioni svoltesi presso la VIII Commissione nella seduta dei 24 giugno 2008 e nella seduta del 12 febbraio 2009, ha sottolineato come il piano è « strettamente integrato con lo sviluppo funzionale delle città » e ha dato conto del raggiungimento di un'intesa preliminare sui fondi da trasferire alle competenze delle regioni e sui criteri di ripartizione dei fondi medesimi.

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

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

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

150 milioni di euro per la costituzione di un sistema di fondi immobiliari per alloggi sociali;

200 milioni per interventi di competenza degli ex IACP o dei comuni compresi nel Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica approvato con decreto ministeriale del 28 dicembre 2007.

Con il DPCM 16 luglio 2009, il Consiglio dei ministri ha quindi approvato il Piano nazionale di edilizia abitativa. Ai sensi del DPCM, Il piano è articolato in sei linee di intervento: *a)* costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale; *b)* incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica; *c)* promozione finanziaria anche ad iniziativa di privati (project financing); *d)* agevolazioni a cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi; *e)* programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale; *f)* interventi di competenza degli ex IACP (cui sono state destinate le risorse del DM citato). In fase di prima attuazione la dotazione finanziaria del Fondo è utilizzata:

a) 150 milioni di euro per il Sistema integrato di fondi immobiliari;

b) 200 milioni di euro per gli interventi di competenza degli ex IACP, ripartiti tra le regioni con il decreto ministeriale del 18 novembre 2009;

c) 377,9 milioni di euro – ripartiti con decreto ministeriale 8 marzo 2010 – per il finanziamento delle altre linee di intervento: incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica; project financing; agevolazioni a cooperative edilizie; programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale.

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

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

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

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

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

2. Il Programma e gli atti dell'indagine conoscitiva sul mercato immobiliare.

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della VIII Commissione della Camera, nella riunione del 1o aprile 2009, ha concordato sull'opportunità di svolgere un'indagine conoscitiva sul mercato immobiliare.

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

« *L'esigenza di un approfondimento delle politiche inerenti il mercato immobiliare – cosi si legge nel programma dell'indagine conoscitiva – nasce in relazione ad alcuni cambiamenti, prevalentemente di natura economica, che hanno interessato il settore e che richiedono una pronta e sollecita risposta da parte del Parlamento, soprattutto attraverso l'introduzione di una normativa capace di rispondere a tali mutamenti e alle nuove esigenze emergenti.*

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

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

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

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

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

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

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

Per questi motivi – è questa la conclusione del programma –, la Commissione ritiene importante svolgere un'indagine conoscitiva che permetta di fare il punto sullo stato della situazione attuale e di confrontarsi con i nuovo strumenti, finanziari, tecnologici ed economici che siano in grado di sviluppare una nuova politica della casa ».

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

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

Tenuto conto di questo, l'indagine si è concretamente avviata il 29 settembre 2009 con l'audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (Ance) e dei rappresentanti della Federazione italiana agenti immobiliari professionali (Fiaip), della Federazione italiana mediatori agenti d'affari (Fimaa), della Associazione Nazionale Agenti e Mediatori d'Affari (Anama), della Consulta nazionale interassociativa per l'intermediazione immobiliare, della Confederazione italiana proprietà edilizia (Confedilizia) e della Associazione dell'Industria Immobiliare (Assoimmobiliare). Il ciclo di audizioni è quindi, proseguito, con le audizioni dei rappresentanti: del Cresme, di Nomisma, di Tecnoborsa, dell'Agenzia del territorio e del Censis, nella seduta del 27 ottobre 2009; della Associazione italiana dei gestori del risparmio (Assogestioni), nella seduta del 29 ottobre 2009; di Genworth Financial, nella seduta del 12 novembre 2009; in una seconda audizione dei rappresentanti di Nomisma, di Tecnoborsa e dell'Agenzia de ! territorio, nella seduta del 4 febbraio 2010; di rappresentanti dell'Associazione bancaria Italiana (ABI), nella seduta del 9 febbraio 2010; della Federazione industrie prodotti impianti e

servizi per le costruzioni (FINCO), nella seduta del 15 aprile 2010; in una seconda audizione di rappresentanti della FIAIP e della FIMAA, nella seduta del 12 maggio 2010; di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e della Associazione Proprietari Immobiliari (Confabitare), nella seduta dei 27 maggio 2010; della Federazione italiana per la casa (Federcasa) e della Confederazione nazionale inquilini associati (CONIA), nella seduta del 9 giugno 2010. Memorie scritte sono, inoltre, pervenute dalla Conferenza delle Regioni e Province Autonome e dall'Unione Nazionale Costruttori Serramenti Alluminio Acciaio Leghe (UNCSAAL).

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

3. Principali elementi emersi.

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

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

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

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

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

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

Nondimeno, per rendere più completo e pienamente fruibile il presente documento, si è ritenuto opportuno inserire uno specifico paragrafo per dare conto degli ultimi dati resi noti dagli istituti di ricerca e dagli operatori del mercato.

3.1. I dati e gli elementi di conoscenza raccolti nel corso dell'indagine.

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

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

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

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

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

Sotto questo profilo, altrettanto preoccupante è apparso il dato relativo alla erogazione di mutui immobiliari, diminuiti di oltre il 10 per cento nel 2008 rispetto al 2007 (tra il gennaio e il giugno 2009, si è rilevato un calo ancora maggiore – meno 13 per cento – in termini di erogazione di mutui). Inoltre, come riferito dall'Associazione bancaria italiana, la stessa qualità del credito erogato dagli istituti bancari è apparsa deteriorata per effetto della crisi (anche se in misura minore che in altri Paesi europei): a novembre del 2009, il valore delle sofferenze bancarie delle famiglie mutuatarie ha raggiunto, infatti, in Italia, la quota di 12,3 miliardi di euro, con un incremento di ben 3,5 miliardi di euro rispetto al dato del 2008 (+ 39,7 per cento).

Accanto a tale crisi del mercato, è stata riscontrata, inoltre, la presenza di un'ampia area di soggetti che non riescono ad accedere alla casa con proprie risorse. Tra questi, oltre alle famiglie a basso

reddito, gli anziani soli, le giovani coppie, le famiglie monoparentali o con un solo reddito, gli studenti e i lavoratori « fuori sede », nonché gli immigrati regolari.

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

Sotto questo profilo, è stato in primo luogo evidenziato l'elemento del progressivo depauperamento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, dovuto oltre che al dato negativo del brusco arresto, a partire dalla metà degli anni '90, degli investimenti pubblici per la costruzione di nuovi alloggi, anche ai positivo esito delle operazioni di alienazione degli stessi, che hanno prodotto il passaggio in proprietà di circa 200 mila abitazioni.

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

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

In tale ambito, appare sicuramente emblematico il dato, frutto di una recente ricerca scientifica, secondo cui, mentre nel 1965, per l'acquisto di un'abitazione in una zona semicentrale di una grande area urbana servivano 3,4 annualità di reddito di una famiglia a reddito medio, nel 2008 tali annualità di reddito sono diventate 9.

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

Molti dei soggetti auditi hanno inoltre espresso una comune preoccupazione per l'aggravarsi del fenomeno degli sfratti (che coinvolge pesantemente gli inquilini, che restano privi dell'abitazione, ma anche i piccoli proprietari che dall'affitto ricavano un piccolo incremento di reddito che consente loro di vivere in modo decoroso) e, segnatamente, per l'aumento degli sfratti per morosità (in larga

parte dovuti a « morosità involontarie », derivanti cioè, unicamente, dal peggioramento, anno su anno, delle condizioni economiche delle famiglie).

Del resto, un recente studio di Nomisma conferma pienamente le preoccupazioni riferite da chi vive « sul campo » la questione del disagio abitativo: nel 2009 sono stati emessi, infatti, 51.576 sfratti per morosità (+ 25,8 per cento rispetto al 2008), che rappresentano l'83,7 per cento della totalità degli sfratti emessi (erano il 78,8 per cento nel 2008).

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

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

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

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

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

Tale preoccupante situazione trova conferma anche sul versante occupazionale, con una forte riduzione del numero degli operai e delle imprese iscritti alle Casse edili (rispettivamente, meno 9,8 per cento e meno 7,6 per cento nel 2009 rispetto al 2008). Ancora più grave è risultata la flessione delle ore effettivamente lavorate dagli operai iscritti (meno 11 per cento).

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

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

Quanto all'andamento del credito alle costruzioni, i dati più recenti della Banca d'Italia evidenziano per il 2009 una flessione

consistente sia dei mutui erogati alle imprese per investimenti in edilizia abitativa (meno 15 per cento rispetto al 2008), sia di quelli erogati alle famiglie per l'acquisto dell'abitazione (meno 10 per cento). Il 40 per cento delle aziende associate Ance riferisce, inoltre, di avere avuto problemi di accesso al credito e poco meno (30 per cento) continua a denunciare il cambiamento delle condizioni contrattuali, soprattutto sulle aperture di credito e sugli scoperti di conto corrente.

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

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

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

4. Le questioni emerse e le problematiche analizzate.

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

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

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

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

la sicurezza e la salute dei lavoratori, il puntuale assolvimento degli obblighi fiscali e contributivi, la compatibilità ambientale degli interventi, la tutela dei diritti del cittadino consumatore e utente del bene-casa.

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

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

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

Così, ad esempio, per quanto riguarda il mercato della proprietà, accanto alla questione relativa alla difficoltà di pagamento delle rate dei mutui, accentuata dalla crisi economica internazionale in atto (secondo le ultime stime delle associazioni dei consumatori, una famiglia su quattro si trova in una situazione di crescente difficoltà nel pagare le rate dei mutui a tasso variabile), è emerso che esiste anche una domanda inevasa che si concentra in quella fascia sociale – certamente minoritaria, ma di una certa consistenza in termini numerici – rappresentata da famiglie che vivono in coabitazione (circa 230 mila) o che vivono in condizioni alloggiative precarie (circa 70 mila).

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

Quanto al mercato delle locazioni, la situazione appare particolarmente difficile, se è vero che la quota di case in affitto in Italia (attualmente sono 4 milioni e 400 mila, pari al 18,8 per cento delle abitazioni totali) è nettamente inferiore rispetto agli altri Paesi europei (Germania 57,3 per cento, Olanda 47,3 per cento, Francia 40,7 per cento) e, soprattutto, che l'offerta di edilizia sociale in Italia

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

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

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

Al riguardo, è utile ricordare che gli stessi dati forniti alla Commissione dall'Abi mostrano che i tassi applicati in Italia ai mutui di durata superiore ai 10 anni (in pratica alla quasi totalità dei mutui immobiliari) si collocano a livello percettibilmente superiore rispetto alla media europea (con riferimento al 2009, il valore del dato medio italiano è stato del 5,59 per cento, contro un valore percentuale del 4,32 della media europea). Da un recente studio condotto dall'Ance, prendendo a base i dati della Banca centrale europea, emerge, inoltre, che – ipotizzando un mutuo per l'acquisto della casa in Italia e nell'Area euro pari a 150 mila euro, per una durata di 25 anni – *« le famiglie italiane sono costrette a pagare 15.024 euro in più rispetto all'Europa: è come se in Italia si pagasse il mutuo per 18 mesi in più rispetto all'Europa ! »*.

Infine, le audizioni hanno consentito di focalizzare un'ulteriore questione, vale a dire quella – in termini generali – della qualità dell'edilizia e – in termini particolari – dell'efficientamento energetico degli edifici e della loro messa in sicurezza (a partire dal rischio sismico), che sicuramente ha una valenza anticiclica e di sostegno soprattutto per le imprese artigiane e le piccole imprese, ma che – inserita in un percorso realistico e organico – può sicuramente porsi come fattore positivo di sviluppo dei mercati immobiliari in generale e di settore industriale (quello di « casa qualità ») nel quale l'Italia ha posizioni di eccellenza in ambito internazionale.

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

Dati di Tecnoborsa mostrano, inoltre, che, su un totale di investimenti nel settore delle costruzioni di circa 190 miliardi di euro, 5,7 miliardi riguardano gli aspetti relativi all'efficientamento energetico nelle nuove costruzioni, mentre 6,1 miliardi di euro sono legati alla manutenzione straordinaria, alla ristrutturazione e alla riqualificazione energetica del patrimonio abitativo esistente. Sempre

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

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

Su tale questione, tuttavia, oltre ad una accentuazione dei diversi giudizi e posizioni politiche espresse dai deputati di maggioranza e di opposizione, l'indagine ha consentito di verificare anzitutto che le necessarie iniziative e misure, più che nella disponibilità di intervento del Parlamento, rientrano nella competenza del Governo e delle regioni. Inoltre, è emerso che proprio nelle ultime settimane si stanno determinando fatti nuovi e positivi, che vanno nella direzione di una piena attuazione e applicazione delle misure in questione.

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

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

5. Le proposte e le soluzioni possibili individuate.

Le pagine che precedono sono la dimostrazione della bontà della scelta della Commissione di svolgere l'indagine conoscitiva e hanno confermato in pieno le aspettative e gli obiettivi che la Commissione si era proposta sul piano della conoscenza dei fenomeni e della sensibilizzazione delle forze parlamentari sulle questioni e sulle problematiche che interessano il mercato immobiliare.

Essa, tuttavia, avrà davvero successo se saprà determinare effettive conseguenze politiche, ovvero se l'attività conoscitiva svolta consentirà al Parlamento di adottare le soluzioni legislative necessarie ad aiutare in concreto il lavoro quotidiano di tutti i soggetti coinvolti in questo delicato e importante settore della vita economica e sociale del Paese.

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

In tal senso, si è ritenuto opportuno in primo luogo raggruppare le diverse proposte secondo gli ambiti di approfondimento e di analisi trattati nel corso delle audizioni (mercato degli affitti, sostegno all'edilizia sociale, incentivi per la costruzione e la ristrutturazione di edifici secondo i principi di riqualificazione urbana e di risparmio energetico, recupero del patrimonio abitativo esistente anche ai fini della riduzione del consumo del suolo non urbanizzato, modalità agevolate di accesso al credito per gli investimenti in edilizia e per l'acquisto delle abitazioni da parte delle famiglie, misure anticicliche a favore delle imprese e dei professionisti operanti nel mercato immobiliare, ecc.).

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

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

5.1. Mercato delle locazioni.

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

Al riguardo, appaiono emblematici gli elementi di conoscenza forniti dall'Agenzia del territorio, secondo la quale, a fronte di circa

il 10 per cento di abitazioni complessive che sono sul mercato delle locazioni, solo lo 0,6 per cento è affittato « ad equo canone ». Inoltre, mentre le famiglie che dichiarano di vivere in affitto sono 4,3 milioni, solo 3,8 milioni di abitazioni risultano locate (2,8 milioni di proprietà di persone fisiche e circa 1 milione di alloggi in quota di edilizia residenziale pubblica).

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

Tutte, peraltro, sono accomunate dalla volontà di introdurre una tassazione sostitutiva (cosiddetta « cedolare secca »), con aliquota del 20 per cento, allo scopo di sottrarre il reddito derivante dalla locazione da quello complessivo del proprietario dell'immobile e di conseguire progressivamente, per questa via, il duplice scopo di aumentare nettamente la propensione all'investimento in abitazioni da destinare all'affitto e di rendere più trasparente e concorrenziale il mercato delle locazione con l'emersione di una rilevante quota degli attuali affitti « in nero ».

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

D'altro canto vi è stato chi ha proposto l'introduzione della cedolare secca per tutti i contratti di locazione, specificando che il costo complessivo dell'operazione sarebbe di circa 1,4 miliardi di euro (mentre per i soli contratti « agevolati », sarebbe di circa 175 milioni di euro) e sottolineando le conseguenze virtuose che ne deriverebbero in termini di ampliamento dell'offerta di immobili in affitto, di calmieramento dei canoni, di mobilità sul territorio di lavoratori e studenti e – non ultimo – di minore pressione sul mercato della compravendita, a tutto vantaggio del mercato immobiliare complessivamente inteso.

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

5.1.2. Le altre proposte prioritarie. In linea con quanti ritengono prioritario il rafforzamento della componente del mercato delle

locazioni rappresentata dagli affitti a canone concordato, è stata formulata la proposta di estendere i contratti a canone concordato a tutti i Comuni, e non solo quelli ad alta tensione abitativa.

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

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

Dal mondo dei mediatori professionali sono venute, poi, due ulteriori proposte: la prima, rivolta a sostenere l'accesso alle locazioni delle famiglie meno abbienti, prevede l'introduzione di una nuova tipologia contrattuale a beneficio delle fasce più deboli della popolazione, con la previsione di canoni moderati e la possibilità, dopo trenta o quaranta anni, di riscattare l'immobile locato; la seconda prevede un intervento legislativo capace di dare alle parti contrattuali certezza in ordine sia alle modalità che ai tempi di rilascio degli immobili locati oggetto di procedure esecutive. Tale ultima proposta rientra, peraltro, nelle competenze della II Commissione, richiedendo uno specifico intervento sul codice di procedura civile.

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

5.2. Interventi per riattivare l'offerta di edilizia sociale.

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

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

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

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

a) completa parificazione tra soggetti pubblici (aziende che gestiscono il patrimonio di ERP) e soggetti privati (persone fisiche e giuridiche) in ordine alla possibilità di beneficiare delle agevolazioni fiscali previste per gli interventi di ristrutturazione edilizia (cosiddetto « 36 per cento ») e di efficientamento energetico degli edifici (cosiddetto « 55 per cento »);

b) costituzione di un fondo di rotazione per l'attivazione degli interventi di ristrutturazione o riqualificazione energetica del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, per consentire alle aziende responsabili della gestione di tale patrimonio di porre in essere efficaci processi di autofinanziamento degli interventi necessari;

c) cancellazione dell'IVA sugli interventi di edilizia residenziale pubblica.

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

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

Da più parti, inoltre, è stata sollecitata la messa a disposizione per interventi di edilizia pubblica a canone sociale o concordato di quota parte del consistente patrimonio immobiliare demaniale, detenuto da enti statali o territoriali, in qualunque forma giuridica costituiti, mediante procedure e accordi specifici tra Agenzia del demanio, enti territoriali, organismi territoriali ex IACP comunque denominati e altri soggetti interessati, favorendo i processi di recupero e riqualificazione dei medesimi immobili, eventualmente inserendoli in programmi di riqualificazione urbana.

Infine, dai rappresentanti degli agenti immobiliari è venuto l'invito a introdurre (e/o rafforzare) strumenti normativi efficaci per

garantire che l'assegnazione di alloggi di ERP sia effettivamente praticata come elemento di sostegno delle fasce più deboli della popolazione, attraverso un periodico e più stringente monitoraggio dei requisiti dei soggetti assegnatari.

5.3. Riqualificazione del patrimonio edilizio nazionale.

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

Si tratta di una misura giudicata positivamente, *in primis* dagli operatori del mercato che hanno evidenziato il fatto che le richieste pervenute all'Enea per usufruire di questi incentivi (106.000 nel 2007, 247.800 nel 2008 e 236.100 nei 2009) si sono tradotte in termini di investimenti annui in interventi incentivati pari a 1.437, 3.500 e 2.900 milioni di euro. Inoltre, in termini di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente, tale misura ha prodotto nel triennio 2007-2009 un risparmio energetico di circa 1.900 GWh/anno.

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

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

Sul versante più generale della qualità dell'edilizia, del miglioramento della qualità architettonica e dei livelli di innovazione tecnologica del prodotto edilizio rivolto alle famiglie, interviene invece la proposta di istituire lo strumento dell'« ecoprestito », a tasso zero, fino a 30 mila euro, da rimborsare – e quindi con un onere per lo Stato limitato al costo degli interessi – a carico della Cassa depositi e prestiti ed, eventualmente, delle fondazioni bancarie, che per statuto hanno l'obbligo di essere sensibili al benessere del territorio.

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

5.3.2. Le altre proposte prioritarie. Con riferimento al patrimonio da ristrutturare o rimettere in pristino, in gran parte situato nei

centri storici, è realistico pensare che lo Stato potrà reperire risorse nel tempo solo per la riqualificazione e il consolidamento statico degli edifici pubblici strategici ed in tal senso è stata avanzata da diverse parti una specifica proposta.

Per quanto attiene l'edilizia privata, invece, la riqualificazione necessita di essere incentivata con appropriati meccanismi che rendano conveniente al cittadino, anche fiscalmente, di sostenere fin da subito il maggior costo di riqualificazione e la messa in sicurezza degli edifici esistenti. Per questo potrebbe essere ipotizzata la costruzione di una piattaforma organica di strumenti a sostegno della qualità, del risparmio energetico, della sicurezza dell'impiantistica, della sicurezza statica-strutturale, nonché della piena rispondenza alle normative urbanistico-edilizie vigenti (che a giudizio di Tecnoborsa potrebbe attivare investimenti per oltre 3 miliardi di euro, con il conseguente impatto positivo sulla ripresa economica e sulla disponibilità di moderne e più confortevoli abitazioni da dare in locazione, nonché con benefici effetti sul gettito fiscale che lo Stato ricaverebbe dall'IVA e dalle altre imposte).

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

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

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

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

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

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

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

Sullo stesso livello di priorità sono da considerare, poi, le proposte dirette a garantire la riqualificazione delle imprese e dei professionisti operanti nel mercato immobiliare. Sotto questo profilo, appare anzitutto essenziale richiamare l'attenzione di tutte le forze parlamentari sulla necessità di concludere al più presto l'iter di l'approvazione della legge sull'accesso alle professioni edili, attualmente all'esame della Vili Commissione della Camera.

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

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

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

Come già detto in precedenza, le audizioni hanno contribuito a rendere chiaro, anzitutto, che il complesso delle misure messe in campo dal Governo non è ancora in fase di piena attuazione, anche a causa della dialettica Governo-regioni e dell'intreccio di competenze che riguarda questo settore. Allo stesso tempo è risultato più chiaro che l'attuazione e applicazione piena di tali misure riguarda molto meno gli organi parlamentari rispetto a quelli di governo nazionale e regionale.

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

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

In questo ambito si collocano, ad esempio, le indicazioni di quanti hanno richiamato l'esigenza di fare leva, piuttosto che sull'intervento pubblico diretto a calmierare i prezzi degli immobili ovvero dei canoni di locazione (con effetti che appaiono distorsivi sulla dinamica fra domanda e offerta sui mercati immobiliari), su strumenti capaci di assecondare, senza alcun approccio dirigistico, le tendenze naturali allo sviluppo dei mercati immobiliari.

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

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

il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio inutilizzabile, sia un effetto calmieratore sui prezzi degli immobili preesistenti sia la reimmissione sul mercato della vecchia edilizia.

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

2. ALLEGATI

Ulteriore documentazione acquisita nel corso dell'indagine

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI
(ANCE)

• *L'andamento del settore delle costruzioni*

La crisi economico-finanziaria continua a colpire il settore delle costruzioni, gli indicatori disponibili non evidenziano segnali di ripresa.

I dati dell'Istat relativi all'*indice della produzione* nel settore delle costruzioni registrano nel secondo trimestre 2009 un calo dell'11,5% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Sempre secondo i dati Istat, nel secondo trimestre del 2009, gli *investimenti* in costruzioni si riducono in termini reali nella misura dell'8,1% rispetto all'anno precedente. Il calo si riflette sia nella componente abitativa (-7,7%) sia in quella non residenziale (-8,4%).

Con riferimento all'*occupazione* nelle costruzioni, i dati registrano una diminuzione dei livelli occupazionali superiore a quella rilevata per l'insieme dei settori economici. Nel secondo trimestre 2009, nel confronto con lo stesso periodo dell'anno precedente, gli occupati risultano diminuiti del 2,1% (-1,6% nell'intero sistema economico), che equivale a 41 mila lavoratori in meno.

Le *stime Ance*, contenute nell'Osservatorio congiunturale di giugno scorso, che tengono conto anche dei risultati dell'indagine svolta presso le imprese associate, indicano che gli investimenti in costruzioni a fine 2009 risulteranno il 10,9% in meno rispetto al 2008, dopo il calo del 2,3% del 2008 rispetto all'anno precedente.

Una flessione che coinvolge tutti i comparti di attività: -19% per la nuova edilizia abitativa, -4,6% per gli interventi di manutenzione straordinaria sulle abitazioni, -12% per le costruzioni non residenziali private e -8,1% per le opere pubbliche.

La *domanda pubblica* risente della scarsità di risorse pubbliche e dei vincoli di spesa derivanti dal rispetto delle regole imposte dal patto di stabilità interno, entrambi riducono la capacità di investimento nelle opere pubbliche.

La *domanda privata* risulta fortemente condizionata dal clima di incertezza innescato dalla crisi ha indotto, in alcuni casi costretto, imprese e famiglie a differire o a modificare i propri piani di investimento.

- ***Il credito ed il mercato immobiliare abitativo***

Le difficoltà del mercato privato risultano evidenti anche dai dati relativi al credito e all'andamento del mercato immobiliare residenziale.

Il settore delle costruzioni si trova in una situazione di estrema difficoltà nel rapporto con le banche.

La restrizione a cui sono soggette le imprese di costruzione è doppia: la prima, diretta, costituita da un calo sensibile dei finanziamenti per gli investimenti in costruzioni. Il flusso di mutui per investimenti nel settore non residenziale nel primo trimestre 2009 ha subito una contrazione del 22,2% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Nel comparto dell'edilizia abitativa il calo nel flusso di erogazioni a livello nazionale nei primi 3 mesi del 2009 è stato del 23,2%.

La seconda restrizione è di tipo indiretto, rappresentata da una riduzione assai forte delle erogazioni di mutui a favore delle famiglie per l'acquisto di abitazioni. Nel primo trimestre 2009 sono stati sottoscritti mutui per circa 11 miliardi di euro, il 23% in meno rispetto al primo trimestre 2008.

Sul calo nei flussi di nuove erogazioni di sicuro sta pesando la decisione delle banche di ridurre il tasso di finanziabilità (LTV – Loan To Value) delle operazioni: mentre prima si erogava fino al 90-100% del costo dell'investimento che affrontava l'impresa di costruzioni, adesso si arriva al massimo al 50-60%. Il restante 40-50% deve venire dall'equity dell'investitore. A parità di capitale, quindi, le imprese possono intraprendere meno iniziative contemporaneamente. Lo stesso ragionamento vale per le famiglie: anche i mutui per l'acquisto di abitazioni hanno subito una diminuzione, in parte connessa alla diminuzione del LTV al 60%.

Nel primo trimestre 2009 si conferma un forte ridimensionamento nel numero di compravendite di abitazioni, il calo tendenziale è stato pari al 18,7%, dopo la flessione del 2008 pari al 15%.

La riduzione delle compravendite si verifica sia nei comuni capoluogo (-19,8% rispetto al primo trimestre 2008), sia nelle città capoluogo (-15,8%).

Se la domanda di abitazioni segna un rallentamento, resta comunque elevato il fabbisogno.

- ***Popolazione e fabbisogno abitativo***

I mutamenti demografici e sociali sostengono una nuova domanda abitativa.

A partire dal 2004 la popolazione, grazie ai massicci flussi di immigrati, ha iniziato a crescere a ritmi più consistenti, passando da 58.462.000 unità a 60.045.068 nel 2008, con una crescita complessiva del 2,7%.

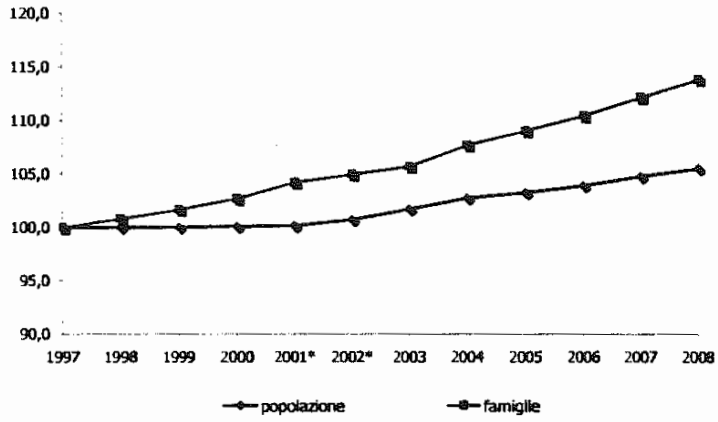
Anche per le famiglie a partire dal 2003 il ritmo di crescita si è fatto più sostenuto, passando da 22.876.102 a 24.641.200 al 31 dicembre 2008 (+7,7%).

Dal 2003 al 2008, quindi, le famiglie sono aumentate mediamente di circa 353.000 unità l'anno, con un incremento medio annuo pari all'1,5%. Nello stesso periodo le abitazioni progettate sono state mediamente, ogni anno, pari a circa 280.000.

La struttura rigida dell'offerta immobiliare, sbilanciata verso la proprietà, non dà risposta, in molti casi, ai diversi fabbisogni della domanda abitativa.

Basti pensare alla crescita dell'immigrazione straniera, ma anche ai giovani che vogliono uscire dalla casa dei genitori, alle giovani coppie, a chi deve spostarsi per lavoro, agli studenti fuori sede, all'aumento del numero di persone anziane.

POPOLAZIONE E NUMERO DI FAMIGLIE IN ITALIA
n.indice 1997=100



** I dati degli anni 2001 e 2002 relativi al numero delle famiglie sono stati ottenuti tramite interpolazione*
Elaborazione Ance su dati Istat

Per questi soggetti manca un'offerta di abitazioni adeguata, per costi e tipologie, alle nuove esigenze di mobilità, flessibilità e protezione sociale.

La casa è, quindi, un tema politico non più rinviabile, per garantire integrazione, come nel caso dei migranti, ma, più in generale, da considerare un diritto indispensabile nel processo di riconoscimento sociale e di costruzione dell'identità di ogni individuo, nella convinzione che dalle città si possa avviare un processo di sviluppo vigoroso e al tempo stesso solidale.

Superare questa situazione, in molti casi critica, significa effettuare delle scelte ben precise, con finanziamenti adeguati alle necessità del Paese.

• *Il mercato delle case in affitto in Italia si sta riducendo*

Attualmente, sono circa 4.400.000 le abitazioni in affitto. Esse rappresentano il 18,8% del totale a fronte del 72% di case in proprietà.

Si stima che, dal 1991 al 2006, il numero delle abitazioni in affitto è diminuito di circa 600.000 unità (-12,0%), mentre il numero delle famiglie residenti è aumentato di circa 3,5 milioni di unità (+17,6%).

La quota di patrimonio abitativo in affitto in Italia è nettamente inferiore rispetto a quello degli altri Paesi europei (Germania 57,3%, Olanda 47,3%, Francia 40,7%, Austria 39,9%).

L'Italia (18,8%) si colloca nella fascia più bassa della classifica insieme all'Irlanda (17,8%) e alla Spagna (11,4%).

• *L'offerta di edilizia sociale*

Le differenze tra i diversi sistemi abitativi nazionali si amplia se si guarda all'offerta di abitazioni sociali.

In Italia, nel 2004, c'erano 4,5 abitazioni di edilizia sociale per 100 abitazioni occupate.

Una quota nettamente inferiore a quella di molti Paesi europei, pari a 34,6% nei Paesi Bassi, a 21% in Svezia, a 14,3% in Austria, a circa 17% in Francia e Finlandia.

% ABITAZIONI SOCIALI SU TOTALE ABITAZIONI OCCUPATE

Paesi Bassi	34,6
Svezia	21,0
Danimarca	20,0
Francia	17,5
Finlandia	17,2
Austria	14,3
Irlanda	8,0
Belgio	7,0
Germania	6,5
Ungheria	4,6
Italia	**4,5(*)**
Portogallo	3,3
Lussemburgo	1,9
Spagna	0,9

(*) Compreso il patrimonio degli enti previdenziali
Elaborazione Ance su dati Rapporto Housing Statistics in the European Union 2004 e Istat

• *Il disagio abitativo*

Disagio abitativo, anzi "tensione abitativa" è un'espressione ricorrente nelle analisi sociopolitiche ed è riportata in più di un provvedimento legislativo.

In particolare con quelli speciali che soprattutto negli anni '80 e '90 hanno consentito l'attuazione di programmi straordinari per la costruzione (e in minima parte il recupero) di alloggi sia per la proprietà/assegnazione che per la locazione a canone sociale e nello stesso tempo decretando il blocco degli sfratti.

Tutto ciò a completamento di una azione politica-amministrativa organica che in quegli anni era nel suo pieno vigore fondata sul Piano decennale per la casa dalla legge 457/78 ideale continuazione dell'INA-Casa.

Oggi a fronte di una perdurante emergenza abitativa in parte caratterizzata dall'emergere di una **nuova domanda** (studenti, anziani, soggetti troppo poveri per accedere al libero mercato, ma anche troppo ricchi per l'edilizia sovvenzionata, immigrati regolari ecc.), i **provvedimenti legislativi** si continuano a succedere con regolarità, ma **limitati al solo blocco degli sfratti**. Dal 2001 (legge 21) si è dovuto attendere la fine del 2007 per un intervento straordinario di sola edilizia sovvenzionata che prevedeva finanziamenti "a pioggia" anche per micro interventi senza invece andare a

concentrarsi in aree nelle quali la situazione di emergenza e necessità erano ben più pressanti. A ciò si aggiunga che trattandosi di edilizia sovvenzionata si trascuravano altre fasce della domanda per le quali invece era opportuno intervenire. Infine la destinazione esclusiva all'edilizia sovvenzionata privava il finanziamento di qualsiasi effetto moltiplicatore nei confronti delle risorse private (imprese, cooperative, ecc.) che invece si sarebbero potute attivare mediante il coofinanziamento (edilizia agevolata per la locazione).

Se invece si fosse sin dall'inizio condivisa una logica di cofinanziamento almeno per una parte delle risorse disponibili, come poi è avvenuto con il Piano Casa 1 del giugno 2008, oggi saremmo già in una fase realizzativa con tutti i relativi benefici per il settore anche in termini anticrisi.

Il piano di housing sociale (Piano casa 1)

Per registrare una prima risposta di medio termine all'emergenza abitativa si è dovuto attendere il Piano Casa 1 del decreto legge 112/08 con la previsione di programmi complessi (con un'offerta diversificata tra edilizia in proprietà/locazione, azioni di riqualificazione territoriale) e di strumenti finanziari innovativi (fondi immobiliari).

Sino ad ora il Piano Casa è in sostanziale stand-by anche perché il conflitto istituzionale Stato-Regioni sulle competenze ha portato ad un ritardo di almeno un anno.

L'auspicio che si deve fare è quello che il Piano snodi le sue prossime fasi con la tempistica prevista e che le successive procedure amministrative siano lineari e non defatiganti (come oggi avviene per alcuni programmi in corso).

La scommessa del Piano Casa attraverso il concorso di risorse pubbliche e private potrà essere vinta e riattivare così quell'offerta di alloggi da destinare alle fasce a reddito medio basso sia in proprietà che in locazione a condizione che a livello locale d'intesa con i Comuni siano individuate condizioni di intervento tali da garantire la sostenibilità economica degli interventi.

LE PROPOSTE

→ Edilizia sociale: le condizioni per riattivare l'offerta

L'offerta di edilizia sociale oggi tende a scarseggiare per una serie di motivazioni da ricercare soprattutto nell'esaurimento di quei finanziamenti pubblici (statali/regionali) che hanno consentito prima di avviare i programmi di edilizia agevolata per la proprietà/locazione e poi quelli per la locazione a termine e permanente.

Un'azione svolta prevalentemente dalle Regioni grazie ai fondi trasferiti dallo Stato ed in alcuni casi con proprie risorse, con il necessario contributo dei

Comuni (per gli aspetti urbanistici legati alla disponibilità delle aree) e soprattutto di imprese e cooperative.

Una produzione di alloggi che andava a rispondere ad una precisa ed esuberante richiesta del mercato immobiliare proveniente dalle fasce sociali a reddito medio-basso ancora oggi presente e che vede la proprietà/assegnazione prevalente soprattutto nei piccoli e medi centri. Quanto alla locazione essa è richiesta in particolare nelle aree urbane, ed in quelle con una forte presenza studentesca.

Per riattivare un'offerta di alloggi a prezzo/canone economicamente sostenibile non solo per gli utenti/consumatori ma anche per le imprese/cooperative sono necessarie alcune condizioni minime:

- Disponibilità di aree pubbliche a costo ridotto o in assegnazione gratuita. In alternativa: compensazioni urbanistiche o premialità per la realizzazione di edilizia sociale.
- Possibilità di realizzare interventi integrati in modo da mediare i diversi valori tra edilizia sociale, edilizia libera, terziario.
- Fiscalità mirata per la locazione ed in particolare per gli alloggi di edilizia sociale (dalla costruzione alla gestione).
- Ripristino della contribuzione ex Gescal in una misura ridotta rispetto al passato da destinare all'edilizia sociale e con poteri di surroga e revoca nei confronti degli enti locali e degli operatori inadempienti.
- Creazione di un parco aree/immobili (da recuperare) pubblici da assegnare agli operatori previo confronto ad evidenza pubblica. In tale strumento debbono confluire le aree/immobili demaniali e delle altre aziende ex statali (FS) in una percentuale significativa di quella che gli enti intendono dismettere. La disponibilità di aree pubbliche è l'unica possibilità di ridurre il costo di intervento senza pregiudicarne la qualità edilizia.
- Utilizzo di una quota minima obbligatoria delle risorse delle fondazioni per la creazione di un canale di finanziamenti speciali per l'edilizia sociale agevolata (locazione/proprietà) e il risparmio – casa.

Per completare la manovra e ripristinare non solo l'offerta di alloggi di edilizia sociale, ma anche per riequilibrare il mercato immobiliare, non si può prescindere dalla creazione, anzi ripristino, della figura degli investitori istituzionali in modo che possano ritornare ad acquistare immobili sul mercato da destinare all'affitto.

Infine occorre ripensare alla normativa per la locazione modificata dalla legge 431/98 ed in particolare al canale degli affitti a canone concordato, visto che il minore livello di canone rispetto al libero mercato non è compensato (in genere) dagli sgravi fiscali e da una minore durata contrattuale.

→ Tassazione sostitutiva per i redditi da locazione

Il sistema fiscale oggi in vigore in materia di affitti ha di fatto la conseguenza di ridurre l'offerta di abitazioni per la locazione e di rendere poco trasparente il mercato.

Questo accade perché il reddito derivante dalla locazione di alloggi di proprietà dei privati viene sommato al reddito complessivo: il che si traduce nel fatto che tale reddito viene tassato con l'aliquota Irpef più alta (marginale) del proprietario.

L'esito di questo regime è di ridurre la propensione all'investimento in abitazioni da destinare all'affitto, di provocare l'evasione fiscale e di rendere poco trasparente il mercato italiano delle locazioni.

E' evidente che in un quadro di pesante disagio sociale, causato proprio dalla carenza di abitazioni per l'affitto, questa situazione richiede di essere immediatamente corretta.

Ciò, con l'obiettivo di determinare un maggiore equilibrio tra domanda e offerta di questo bene oggi scarso sul mercato.

Pertanto, nell'ambito del progetto del Governo di agevolare, anche fiscalmente, l'acquisto e la locazione di abitazioni a finalità sociale, occorre valutare l'opportunità di introdurre una tassazione sostitutiva, con aliquota del 20%, per il reddito derivante dalla locazione di abitazioni di nuova costruzione, o su cui sono stati eseguiti interventi incisivi di recupero, cedute dalle imprese che le hanno costruite, o da quelle che vi hanno effettuato i lavori di ristrutturazione.

Tale misura darebbe un significativo impulso all'allocazione del risparmio in tale settore, offrendo così una risposta adeguata alla crescente domanda di case in affitto, e consentirebbe, altresì, una maggior trasparenza del mercato delle locazioni immobiliari ed un recupero del sommerso.

Al fine di limitare l'impatto sul gettito, si propone un'introduzione graduale della disposizione, applicandola, in un primo tempo, al reddito derivante dalla locazione di abitazioni di nuova costruzione o che abbiano formato oggetto di incisivi interventi di recupero.

Sintesi della proposta:	– **introdurre** l'applicazione di un'**imposta sostitutiva**, pari al **20%**, per i **redditi derivanti dalla locazione di case** di civile abitazione non di lusso **di nuova costruzione, o incisivamente ristrutturate, cedute,** negli anni **2009, 2010 e 2011**, dalle **imprese che hanno eseguito gli interventi** medesimi, limitatamente al periodo di effettiva locazione, **per la durata di 10 anni.**

→ Sostegno all'edilizia ecocompatibile

Il miglioramento della qualità urbana (edificato, territorio, mobilità, relazioni, integrazione) rappresenta un fattore di competizione economica ma anche una

risposta ad un disagio sociale avvertito da una parte sempre più consistente della popolazione.

Tali esigenze trovano risposta nel recupero di quartieri, in interventi di demolizione e ricostruzione, in significativi programmi di riqualificazione, restituendo ricchezza e vitalità allo spazio pubblico e senso di appartenenza a chi li abita e li frequenta.

La qualità della costruzione, intesa anche come innovazione di prodotto, è uno dei fattori che caratterizzerà sempre più la domanda del mercato immobiliare residenziale.

Una importante sfida sarà quella della sostenibilità, intesa come riduzione del consumo di risorse e minore assorbimento di energia; e questo, ovviamente, implica un nuovo modo di intervenire (progettare, recuperare, gestire e manutenere) sugli edifici.

La nuova normativa sul risparmio energetico degli edifici rappresenta un'opportunità di sviluppo ma deve essere percepita dal mercato anche attraverso un sistema premiale che incentivi l'acquisto di abitazioni energicamente efficiente.

- **Sostegno della domanda di nuova edilizia ecocompatibile**

Al fine di sostenere la domanda di fabbricati ad elevati standards energetici ed incentivare, così, il mercato dell'edilizia ecocompatibile, si propongono le seguenti misure:

1) nel caso in cui la **prestazione energetica** dell'**immobile** immesso sul mercato sia **migliore** del **30%** rispetto ai valori di fabbisogno di energia primaria in vigore dal 1° gennaio 2010, di cui all'allegato C), numero 1), tabella 3, del D.Lgs. 192/05, è riconosciuta all'acquirente una **detrazione fiscale di parte dei maggiori costi di costruzione.**
2) nel caso in cui la **prestazione energetica** dell'**immobile** immesso sul mercato presenti **valori migliori** di **almeno** il **50%** rispetto ai valori di fabbisogno di energia primaria in vigore dal 1 gennaio 2010, è riconosciuta all'acquirente una **maggiore detrazione fiscale**

Il raggiungimento delle prestazioni energetiche, dovrà essere certificato, secondo le procedure stabilite dal D.lgs. 192/05, da soggetti in possesso dei requisiti stabiliti dal D.lgs. 115/08. Nel caso di immobili con prestazione energetica di cui al punto 2), il certificatore dovrà operare sotto accreditamento Sincert.

Sintesi della proposta:	**introdurre, a favore** dell'**acquirente** di **immobili** ad **elevata prestazione energetica**: - una **detrazione fiscale** su **parte** degli **extracosti** di costruzione, e comunque, **non superiore** a **7.000 euro** per **unità immobiliare**, nell'ipotesi in cui la **prestazione**

	energetica dell'**edificio** sia **migliore** del **30%** rispetto ai **valori** in vigore al **1° gennaio 2010**; - una **maggiore detrazione fiscale** su **parte** degli **extracosti** di costruzione, e, comunque non superiore a **9.350 euro** per **unità immobiliare**, nell'ipotesi in cui la **prestazione energetica** dell'**edificio** acquistato sia **migliore** di almeno il **50%** rispetto ai **valori** in vigore al **1° gennaio 2010**.

- **Sostegno della domanda di ristrutturazioni ecocompatibili di abitazioni (55%)**

Al fine di stimolare l'effettivo conseguimento degli obiettivi di risparmio energetico è indispensabile potenziare gli interventi sul patrimonio abitativo esistente.

In particolare, per favorire interventi più organici e verificare l'effettivo risparmio energetico conseguito attraverso la ristrutturazione, occorre superare la logica del singolo intervento fondato sul valore di trasmittanza dell'elemento sostituito, perché questo non assicura un effettivo conseguimento di risparmio energetico e, quindi, il raggiungimento degli obiettivi.

Il riferimento per ottenere le agevolazioni del 55% deve essere quello dell'effettiva e sostanziale riduzione del consumo di energia primaria.

Si propone, quindi, di condizionare l'utilizzo dell'agevolazione fiscale del 55% al conseguimento dei livelli al 2006 di prestazione energetica previsti dal decreto legislativo 192/05.

→ **Ripristino "transitorio" dell'IVA per le cessioni immobiliari poste in essere dalle imprese di costruzioni**

Per effetto del decreto "Visco-Bersani" (D.L. 223/2006, convertito con modificazioni nella legge 248/2006), sono state apportate rilevanti modifiche alla disciplina IVA applicabile alle operazioni di cessione e locazione di immobili.

In particolare, l'art.10, comma 1, n.8-bis), del D.P.R. 633/1972 stabilisce, per la cessione di fabbricati abitativi, un regime generale di esenzione da IVA, salvo l'unica eccezione relativa ai trasferimenti posti in essere dalle imprese "costruttrici" o "ristrutturatrici" delle medesime abitazioni, entro quattro anni dall'ultimazione dei lavori (o anche successivamente, solo nell'ipotesi di fabbricati concessi in locazione convenzionata).

Al di fuori di tale ipotesi, tutte le operazioni di cessione di immobili residenziali devono considerarsi esenti da IVA ed assoggettate ad imposta proporzionale di Registro.

La mutata disciplina fiscale dei trasferimenti di immobili residenziali ha interessato anche le imprese operanti nel settore delle costruzioni, le quali,

precedentemente alle modifiche normative, ponevano in essere cessioni immobiliari comunque assoggettate ad IVA.

Anche per queste, pertanto, l'effettuazione di operazioni esenti da IVA comporta, da un lato, la necessità di procedere alla rettifica della detrazione IVA inizialmente operata in sede di costruzione dei medesimi fabbricati (ai sensi dell'art.19-bis2, del D.P.R. 633/1972) e, dall'altro, l'incidenza sul generale diritto alla detrazione del medesimo tributo nel periodo d'imposta in cui si verifica il trasferimento esente (cosiddetto "pro-rata generale" - art.19, comma 5 ed art.19-bis, del D.P.R. 633/1972. In sostanza, si tratta dell'obbligo di restituire l'IVA sui costi di costruzione relativamente ai fabbricati abitativi venduti dopo 4 anni dall'ultimazione dei lavori).

Ciò comporta un notevole incremento dei costi di produzione, penalizzando anche le imprese virtuose che non riescono a vendere interamente gli immobili costruiti entro 4 anni per le avverse condizioni di mercato.

Come misura anticongiunturale, occorre quindi ripristinare l'IVA sulle cessioni dei fabbricati abitativi, quando il termine dei 4 anni dall'ultimazione della costruzione o dall'intervento di recupero scade entro il 31 dicembre 2011.

In tal modo, le imprese vedrebbero comunque scongiurata l'ipotesi di dover restituire l'IVA già detratta in fase di realizzazione dei fabbricati, all'atto della cessione degli stessi dopo 4 anni dall'ultimazione dei lavori. Tale misura eviterebbe un iniquo esborso finanziario alle imprese, già colpite dalla crisi del momento con aumento dell'invenduto.

Sintesi della proposta:	– **prevedere, in via transitoria, l'assoggettamento ad IVA delle cessioni** di **fabbricati abitativi** effettuate dalle **imprese "costruttrici" o "ristrutturatrici"** delle medesime abitazioni, a condizione che **il termine dei 4 anni** dall'ultimazione dei lavori **sia scaduto** o **scada entro il 31 dicembre 2011.**

→ **Detrazione Irpef per l'acquisto dell' "abitazione principale" di nuova costruzione**

L'attuale congiuntura economica negativa e le previsioni di grave flessione negli investimenti in costruzioni, impongono di agire prontamente con misure straordinarie di carattere anticongiunturale, di breve durata, che sostengano la domanda. In quest'ottica, la leva fiscale potrebbe venir usata come strumento idoneo sia a circoscrivere l'impatto della crisi sull'economia reale del Paese, sia ad accelerare l'avvio di processi di risanamento e ripresa delle attività economiche.

In particolare, si propone l'introduzione, solo per le persone fisiche, di una detrazione Irpef pari al 50% dell'IVA dovuta sugli acquisti (anche conseguenti alla stipula di preliminari di compravendita) di alloggi di nuova costruzione,

destinati ad abitazione principale dell'acquirente, effettuati entro il 31 dicembre 2011.

Tale detrazione verrebbe ripartita in cinque quote annuali di pari importo, a partire dal periodo d'imposta nel quale l'acquisto è effettuato e nei quattro successivi (alternativamente, la detrazione potrebbe essere ripartita in dieci anni).

La misura rappresenta un provvedimento di sostegno del settore, limitato agli acquisti effettuati entro uno specifico limite temporale (fine 2011), tenuto conto del rapido peggioramento del quadro economico-finanziario, che si ripercuote negativamente anche sul mercato immobiliare.

In particolare, l'agevolazione consentirebbe di fronteggiare la significativa flessione in termini di compravendita delle abitazioni e la conseguente riduzione di gettito per l'Erario, favorendo, contestualmente, sia i privati nell'acquisto di unità immobiliari da destinare ad abitazione principale, sia le imprese che, per effetto di tale crisi del mercato, non riescono a rispettare le previsioni di vendita delle abitazioni costruite, con livelli spesso elevati di "invenduto".

Da non sottovalutare, poi, gli effetti che tale agevolazione potrebbe determinare in termini di sostegno all'occupazione del settore delle costruzioni (per il 2009, si stima una riduzione dei livelli occupazionali del settore pari al 6,5%, corrispondente a circa 130.000 posti di lavoro in meno), tenuto conto che l'applicazione dei benefici, specie nell'ipotesi di stipula del contratto preliminare, consentirebbe un effetto positivo sugli edifici in corso di costruzione.

Sintesi della proposta:	- **introdurre** una **detrazione Irpef** commisurata al **50%** dell'**IVA dovuta** sull'**acquisto o** sul **preliminare** di compravendita, effettuato **entro il 31 dicembre 2011**, di unità immobiliari destinate ad **abitazione principale dell'acquirente**.

29 settembre 2009_Rev5

ASSOCIAZIONE DELL'INDUSTRIA IMMOBILIARE
(ASSOIMMOBILIARE)

Una profonda crisi economica globale, la più dura dal dopoguerra, ha colpito, a partire dalla metà del 2007, e con una accelerazione straordinaria dal settembre 2008, anche la nostra economia.

Secondo il *consensus* dei principali istituti di ricerca economica essa si potrebbe tradurre in una inedita caduta del PIL italiano pari a oltre il 5% nel 2009.

Per quanto riguarda l'industria dei servizi immobiliari - un settore che, con i suoi 400 mila addetti ed i servizi che eroga costituisce l'1,4% dell'occupazione totale ma ben il 5,8% della produzione attivata dell'intera economia e che, giova ricordare, rappresenta il *software* delle costruzioni, un settore questo che, a sua volta, occupa 1,8 milioni di addetti impegnati nella costruzione fisica dei manufatti edilizi, quindi dell'*hardware* - gli effetti negativi dell'attuale recessione paiono ancora più consistenti.

Il forte indebolimento del rapporto fiduciario avviatosi nel settore finanziario dell'economia, il cui più eclatante effetto è stato quello dei fallimenti (e dei salvataggi) bancari, ha ristretto considerevolmente la massa creditizia, resi più stringenti i criteri di affidamento, ora basati su leve molto ridotte rispetto a prima, ed aumentato in modo straordinario gli *spread* sui tassi di interesse di riferimento.

Il drastico ridimensionamento delle quotazioni di borsa delle società quotate in generale e di quelle immobiliari in particolare è stato un altro corollario della crisi finanziaria.

Oggi, dopo la fase più acuta dell'emergenza finanziaria i mercati sembrano avviati verso un lento recupero, anche se gli investimenti, sui quali più che su altre componenti delle domanda aggregata pesa la percezione del rischio causata dall'indebolito fattore fiduciario, stentano a riprendere.

Diverse stime dei più accreditati operatori internazionali concordano su una diminuzione di circa il 50% degli investimenti immobiliari commerciali in Europa nell'ultimo anno.

Le più recenti rilevazioni attestano, anche in Italia, una netta e accelerata riduzione degli investimenti e dei volumi delle transazioni; queste ultime, nel solo 2008, secondo i dati dell'Agenzia del territorio, calano in misura superiore al 15% nei diversi segmenti di mercato.

Anche i valori nominali degli immobili, compresi quelli delle abitazioni, iniziano a calare a partire dalla seconda metà del 2008, in concomitanza con il fallimento di Lehman Brothers, mentre per contro si segnala un marcato aumento degli *yield*.

L'effetto occupazionale della riduzione degli investimenti e della spesa edilizia potrebbe significare a consuntivo del 2009 circa 250-300 mila unità di lavoro in meno nel complesso dei settori delle costruzioni e immobiliare, di cui 40-50 mila nella sola industria immobiliare.

Per i servizi immobiliari la caduta di attività è consistente; i comparti più penalizzati dalla situazione congiunturale attuale sembrano i segmenti legati allo sviluppo di nuove iniziative (mentre è molto forte anche il rallentamento degli investimenti in essere) e il *trading*, mentre le *property company* (fra cui i fondi immobiliari) e, in generale, i servizi di gestione immobiliare, dovrebbero essere, per ora, meno colpiti dagli effetti causati dal *deleveraging* in atto.

Per i servizi di gestione immobiliare va detto però che tutta la dinamica della componente originata dalle gestioni esterne (*outsourcing*) delle pubbliche amministrazioni sembra essersi arenata sugli scogli delle complessità e delle problematicità delle relazioni pubblico-privato.

Su questi aspetti riteniamo necessario avviare una profonda riflessione per cercare di rilanciare il tema, atteso che un paese che vuole essere moderno non può non perseguire l'ammodernamento e l'efficientamento delle sue pubbliche amministrazioni, aspetti questi che passano anche attraverso il mercato e le imprese private da impegnare nella razionalizzazione e valorizzazione degli immobili strumentali e delle altre proprietà immobiliari pubbliche.

Anche per il settore immobiliare sarà comunque decisiva l'evoluzione del quadro macroeconomico nei prossimi mesi.

Nelle ultime settimane, diversamente da prima, i segnali del *trend* macroeconomico sembrano essere mutati in senso positivo. Infatti, pur in un contesto ancora difficile, parrebbe che la tendenza al peggioramento dell'economia si sia interrotta mentre, pur con contraddizioni, si segnalano nuovi e crescenti elementi di ripresa.

Anche la più recente analisi sulla congiuntura economica proposta dal Centro Studi di Confindustria indica, concordando con il senso delle previsioni governative, che la caduta dell'economia dovrebbe essere ormai giunta al termine e la seconda metà del 2009 dovrebbe marcare una, seppur graduale, inversione del ciclo economico.

La domanda che molti si fanno è se per il settore immobiliare il punto più basso della sua congiuntura economica si possa collocare in corrispondenza di quello dell'economia nel suo complesso o se, invece, esso non si debba attendere una reazione ritardata.

Per fronteggiare questa eventualità è opportuno cercare di agire attivamente per contrastare una situazione macroeconomica connotata da domanda aggregata, inclusa quella di investimenti, insufficiente.

Per questo, recentemente, lo scorso 14 maggio, assieme a numerose altre Associazioni imprenditoriali (e sindacali) del settore delle costruzioni abbiamo ritenuto di promuovere gli "Stati generali delle costruzioni", per sensibilizzare l'opinione pubblica e la politica sul ruolo trainante e strategico per l'intera economia dei settori delle costruzioni e immobiliare. Da questa iniziativa è successivamente scaturito il tavolo di lavoro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, al quale siamo stati invitati a partecipare. Tale tavolo si è riunito lo scorso 16 luglio a Palazzo Chigi sotto la presidenza del Sottosegretario On. le Gianni Letta con l'obiettivo di contribuire a definire quali azioni di rilancio dell'economia attraverso la leva del settore immobiliare potrebbero concretamente avviare.

Il Presidente del Consiglio, citando la celebre frase di Martin Nadeau, secondo cui "quando l'edilizia va, tutto va", ha affermato il principio secondo cui si può e si deve sfruttare la locomotiva immobiliare per il rilancio dell'economia, specie in un paese come il nostro dove più del 15% del PIL è dovuto a costruzioni e immobiliare.

Noi pensiamo che sia necessario mettere al centro del dibattito delle politiche industriali per la ripresa economica una serie di provvedimenti dei quali i "piani casa" - da quello affidato alle Regioni, di incentivazione dell'attività edilizia con premi in volumetria o in superficie, o quello ancora atteso, relativo alle semplificazioni procedurali, o quello *condendo*, di *social housing,* basato sull'intervento di fondi di investimento immobiliare locali e nazionali - , possono essere solo uno dei tasselli di uno schema di interventi ben più vasto e articolato.

Riteniamo peraltro che vi siano numerosi ambiti di intervento nei quali è possibile muoversi anche nel rispetto dei vincoli di bilancio e di tempo, ovvero con iniziative normative e regolamentari a costo finanziario praticamente nullo ma di impatto e attuabilità immediata e questo senza perdere di vista il quadro generale che non può che essere costituito, riteniamo, da un complesso di norme atte a modernizzare e consolidare l'industria immobiliare italiana.

In tal senso si muovono alcune proposte normative, che costituiscono, crediamo, un concreto esempio di come, attraverso correzioni e manutenzioni delle norme esistenti sia possibile promuovere, senza oneri per l'erario, il rilancio degli investimenti e dell'industria sottostante. Talune proposte sono perciò

abbozzate nel documento allegato che desideriamo lasciare all'autorevole attenzione della VIII Commissione Permanente VIII - Ambiente, territorio e lavori pubblici.

Una industria immobiliare efficiente e competitiva, intesa nella sua accezione più ampia, è infatti la condizione necessaria per attrarre capitali internazionali e nazionali per valorizzare il territorio, l'ambiente e il paesaggio e rendere in sostanza migliore la qualità della vita dei cittadini e più produttiva l'attività delle imprese.

Gli ultimi dieci-dodici anni sono stati definiti come una "età dell'oro" per il settore immobiliare. L'eredità che ci lasciano in termini di assetto industriale del settore è però modesta.

Si è trattato di una fase caratterizzata, a livello mondiale, dal marcato e continuo aumento dei valori degli immobili che, in un quadro di liquidità abbondante, rendeva "facile" l'operatività di molte imprese ma, anche, da innovazioni e cambiamenti strutturali che qui possono essere solo citati in ordine sparso come: privatizzazioni, cartolarizzazioni, esternalizzazioni, urbanistica contrattata o concertata, fondi immobiliari e SIIQ, finanza immobiliare, recupero e riqualificazione immobiliare e urbana, *project financing*, ecc..

La violenza e la rapidità con la quale la così detta crisi dei *subprime* ha avviato la caduta globale dello sviluppo si può dire però che abbia colto di sorpresa un po' tutti compreso l'industria immobiliare stessa.

Il vero problema è che l'industria immobiliare italiana è certamente cresciuta in questo decennio, è divenuta più trasparente (un risultato lusinghiero riconosciutoci anche dalle classifiche internazionali), si è finanziarizzata, ma non si è consolidato un nucleo di forti imprese di medio-grande dimensione, restando invece frammentata fra un gran numero di piccole unità imprenditoriali.

La caratteristica del nanismo, peraltro, è tipica dell'intera struttura industriale italiana, col ché si continua a porre il tema della necessità di avviare politiche industriali capaci di costruire una industria immobiliare più competitiva, efficiente, solida, poiché, altrimenti, viene a mancare una delle infrastrutture fondamentali per lo sviluppo e la competitività dell'intero Paese.

I prossimi anni, complice anche la crisi attuale, saranno quindi anni di riscrittura e adeguamento forte delle regole e sarà perciò tanto più importante, per un comparto che voglia dare il proprio contributo di competenze alte, essere attivo e presente nella loro elaborazione.

Roma, 29 Settembre 2009

ALLEGATO

Proposte dell'industria immobiliare a sostegno delle misure del Governo in materia di edilizia, urbanistica ed opere pubbliche

La crisi economica, innestata da una crisi del credito, ha investito pesantemente il settore immobiliare, producendo una repentina inversione di tendenza dopo un lungo ciclo espansivo.

Nel corso del 2008 si è registrata la flessione significativa dei principali indicatori del mercato immobiliare. Dall'analisi dei dati di stima previsionale per la fine del 2009 emerge una accentuata tendenza al deterioramento dell'andamento del settore.

La gravità del quadro congiunturale richiede politiche pubbliche capaci d'innestare immediatamente l'effetto anticiclico che tradizionalmente il settore ha sempre avuto.

L'industria immobiliare accoglie, dunque, con grande favore l'intenzione del Governo di affrontare in modo organico il tema casa e la questione edilizia. Va apprezzata, in particolar modo, la volontà di introdurre una semplificazione amministrativa in tema di titoli abilitativi, l'introduzione di meccanismi che obbligano la Pubblica Amministrazione ad una maggiore efficienza complessiva, la certezza dei tempi per la parte committente, gli interventi per favorire il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente.

Affinché le misure che si intendono adottare possano coinvolgere e rendere partecipi anche le imprese del settore immobiliare, ed allo stesso tempo stimolare gli investimenti nazionali ed internazionali nel settore, appaiono necessari, ad avviso di Assoimmobiliare, alcuni interventi normativi che non richiedono oneri aggiuntivi a carico dell'Erario e che anzi, in alcuni casi, sono in grado di generare nuovo gettito.

1. PROPOSTE SULLA NORMATIVA URBANISTICA, EDILIZIA E DEL PAESAGGIO

1.1 Premi volumetrici

L'industria immobiliare accoglie con grande favore l'intesa tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali sugli interventi per il **rinnovamento del patrimonio** edilizio esistente, ivi compresi gli incentivi volumetrici che accompagnano tali interventi. Al fine di evitare che ciascun cittadino si faccia "imprenditore di se stesso" sembra quanto mai opportuno circoscrivere il premio volumetrico nei limiti del 20%, agli edifici residenziali uni-bi familiari e agli edifici non residenziali con volumetria non superiore ai 1.000 m^3, e comunque per un incremento complessivo massimo di 200 m^3.

Con riferimento alla disciplina sugli interventi straordinari di demolizione e ricostruzione con ampliamento degli edifici residenziali entro il limite del 35% della "volumetria esistente" (concetto, di cui sarebbe utile chiarire l'esatto significato), si ritiene opportuno anzi tutto sottolineare la necessità di condizionare la concessione delle nuove volumetrie ad uno standard energetico minimo ed alle norme antisismiche. Inoltre, onde evitare possibili penalizzazioni degli operatori più virtuosi, esplicitare che possono rientrare in tale previsione anche gli sviluppi immobiliari relativi ai progetti di ristrutturazione attualmente in corso d'opera, che rispettino i parametri qualitativi richiesti o che siano comunque in grado di adeguarsi ad essi. In tal modo il premio volumetrico sarebbe riconosciuto anche agli sviluppatori che hanno già autonomamente intrapreso un percorso di riqualificazione architettonica e di sostenibilità ambientale. Preme, inoltre, sottolineare l'opportunità di specificare che, ai fini del calcolo dei premi volumetrici, si computino anche le volumetrie pertinenziali.

1.2. Piano Casa per la locazione

Assoimmobiliare sottolinea l'importanza dell'Intesa raggiunta tra Governo, Regioni ed Enti locali nella parte in cui "il Governo si impegna.....per un nuovo piano casa per soddisfare il fabbisogno abitativo di coloro che hanno difficoltà ad accedere al libero mercato della locazione". L'industria immobiliare intende, pertanto, riproporre al Governo l'idea di un **Piano per la locazione residenziale, a prezzi sostenibili, ivi comprese le residenze universitarie, nelle grandi aree metropolitane**. Il mercato abitativo italiano si caratterizza, infatti, per una scarsa offerta di affitto rispetto ad una domanda quantitativamente e qualitativamente crescente. Lo *stock* di abitazioni in locazione, già da tempo di

dimensioni limitate, ha subito un progressivo ridimensionamento[1]. In questi anni, in assenza di incentivi significativi, il mercato delle costruzioni ha realizzato esclusivamente alloggi destinati alla vendita. Tale squilibrio nuoce fortemente alla flessibilità e alla mobilità del lavoro e costituisce un fattore di eccessiva rigidità del mercato del lavoro italiano rispetto agli altri Paesi[2].

L'industria immobiliare italiana è disponibile a sviluppare un piano che preveda la realizzazione di un consistente *stock* di nuovi alloggi destinati alla locazione con vincolo ultraventicinquennale a canoni sostenibili e concordati in sede locale, con una quota riservata alle categorie del disagio sociale. Questo progetto, che Assoimmobiliare ha già tradotto in articolato normativo (vedi Allegato tecnico), può essere realizzato attraverso l'individuazione, nelle realtà metropolitane, di aree a costi inferiori a quelli di mercato (ad esempio le c.d. "*aree a standard*" e le aree rurali). Sulla base di un'indagine del Censis risulta che solo a Roma ci sono 3,5 milioni mq utilizzabili per realizzare alloggi in affitto. A Milano si stimano circa 1,7 milioni di mq di aree a servizi da mettere in gioco per il *social housing*; a Torino le aree standard utilizzabili per il *social housing* sono circa 750.000 mq; a Bari sono circa 500.000 mq.

La realizzazione di tale progetto comporta la necessità di agevolazioni fiscali sull'acquisto di tali aree e sulla costruzione e la gestione degli immobili in locazione, estendendo alla "*prima casa in locazione*" le agevolazioni già previste per la "*prima casa in proprietà*". Sarebbe, in tal modo, possibile realizzare, nell'arco di un quinquennio, fino a un milione di nuove abitazioni di taglio medio (60/70 metri quadrati), con un canone medio non superiore al 30% del reddito medio mensile del nucleo familiare, da realizzarsi nelle maggiori aree metropolitane del Paese.

Assoimmobiliare ritiene che il "Sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari" per l'acquisizione e la realizzazione di immobili destinati ad aumentare l'offerta abitativa in locazione, previsto dal DPCM recante il "Piano nazionale di edilizia abitativa" di prossima approvazione, potrà essere maggiormente efficace solo se reso funzionale ad un Piano per la locazione a canoni sostenibili, basato sull'abbattimento del costo delle aree e sulla riduzione del carico fiscale.

Al fine di valutare l'effettiva portata dell'efficacia del "Piano nazionale di edilizia abitativa", preme sottolineare la necessità di attivare, presso l'"Osservatorio nazionale sulle politiche abitative", già istituito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, una banca dati informativa per il monitoraggio

---

[1] Secondo i dati censuari dell'Istat la percentuale di abitazioni in affitto sul totale degli alloggi occupati si è contratta dal 44,2% del 1971 al 20% del 2001. Oggi si stima che tale dato sia inferiore al 18%.

[2] La Banca Centrale Europea ha rilevato che la mobilità abitativa per motivi di lavoro in Italia risulta di circa un quarto rispetto alla media europea: 0,2% rispetto a 0,8%.

e l'analisi delle politiche sociali sulla casa, dei finanziamenti pubblici nonché della verifica della disponibilità delle singole unità abitative e del loro successivo piano di alienazione.

1.3. Mutamento di destinazione d'uso

Nella prospettiva di semplificazione del mutamento di destinazione d'uso, l'industria immobiliare ritiene utile specificare l'inclusione degli immobili pubblici o di derivazione pubblica nel sistema del **mutamento di destinazione d'uso**, onde evitare ambiguità nell'interpretazione della legge e per facilitare il processo di dismissione del patrimonio pubblico. Sempre nell'ottica di agevolare la valorizzazione/dismissione degli immobili di derivazione pubblica, sarebbe opportuno introdurre il principio secondo il quale, in caso di intervento edilizio, che comporti un cambiamento di destinazione d'uso da pubblico a privato, si preveda una riduzione/esenzione dal pagamento del contributo di costruzione, che altrimenti andrebbe corrisposto per intero. Inoltre, nell'ambito del mutamento della destinazione d'uso consentire il passaggio delle pertinenze alla funzione principale.

1.4. Certificazione di conformità

In vista della sostituzione dei titoli edilizi preventivi con "certificazioni di conformità", l'industria immobiliare ritiene opportuno introdurre la possibilità che venga previsto il rilascio di una "valutazione preventiva di fattibilità" da parte dell'amministrazione comunale, mediante parere scritto, entro il termine di 30 giorni dalla richiesta della parte. Decorso tale termine la valutazione di fattibilità si considera assentita.

Parallelamente, allo scopo di garantire una maggiore speditezza nelle transazioni immobiliari, in particolare quelle finanziate dal sistema bancario, l'industria immobiliare ritiene utile introdurre una "certificazione sulla regolarità del procedimento amministrativo" rilasciata dall'amministrazione comunale, regolata dall'istituto del silenzio-assenso. Tale certificazione potrà attestare, ad esempio, la correttezza della certificazione di conformità presentata dal professionista abilitato e il rispetto dei tempi relativi all'inizio dei lavori da parte del proprietario.

Infine, andrebbe valutata l'adozione di un modello standard di certificazione di conformità, al fine di garantire uniformità di contenuti e di dichiarazioni e di permettere agli operatori che operano su tutto il territorio nazionale di avere uniformità di regole. La certificazione di conformità andrebbe allegata al rogito notarile.

2. FONDI DI INVESTIMENTO IMMOBILIARE

2.1. Estensione del regime dei Fondi Immobiliari alle controllate dai Fondi immobiliari

Si rileva l'opportunità di estendere alle società immobiliari controllate, il medesimo regime tributario ordinariamente applicabile al "Fondo controllante".

A tale conclusione si giunge considerando: (i) le ragioni di simmetria normativa, tra il regime dei Fondi Immobiliari e quelle delle SIIQ, (ii) la possibilità di consentire al Fondo di detenere – senza appesantimenti di natura tributaria - attività attualmente precluse quali, a titolo esemplificativo, lo sviluppo di progetti su concessioni demaniali di durata ultratrentennale (ad esempio: attività che coinvolgono il patrimonio costiero).

2.2. Estensione del regime di esenzione dalle imposte ipotecarie e catastali, per gli apporti a fondi immobiliari di una pluralità di immobili prevalentemente locati

L'inclusione dei soggetti privi di soggettività passiva IVA nel regime agevolato degli apporti di pluralità di immobili prevalentemente locati sanerebbe le attuali evidenti discriminazioni tra le Casse previdenziali pubbliche e le Casse previdenziali autonome che desiderano dismettere o razionalizzare il loro patrimonio immobiliare. Infatti, l'apporto di immobili ai Fondi effettuato da Casse previdenziali pubbliche sconta imposte sui trasferimenti in misura complessivamente pari a € 516,46 a prescindere dal numero degli apporti e dalla natura degli immobili apportati, mentre i medesimi apporti posti in essere da Casse previdenziali autonome scontano imposte ipotecarie e catastali proporzionali in misura complessivamente pari al 3 per cento del valore venale degli immobili.

2.3. Applicazione articolo 36 D.P.R. IVA separatamente per ciascun Fondo anche se gestiti dalla stessa SGR

La generale norma sulla separazione della attività ai fini Iva prevista dall'art. 36 del DPR 633/1972 dovrebbe essere applicata direttamente a ciascun fondo sul presupposto che le attività esercitate nel Fondo risultano "effettivamente" distinte e obiettivamente autonome anche da un punto di vista organizzativo.

Pertanto, dovrebbe **essere concessa la possibilità in capo alle SGR, di gestire due o più contabilità separate per ciascun Fondo**, in quanto è quest'ultimo che (in taluni casi) esercita più attività nell'ambito della stessa impresa.

3. SIIQ - SOCIETÀ DI INVESTIMENTO IMMOBILIARE QUOTATE

La normativa sulle SIIQ, introdotta con la Legge Finanziaria 2007, si è rivelata insufficiente a far nascere uno strumento considerato di estrema importanza nello sviluppo del mercato immobiliare nei più avanzati Paesi europei. Appare necessario apportare alcune modifiche normative che consentano ai capitali italiani ed internazionali (oggi presenti in Italia in misura nettamente inferiore agli altri Paesi europei) di investire anche attraverso questo innovativo strumento finanziario, garantendo una adeguata remunerazione.

3.1. Tassazione dei conferimenti in società che sono in corso di trasformazione in SIIQ

Si ritiene che un mercato delle SIIQ in Italia potrà nascere anche attraverso l'emergere di nuovi attori, (quindi non solo trasformazioni di Società già quotate) ergo, attraverso l'aggregazione di portafogli immobiliari.

Per favorire questo processo si potrebbero attribuire i "vantaggi fiscali previsti per i conferimenti in SIIQ" a quelli in S.p.a. le quali abbiano optato per il regime speciale SIIQ ma che, al momento del conferimento, siano ancora carenti dei requisiti partecipativi (flottante minimo e requisito del controllo). Chiaramente il tutto sul presupposto che la società conferitaria raggiunga i requisiti SIIQ, nell'arco dei 36 mesi successivi al conferimento.

3.2. Regime fiscale delle plusvalenze

Si ritiene, opportuno, anche al fine di colmare uno svantaggio competitivo con altre realtà europee, estendere l'esenzione dall'Ires alle plusvalenze da cessione di immobili (oltreché di diritti reali su immobili e partecipazioni in altre SIIQ o SIINQ), nel limite in cui le predette plusvalenze siano a loro volta reinvestite in immobili, in diritti reali su immobili, nonché in partecipazioni in altre SIIQ o SIINQ, entro il termine dell'esercizio successivo a quello in cui le plusvalenze sono state realizzate.

3.3. Revisione del parametro reddituale al fine di poter accedere al regime SIIQ

Proventi finanziari

Gli interessi attivi generati dalle disponibilità liquide e dai finanziamenti verso società del gruppo societario di appartenenza, dovrebbero essere eliminati dalla verifica del parametro reddituale al fine di

non inficiare la determinazione dello stesso. Ne è corollario, tra l'altro, l'impossibilità - per i gruppi che manifestano l'opzione per il regime speciale e, in particolare, per la SIIQ controllante - di gestire la tesoreria centralizzata del gruppo societario.

Ricavi accessori

Con particolare riferimento all'ipotesi di compendio immobiliare condotto in locazione/affitto da molteplici soggetti (vedi i centri commerciali), si rende opportuno considerare nella gestione esente, oltre che i ricavi tipici dell'attività di locazione immobiliare, anche quelli accessori alla prestazione principale (locativa).

3.4. Ritenuta sui dividendi percepiti da azionisti non residenti

La disposizione attualmente vigente non prevede l'esenzione della ritenuta del 20% per i soggetti c.d. w*hite listed.* Detta esenzione andrebbe introdotta, oltre che per parificare il trattamento degli azionisti residenti nei citati Paesi a quello dei partecipanti ai fondi comuni di investimento immobiliare, anche con il fine precipuo di non precludere o limitare l'utilizzo della SIIQ agli investitori esteri residenti in paesi virtuosi.

4. LEGGE DI RIFORMA DELLE LOCAZIONI

La realizzazione di un Piano casa sulla locazione comporta necessariamente una revisione della normativa in materia di locazione di immobili ad uso abitativo. Ciò contribuirebbe, indubbiamente, anche allo sviluppo di nuovi e più moderni gestori di patrimoni edilizi residenziali in locazione, quali ad esempio le SIIQ e i Fondi Immobiliari.

CONFEDILIZIA

La locazione quale componente essenziale del mercato immobiliare

La Confedilizia condivide appieno l'esigenza – manifestata nel programma dell'Indagine conoscitiva – di un "approfondimento delle politiche inerenti il mercato immobiliare". Così come piena adesione la Confederazione esprime rispetto all'idea – che emerge con chiarezza dall'analisi contenuta nel programma dell'Indagine – di considerare la locazione quale componente indispensabile di un mercato immobiliare sano. E proprio nella condivisione di questa impostazione, la presente memoria si atterrà esclusivamente a questo problema, che la Confedilizia giudica assolutamente prioritario rispetto ad ogni altro. Solo attraverso il rilancio dell'affitto – come si specificherà meglio più avanti – è possibile infatti pensare di innestare nel mercato immobiliare quel circolo virtuoso con il quale si potrebbero affrontare e risolvere anche altri urgenti nodi della società italiana: da quello della mobilità sul territorio delle forze del lavoro a quello del soddisfacimento delle esigenze alloggiative di categorie di soggetti la cui pressione si fa sempre più forte, quali studenti universitari e immigrati.

Il Piano casa, un'occasione da non perdere

Un'occasione per procedere finalmente ad un vero rilancio dell'affitto è giunta di recente dal piano per gli ampliamenti edilizi (il cosiddetto Piano casa). Ebbene, nei sette mesi passati da quando la Confedilizia ha fatto le relative proposte, il mancato rilancio della locazione attraverso misure di incentivo fiscale ha fatto già sfumare circa 7 miliardi e mezzo di euro di interventi edilizi.

E' stato infatti nel marzo scorso – in occasione dell'annuncio da parte del Governo del Piano casa – che la Confedilizia ha segnalato come in Italia vi siano fra i 700 e gli 800 mila immobili inabitabili (e quindi non affittabili) perché da ristrutturare o da rimettere in pristino, in gran parte situati nei centri storici. E al proposito la Confederazione condivide pienamente le considerazioni espresse nel programma dell'Indagine conoscitiva, laddove si richiama l'attenzione del legislatore sulla necessità di approfondire gli aspetti legati all'introduzione di incentivi, non solo per la costruzione ma anche per "la ristrutturazione di edifici secondo i principi di riqualificazione urbana e di risparmio energetico, nonché di recupero del patrimonio esistente anche ai fini della riduzione del consumo del suolo non urbanizzato, in un'ottica complessiva che intende la politica abitativa come fattore determinante per affrontare l'attuale crisi economica e rilanciare lo sviluppo economico e territoriale".

Ebbene, per effetto delle annunciate disposizioni del Governo in materia di edilizia, molti di questi immobili da ristrutturare avrebbero potuto essere destinati all'affitto a canoni agevolati, vale a dire stabiliti dagli accordi stipulati dalla Confedilizia in tutta Italia con i sindacati degli inquilini, come prevede la legge. Ma perché tali immobili venissero destinati alla locazione, occorreva restituire anche solo una minima redditività all'affitto, attraverso l'introduzione per i contratti di locazione agevolati di una cedolare secca del 18-20%.

A sette mesi di distanza da quell'annuncio del Governo e da quelle osservazioni della Confedilizia, si può stimare che – se anche solo 500 mila di quei 700/800 mila proprietari di immobili inabitabili avessero dato il via ad interventi di ristrutturazione, spendendo tra i 10 e i 20 mila euro per ciascun immobile – sarebbe stato pari a circa 7,5 miliardi di euro l'importo dei lavori ai quali avrebbe dato immediatamente luogo l'azione combinata di Piano casa e cedolare secca sugli affitti. Lavori che sarebbero subito partiti e che avrebbero prontamente avviato la ripresa dell'economia, senza contare il gettito fiscale che sarebbe stato garantito allo Stato in termini di Iva e di altre imposte.

Ora che gli effetti del Piano casa sono rimessi alle scelte regionali – anche se alcune Regioni ne hanno operato un vero e proprio sabotaggio, condizionando la possibilità di effettuare ampliamenti all'assoggettamento ad obblighi come quello del libretto casa, uno strumento che la giustizia di ogni ordine e grado ha giudicato illegittimo in ben otto occasioni – la necessità di rilanciare la locazione non è comunque venuta meno e si è fatta anzi più urgente. L'introduzione della cedolare secca per i contratti agevolati – che, secondo i calcoli dell'Ufficio Studi della Confedilizia, costerebbe all'Erario meno di 200 milioni di euro – contribuirebbe infatti ad aiutare tutte quelle famiglie che sono alla ricerca di immobili in affitto, magari quale via d'uscita da mutui già in essere ovvero quale alternativa all'accensione di nuovi mutui.

Le ragioni a favore della "cedolare secca sugli affitti"

La Confedilizia sostiene da anni che l'introduzione di una tassazione sostitutiva dei redditi da locazione (la cosiddetta "cedolare secca sugli affitti") sarebbe – oltre che una misura di equità (in questo si traduce l'idea di almeno avvicinare il trattamento tributario dell'investimento immobiliare a quello degli investimenti finanziari) – l'unica strada per ridare un minimo di redditività alla locazione.

Solo attraverso una tale riforma (che inizialmente potrebbe essere limitata, come detto, ai contratti a canone calmierato) si potrà avere la speranza di vedere persone fisiche e investitori istituzionali tornare a considerare la locazione – come non fanno più da troppo tempo – una forma di investimento appetibile. Con tutte le conseguenze "virtuose" che ne derivano in termini di ampliamento dell'offerta di immobili in affitto, di calmieramento dei canoni, di mobilità sul territorio di lavoratori e studenti e – non ultimo – di minore pressione sul mercato della compravendita, a tutto vantaggio del mercato immobiliare complessivamente inteso. A parte i lavori edilizi che si rimetterebbero in moto – come sopra evidenziato – per ristrutturazioni e riattamenti di immobili oggi non occupati (operazioni chiaramente antieconomiche – anzi, in perdita secca – nella situazione di tassazione odierna).

E' convinzione della Confedilizia che una misura come quella in parola potrà determinare i benèfici effetti sopra richiamati esclusivamente se la stessa avrà caratteri di semplicità ed immediatezza.

Non presenta tali caratteri l'ipotesi – avanzata sia in sede governativa sia nell'ambito di talune delle proposte di legge presentate in Parlamento – di condizionare l'applicazione della nuova modalità di tassazione per i contratti di locazione in essere, alla previa ricontrattazione dei canoni di locazione negli stessi previsti.

A giudizio della Confedilizia, una previsione come quella appena citata, non solo non produrrebbe le conseguenze virtuose sopra indicate, ma avrebbe viceversa l'effetto di alimentare ulteriormente l'occultamento dei contratti di locazione, oltre che di non avvicinare al nuovo regime la generalità dei titolari di contratti di locazione in essere. Il ricorso al sommerso, infatti, trova terreno fertile in due principali condizioni: l'eccesso di tassazione e la macchinosità delle regole. Se l'eliminazione della prima avvenisse al prezzo della sopportazione della seconda, il rilancio di cui ha bisogno il mercato dell'affitto non avrebbe luogo.

Ulteriori, possibili effetti dell'incentivazione delle locazioni

Come già detto, la previsione di una tassazione sostitutiva dei redditi da locazione rimetterebbe in moto lavori edilizi per ristrutturazioni e riattamenti di immobili oggi non occupati, con conseguenze anche per il gettito tributario. Di seguito si illustrano peraltro

(sulla base di studi condotti da Assoedilizia, Associazione della proprietà edilizia di Milano, aderente a Confedilizia) ulteriori, possibili effetti della misura.

Si può stimare che l'obiettivo per l'Italia di spostare il rapporto tra abitazione principale in proprietà e abitazione in locazione dall'attuale 73/18 % ad un traguardo del 68/23 %, farebbe sensibilmente diminuire la quota di residenziale ad investimento statico, accrescendo la quota dello stesso ad investimento dinamico, ai fini fiscali ed ai fini del Pil.

Obiettivo non utopistico ove si consideri che lo strumento di intervento è triplice: a) recupero del nero; b) assorbimento del già costruito; c) investimenti in nuova produzione edilizia.

Promuovere l'investimento in immobili destinati alla locazione, oltre ad un effetto indubbiamente positivo sul piano sociale (mobilità abitativa – maggiore e più conveniente offerta in locazione – blocco della emorragia delle dismissioni di immobili), innesca un processo economico-produttivo virtuoso, producendo nell'immediato l'incremento dei gettiti Irpef, Iva e Ires (costruttori-installatori-professionisti), nonché dei posti di lavoro; con conseguente aumento del gettito degli oneri sociali e della capacità di spesa di molte famiglie.

Inoltre, deve osservarsi che le politiche governative di questi ultimi vent'anni, volte a favorire la proprietà della abitazione a scapito della locazione, oltre a sottrarre alla tassazione un'ingente massa economica che avrebbe potuto costituire il reddito dei locatori, hanno favorito il vasto fenomeno del sommerso nel comparto delle opere manutentive, solo parzialmente recuperato attraverso la normativa della detrazione Irpef del 36%: l'utente-proprietario, che risponde solo a sé stesso, è molto più incline del locatore (che peraltro può addebitarne all'inquilino una parte) a ricorrere al nero per le spese di gestione e manutenzione dell'immobile.

Se dunque il rapporto proprietà-locazione nel nostro Paese fosse livellato allo standard medio europeo, si avrebbe un incremento del Pil per le opere manutentive almeno di 3/4 miliardi di euro.

Conclusioni

Come evidenziato dal programma dell'Indagine, la difficoltà di accesso al mercato dell'acquisto "determina un aumento della domanda di affitto soprattutto da parte di nuove fasce (single, giovani coppie, stranieri, studenti)", domanda che non trova sufficiente sbocco a causa dell'alta incidenza sul reddito delle famiglie degli attuali canoni di locazione.

In questa difficile congiuntura, la Confedilizia esprime l'auspicio che il Parlamento – anche attraverso lo stimolo offerto dall'Indagine conoscitiva promossa dalla Commissione ambiente della Camera, per la quale torna ad esprimere un convinto apprezzamento – possa rappresentare la sede di elaborazione di una politica di rilancio dell'affitto capace di produrre i benefici ai quali si è fatto sopra riferimento, contribuendo altresì a restituire fiducia ad un settore di importanza cruciale per il Paese.

AGENZIA DEL TERRITORIO

Agenzia del Territorio

Camera dei Deputati

VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici)

Audizione del Direttore dell'Agenzia del Territorio
dott.ssa Gabriella Alemanno

Roma, 27 ottobre 2009

Ringrazio il Presidente Onorevole Angelo Alessandri e gli Onorevoli della VIII Commissione permanente Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici per l'opportunità offerta all'Agenzia del Territorio di poter rappresentare una serie di attività concernenti l'analisi del mercato immobiliare nazionale.

Nel corso della audizione fornirò, altresì, una sintetica presentazione delle banche dati gestite dall'Agenzia del Territorio, con particolare evidenza delle informazioni acquisite, elaborate e pubblicate dall'Osservatorio del mercato immobiliare.

Paragrafi tematici, dunque, illustreranno le attuali consistenza e caratteristiche del patrimonio immobiliare italiano e l'andamento del mercato degli immobili, residenziali e non, relativamente all'arco temporale 2000-2009.

L'obiettivo, in buona sostanza, è quello di rappresentare un quadro complessivo delle informazioni relative alla consistenza del patrimonio immobiliare e all'andamento del mercato connesso, senza, tuttavia, poter indicare probabili scenari futuri relativamente a compravendite e prezzi, in assenza di un modello previsionale, non sviluppato dall'Agenzia.

Un'appendice statistica alla presente relazione fornisce dati statistici e apparati grafici a supporto dei temi trattati nel corso dell'audizione.

Rinvio, infine, a due specifici documenti in allegato il compito di illustrare, rispettivamente:

- elementi descrittivi di maggiore dettaglio sulle banche dati dell'Agenzia del Territorio (*allegato "Le banche dati dell'Agenzia del Territorio"*);
- l'ultima pubblicazione del 30 settembre scorso sui dati congiunturali relativi al secondo trimestre 2009 (*allegato "Nota trimestrale - andamento del mercato immobiliare nel II trimestre 2009"*).

1. L'Agenzia del Territorio e le sue banche dati

L'Agenzia del Territorio (di seguito "Agenzia") gestisce, nell'ambito del sistema informativo della fiscalità e con il supporto del *partner* tecnologico SOGEI, le informazioni relative al patrimonio immobiliare nazionale, registrando, ai fini

fiscali i dati censuari e tecnici degli immobili, ai fini della pubblicità immobiliare i diritti reali sugli immobili, nonché quelli relativi al mercato immobiliare.

Si evidenzia che le province autonome di Trento e Bolzano esercitano direttamente, per delega dello Stato, le funzioni catastali.

Il sistema informativo catastale è costituito da quattro settori, di seguito illustrati, completamente informatizzati e strettamente correlati tra loro:

- *cartografico*, costituito da circa 340.000 mappe in formato vettoriale: la cartografia catastale conferisce al sistema informativo la caratteristica di essere geograficamente referenziato;
- *censuario del Catasto Terreni*, costituito da circa 82 milioni di particelle catastali, di cui 60 milioni soggette a tassazione (le residue particelle concernono aree occupate da fabbricati e altre aree esenti da estimo catastale);
- *censuario del Catasto Edilizio Urbano*, costituito da circa 64 milioni di unità immobiliari urbane, di cui 56 milioni con rendita catastale (le residue unità immobiliari concernono beni comuni non censibili o unità non produttive di reddito);
- *planimetrico*, che completa il Catasto Edilizio Urbano, con informazioni di tipo grafico relative a ciascuna unità immobiliare, peculiarità che caratterizza pochissimi sistemi catastali in ambito internazionale.

Il sistema informativo della Pubblicità Immobiliare è costituito dalla raccolta degli atti e delle relative note (trascrizioni, iscrizioni e domande di annotazione), riguardanti prevalentemente il trasferimento della proprietà e dei diritti reali sugli immobili, ovvero l'iscrizione o la cancellazione delle ipoteche.

Con riguardo al contenuto, si segnalano circa 45 milioni di note meccanizzate, acquisite a partire dal processo di automazione iniziato negli anni '90, e circa 40 milioni di note relative al ventennio pre-automazione, acquisite in formato digitale. Con riferimento ai servizi di consultazione ipotecaria, si è ritenuto opportuno acquisire in formato digitale ulteriori 13 milioni di note (per l'arco

temporale intercorrente tra gli anni '70 e la pre-automazione) e 66 milioni di pagine dei repertori delle trascrizioni (dal 1957 all'automazione), attualmente disponibili solo in formato cartaceo.

In coerenza con quanto disposto dall'art. 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, che attribuisce all'Agenzia il compito di integrare i sistemi informativi della funzione fiscale con quelli delle trascrizioni ed iscrizioni in materia di diritti sugli immobili, nel 2008 è stata realizzata la struttura informatica necessaria per la costituzione della banca dati integrata centralizzata. Questa struttura permette di integrare, progressivamente, le informazioni catastali e di pubblicità immobiliare, con l'obiettivo di garantire la qualità e l'affidabilità delle informazioni sugli immobili e sui relativi soggetti titolari di diritti reali. I processi di aggiornamento delle intestazioni garantiscono, già oggi, attraverso la voltura automatica con nota di trascrizione, l'allineamento delle informazioni, assicurando, altresì, la tempestività degli aggiornamenti.

L'Agenzia, inoltre, gestisce ***l'Osservatorio del Mercato Immobiliare*** che ha il duplice obiettivo di concorrere alla trasparenza del mercato immobiliare e di fornire elementi informativi utili alle attività nel campo dei processi estimali. Più in particolare, tali attività sono rese possibili attraverso la gestione di una banca dati delle quotazioni immobiliari, che fornisce una rilevazione indipendente delle quotazioni dei valori immobiliari e delle locazioni sull'intero territorio nazionale ed, al tempo stesso, valorizzando, a fini statistici e di conoscenza del mercato immobiliare, le banche dati disponibili nell'amministrazione e, più in generale, assicurando la realizzazione di analisi e studi.

L'Osservatorio cura la rilevazione ed elaborazione delle informazioni di carattere tecnico-economico relative ai valori immobiliari, al mercato degli affitti ed ai tassi di rendita, nonché la pubblicazione e la diffusione di studi ed elaborazioni quali, ad esempio, le quotazioni del mercato immobiliare, i rapporti e le note sugli andamenti del mercato immobiliare e sui relativi volumi, nonché la valorizzazione statistica degli archivi dell'Agenzia.

È stato, inoltre, attivato per circa 6.405 comuni il sistema denominato GEOcoding POints of Interest (GEOPOI), che consente la navigazione

cartografica e la consultazione delle quotazioni per comune e "zona OMI"[1] con apposite funzionalità di ricerca per indirizzo.

Le banche dati gestite dall'Osservatorio contengono:

- *le schede di rilevazione,* con informazioni strutturate riguardanti le caratteristiche estrinseche ed intrinseche dei fabbricati e delle unità immobiliari compravendute; annualmente, vengono rilevate circa 75 mila schede; dal 2004 l'archivio ne ha accumulate circa 420 mila.
- *le quotazioni di mercato,* relative a 31 mila zone di osservazione, sviluppate per 17 tipologie edilizie e per gli 8.100 Comuni dell'intero territorio nazionale;
- *la rappresentazione cartografica delle zone OMI*, che consente la localizzazione geografica e la georeferenziazione delle informazioni sopra descritte.

Infine, sono state sviluppate procedure che, integrando le informazioni tratte dalla pubblicità immobiliare e dal catasto, forniscono i dati sui volumi di compravendita, le superfici (ove disponibili) compravendute, lo *stock* immobiliare, i mutui ipotecari.

L'efficacia con la quale l'Agenzia assolve ai propri compiti istituzionali è intimamente correlata alla qualità delle basi informative da essa gestite. I servizi resi alle Istituzioni, ai professionisti - in particolare a notai e geometri - ed ai cittadini hanno un valore connesso al grado di completezza e di coerenza dei dati gestiti con la realtà territoriale.

---

[1] La "zona OMI" è una porzione continua del territorio comunale che riflette un comparto omogeneo del mercato immobiliare locale, nel quale si registra uniformità di apprezzamento per condizioni economiche e socio-ambientali.
Tale uniformità viene tradotta in omogeneità nei caratteri posizionali, urbanistici, storico-ambientali, socio-economici degli insediamenti, nonché nella dotazione dei servizi e delle infrastrutture urbane.
Nella zona omogenea individuata, i valori di mercato unitari delle unità immobiliari, in stato di conservazione e manutenzione ordinario, hanno uno scostamento, tra valore minimo e valore massimo, non superiore al 50%, riscontrabile per la tipologia edilizia prevalente, nell'ambito della destinazione residenziale.

In questo ambito, l'Agenzia ha adottato un modello di valutazione della qualità delle banche dati, atto a pianificare gli interventi di miglioramento delle stesse, anche al fine di monitorarne i risultati.

2. Consistenza e caratteristiche del patrimonio immobiliare in Italia

Le informazioni ed i dati contenuti negli archivi dell'Agenzia consentono di elaborare statistiche ed analisi quantitative in grado di fornire un'ampia panoramica di conoscenze sul patrimonio immobiliare italiano, sulla sua struttura, composizione e distribuzione territoriale, nonché sul suo utilizzo e sui livelli di base imponibile potenziale ai fini della tassazione.

Inoltre, le recenti esperienze, avviate dall'Agenzia in collaborazione con altri organismi, si sono dimostrate strategiche per l'incrocio di dati presenti in diverse banche dati, essendo finalizzate alla conoscenza di elementi nuovi e diversi, rispetto a quelli presi a base di riferimento.

Al riguardo, appare di rilievo la pubblicazione, avvenuta all'inizio di quest'anno, intitolata "Immobili in Italia – Dialoghi tra banche dati: conoscere per decidere". Tale lavoro è stato svolto attraverso una sinergica collaborazione tra Agenzia del Territorio, Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Società Sogei S.p.A., *partner* tecnologico dell'Amministrazione finanziaria. Si è infatti riusciti a pervenire ad una definizione del patrimonio immobiliare nazionale attraverso la disponibilità qualitativa dei dati statistici sull'utilizzo degli immobili, desunti dall'incrocio delle informazioni catastali con quelle presenti nelle dichiarazioni fiscali.

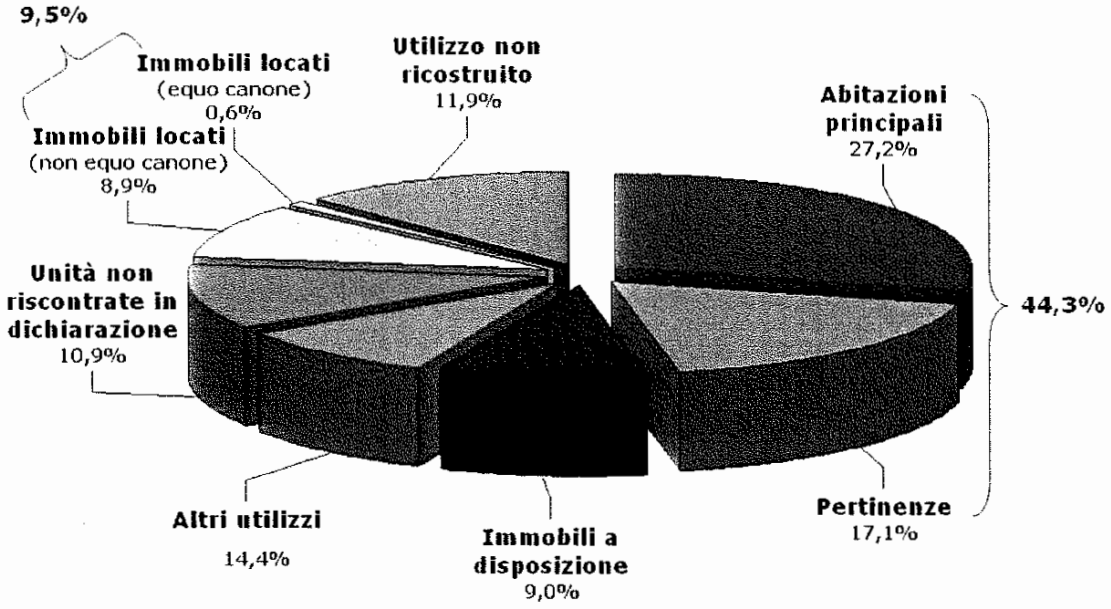
Il risultato ottenuto è di alto valore conoscitivo e potrà essere qualificato come la mappa del patrimonio immobiliare offerta a tutti gli operatori interessati, per essere di supporto a scelte lungimiranti nel settore immobiliare.

Le elaborazioni hanno consentito di definire le ripartizioni percentuali degli utilizzi delle unità immobiliari, evidenziando i seguenti valori:

- abitazioni principali, 27,2 percento;
- pertinenze di abitazioni, 17,1 percento;
- immobili a disposizione, 9,0 percento;

- immobili locati, 9,5 per cento, di cui 0,6 ad equo canone;
- altri utilizzi, 14,4 per cento;
- utilizzo non ricostruito, 11,9 per cento;
- unità non riscontrate in dichiarazione, 10,9 per cento.

Utilizzo del patrimonio immobiliare italiano (dati 2007)



Il patrimonio immobiliare italiano, censito al 31 dicembre 2008 negli archivi catastali dell'Agenzia, in 7.759 comuni[2] delle 101 province di competenza, consta di circa 64 milioni di unità immobiliari, di cui 56 milioni con rendita catastale (le residue unità immobiliari concernono beni comuni non censibili o unità non produttive di reddito).

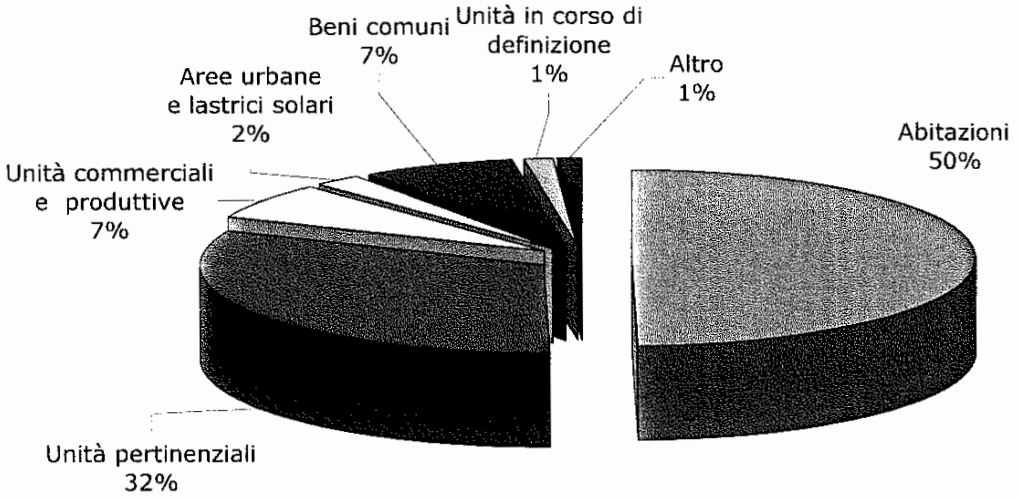
In particolare, lo stesso è costituito da circa 32 milioni di abitazioni, circa 20 milioni di pertinenze prevalentemente abitative (depositi, cantine, soffitte, box e posti auto), circa 4,5 milioni di unità a destinazione commerciale e produttiva e

[2] Non sono compresi i comuni delle province di Trento e Bolzano, i cui archivi catastali sono gestiti dalle rispettive province autonome (1,4 milioni di unità immobiliari, di cui circa 600 mila abitazioni).

7,5 milioni di altre unità (beni comuni non censibili, aree urbane e lastrici solari, unità in corso di costruzione o definizione).

Questo considerevole patrimonio è di proprietà, per una quota largamente maggioritaria, l'87,5 per cento, di persone fisiche. Infatti, solo il residuale 12,5 per cento risulta di proprietà di persone giuridiche.

Composizione del patrimonio immobiliare italiano (dati al 31 dicembre 2008)



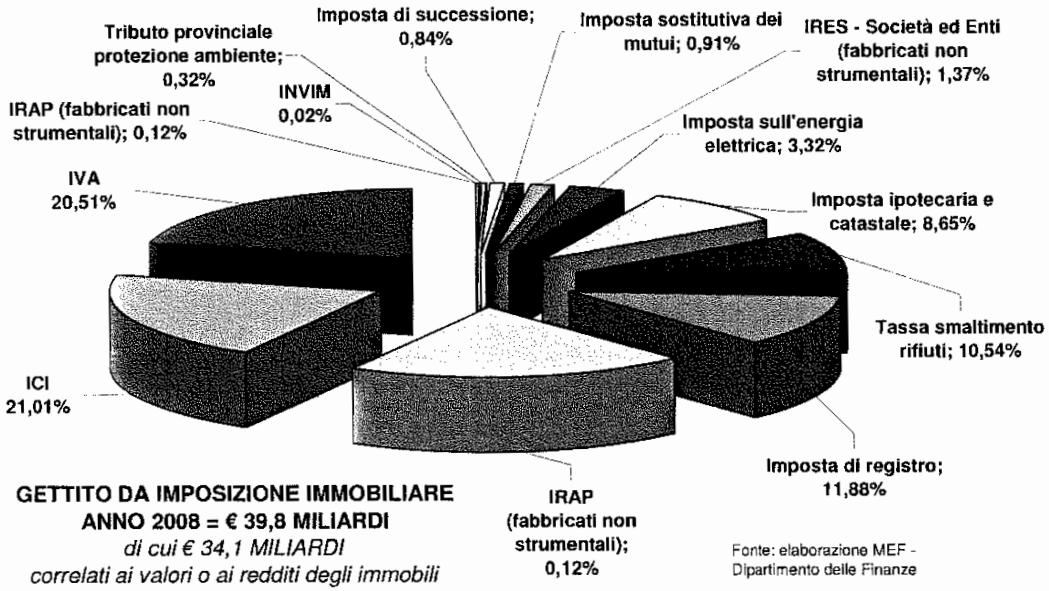
Le banche dati catastali contengono, inoltre, informazioni sui redditi connessi alle singole unità immobiliari, i quali concorrono alla determinazione della base imponibile delle imposte relative alle persone fisiche e giuridiche. Le medesime informazioni incidono, altresì, sulla definizione della base imponibile di alcuni tributi locali, nonché su quelli gravanti sui trasferimenti di diritti reali sugli immobili.

Ritengo significativo esporre i dati del gettito fiscale collegato all'imposizione immobiliare, correlata per buona parte al valore imponibile catastale. Tale gettito, nel 2008, è risultato complessivamente pari a 39,8 miliardi di euro - di cui 34,1 miliardi correlati ai valori o ai redditi degli immobili - costituiti principalmente da:

- ICI, per circa il 21 per cento;
- IVA, per circa il 20 per cento;

- IRPEF, per circa il 20 per cento;
- Imposta di registro, per circa il 12 per cento;
- Tassa smaltimento rifiuti per circa l'11 per cento;
- Imposta ipotecaria e catastale, per circa il 9 per cento.

Composizione del gettito da imposizione immobiliare (dati 2008)



Si rileva che, dal 2008, a seguito della abolizione dell'ICI sulla "prima casa", il gettito collegato alla suddetta imposta ha subito un abbattimento, rispetto al 2007, di circa il 27 per cento.

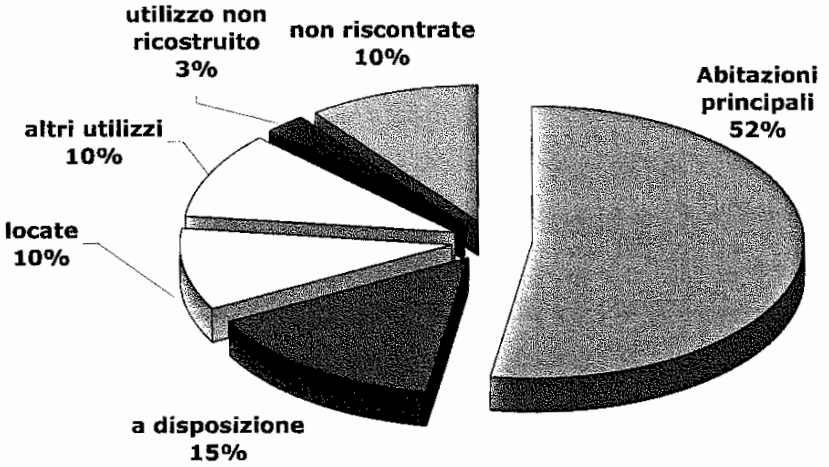
La consistenza del patrimonio immobiliare residenziale

Passando ad esaminare gli immobili di tipo residenziale, si ricorda che il patrimonio è costituito da circa 32 milioni di unità abitative, corrispondenti ad una superficie lorda totale di quasi 3,7 miliardi di metri quadrati. Rispetto alla popolazione residente al 31 dicembre 2008, il dato fa evincere che in Italia la media di superficie abitativa, lorda, disponibile per ciascuna persona è pari a 62,1 mq.

La quota di unità abitative proprietà di persone fisiche è pari a ben il 91 per cento, quindi più elevata di quella riferita all'intero patrimonio.

Dalle elaborazioni condotte per il citato volume "Immobili in Italia", è emerso che il 52 per cento circa delle abitazioni di proprietà di persone fisiche è dichiarato fiscalmente "abitazione principale", il 10 per cento circa è dichiarato concesso in locazione ed il restante 15 per cento circa è dichiarato "a disposizione".

Utilizzo delle abitazioni (unità in categoria A) di proprietà di persone fisiche (dati 2007)



Un ulteriore studio eseguito dall'Agenzia per l'ISTAT, finalizzato alla "Stima delle abitazioni nei conti Patrimoniali per settore istituzionale", consente, sulla base dei dati catastali e delle quotazioni immobiliari dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare, di fornire una stima del valore di mercato del patrimonio abitativo nazionale. Tale stima restituisce, a livello nazionale, un valore del patrimonio abitativo pari a circa 5.700 miliardi di euro nel 2008, di cui ben il 90% di proprietà di persone fisiche.

Sempre da questo studio, si rileva che, nel 2008, la superficie media di un'abitazione in Italia è pari a 114 metri quadri e vale circa 178.000 euro, a cui corrisponde un valore medio stimato per unità di superficie pari a 1.560 euro a metro quadro.

Dettagliando questa informazione statistica per area territoriale, è possibile osservare un'elevata difformità tra le zone del Nord, del Centro e Sud d'Italia.

Infatti:

- nell'Italia centrale l'unità abitativa media è di 117 mq e vale 255.000 euro, con un valore medio stimato per unità di superficie pari a 2.180 €/mq;

- al Nord un'abitazione media è di 115 mq, con un valore medio pari a 182.000 euro (1.585 €/mq);
- al Sud è di 113 mq e vale 133.000 euro (1.175 €/mq).

La consistenza del patrimonio immobiliare non residenziale

Gli immobili a destinazione non residenziale riguardano un aggregato piuttosto eterogeneo, che rappresenta una fetta consistente (circa 32 milioni di unità) delle unità costituenti il patrimonio immobiliare nazionale.

Tale patrimonio può essere anzitutto disaggregato in tre gruppi:

1. le unità pertinenziali dell'abitazione;
2. i beni normalmente privi di rendita e che quindi non generano gettito;
3. le unità destinate, secondo i dati catastali, ad un uso commerciale, terziario o produttivo.

Il primo gruppo, le unità pertinenziali dell'abitazione, rappresenta circa il 63 per cento del patrimonio non residenziale ed è costituito da circa 14,7 milioni di box e posti auto e da circa 5,5 milioni di depositi o magazzini (soprattutto cantine e soffitte). Ovviamente gran parte di tali unità pertinenziali è di proprietà di persone fisiche (una quota pari al 87,5 per cento).

Il secondo gruppo è costituito da unità prive di rendita che normalmente non generano base imponibile: si tratta principalmente di beni comuni non censibili, aree urbane e lastrici solari, unità in corso di costruzione o definizione. Rappresenta circa il 24 per cento del totale non residenziale (circa 7,5 milioni di unità). Infine, il terzo gruppo rappresenta le unità immobiliari effettivamente destinate ad uso commerciale, terziario e produttivo. Sono circa 4,3 milioni, poco più del 13 per cento del totale delle unità non residenziali.

Si deve rappresentare che in questo gruppo la quota di unità immobiliari di proprietà di persone fisiche, pari al 64 per cento, pur mantenendosi maggioritaria, si riduce notevolmente rispetto ai valori del 91 e 87,5 per cento già riscontrati, rispettivamente, per le unità residenziali e per quelle pertinenziali.

Stock immobiliare non residenziale censito negli archivi catastali al 31 dicembre 2008

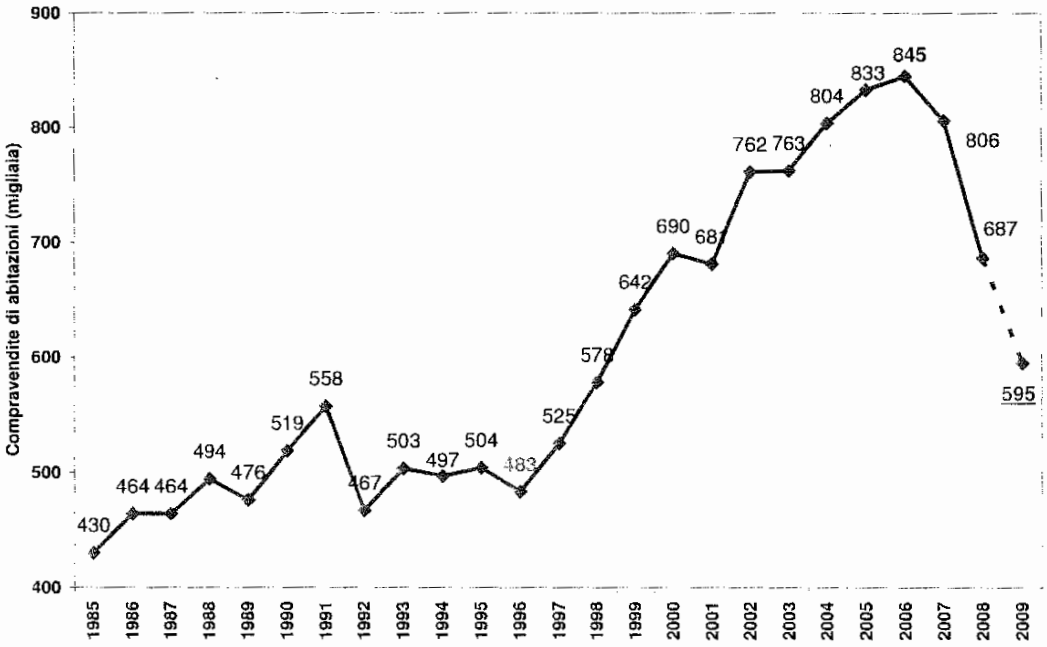
Tipologia	Numero u.i.u.	Quota %
Unità pertinenziali *(depositi, cantine soffitte, box e posti auto)*	20.314.778	62,9%
Unità commerciali e produttive *(uffici, negozi, opifici, industrie, alberghi, ecc.)*	4.335.826	13,4%
Altre unità *(beni comuni non censibili, aree urbane e lastrici solari, unità in corso di costruzione o definizione)*	7.674.038	23,7%
Totale	**32.324.642**	

3. Il mercato immobiliare residenziale

Andamento delle compravendite delle abitazioni

Il mercato immobiliare nazionale è caratterizzato da una forte presenza del settore residenziale. Infatti, su 1,5 milioni di unità immobiliari compravendute nel 2008, ben 680 mila circa sono rappresentate da abitazioni ed altre 540 mila da cantine, box e posti auto, in prevalenza collegati al mercato residenziale: parliamo, nel complesso, di circa l'81 per cento del totale delle transazioni per diritti di proprietà. Il mercato immobiliare delle abitazioni ha vissuto un lungo periodo di crescita iniziato nel 1997 e terminato nel 2006, anno in cui si è registrato il numero massimo di compravendite, pari a circa 845 mila, con un incremento di ben 362 mila compravendite rispetto al '96 ed una crescita totale del 75 per cento. A partire dal 2007, è iniziata un'inversione di tendenza con un primo calo di oltre il 4 per cento (40 mila compravendite in meno).

L'andamento delle compravendite di abitazioni dal 1985 con previsione per il 2009



La contrazione del mercato residenziale si è poi accentuata nel 2008, anno in cui sono state registrate 687 mila compravendite, con una riduzione del 15 per cento circa rispetto all'anno precedente. È interessante osservare che la flessione delle compravendite era iniziata, soprattutto nei capoluoghi, ben prima che esplodesse con intensità la crisi economica-finanziaria mondiale. Nei primi tre trimestri del 2008 la flessione era stata più intensa ma, come base tendenziale annua, dell'ordine del 14 per cento. Questa inversione di tendenza è stata in parte fisiologica, in quanto, al permanere di elevati livelli di prezzi, i tassi di interesse di mercato risultavano più che raddoppiati tra la fine del 2005 e fino a settembre 2008. Era dunque ipotizzabile che il mercato delle abitazioni potesse subire una inversione del ciclo.

Nell'ultimo trimestre del 2008 e nel primo trimestre del 2009 le compravendite sono diminuite, rispetto ai corrispondenti periodi dell'anno precedente, rispettivamente del 17 per cento e del 18 per cento.

La crisi dell'agosto 2008 ha, dunque, impresso un impulso notevole alla caduta delle compravendite ed ha acuito la contrazione che il mercato stava già sperimentando. La rapidità della discesa è dipesa essenzialmente dalla drastica caduta della domanda, riconducibile sia a problemi connessi all'accesso al credito da parte delle famiglie, sia, soprattutto, alla riduzione dei livelli di reddito disponibile e ad una maggiore cautela nella spesa. In effetti, l'aumentato ricorso alla cassa integrazione, la riduzione dell'occupazione (specie tra i precari del mercato del lavoro), la scarsità di nuovi posti di lavoro, ha generato una riduzione della domanda effettiva a livello macroeconomico. L'ISTAT ha infatti rilevato che i consumi nazionali nella componente della spesa delle famiglie residenti hanno registrato su base tendenziale annua (II trimestre 2009 su II trimestre 2008) una contrazione pari a -1,8 per cento. È ovvio, quindi, che le spese di investimento di una famiglia, come l'acquisto di una abitazione, in un contesto di riduzione dei consumi correnti, subiscano una riduzione. Anche le famiglie che non hanno subito flessioni nei livelli di reddito, per ragioni precauzionali ritengono prudente rinviare un acquisto impegnativo quale quello di una abitazione.

Si può, tuttavia, ritenere superato il momento più acuto della crisi di mercato nel settore residenziale. Infatti, sebbene il secondo trimestre del 2009 faccia rilevare un dato ancora significativamente negativo (-13 per cento circa), il tasso di variazione è indubbiamente più contenuto rispetto ai due precedenti trimestri.

Questa ultima tendenza, peraltro, risulterebbe confermata anche dai dati provvisori relativi al terzo trimestre 2009, analizzati preliminarmente per questa audizione, e che saranno pubblicati in forma definitiva entro la metà del prossimo novembre.

Si può stimare che, a fine anno, il livello delle compravendite si attesterà intorno alle 595 mila transazioni facendo, quindi, registrare un calo del 13,5 per cento rispetto al 2008.

Si rammenta che nel 2008 le compravendite si sono ridotte di quasi il 15%, rispetto al 2007, a causa, come già detto, dell'andamento fortemente negativo registrato nell'ultimo trimestre. In buona sostanza, si tornerà ad un livello di mercato leggermente superiore a quello del '98, con un numero di compravendite, comunque, ancora superiore del 23 per cento circa rispetto al 1996.

In definitiva, nell'ultimo triennio in corso, si rileva una significativa riduzione, ma non un completo abbattimento, del notevole incremento dei livelli di mercato intervenuto tra il 1996 ed il 2006.

Complessivamente, inoltre, non si notano macroscopiche differenze nell'andamento delle compravendite di abitazioni tra le diverse macroaree geografiche del Nord, Centro e Sud d'Italia.

Differenze significative, invece, si notano considerando l'andamento del mercato nei capoluoghi di provincia rispetto ai comuni della stessa provincia: nei comuni non capoluogo, infatti, la contrazione del mercato residenziale risulta più marcata nelle ultime rilevazioni, dopo un lungo periodo in cui si era assistito, proprio nei comuni minori, ad una crescita rilevante del settore.

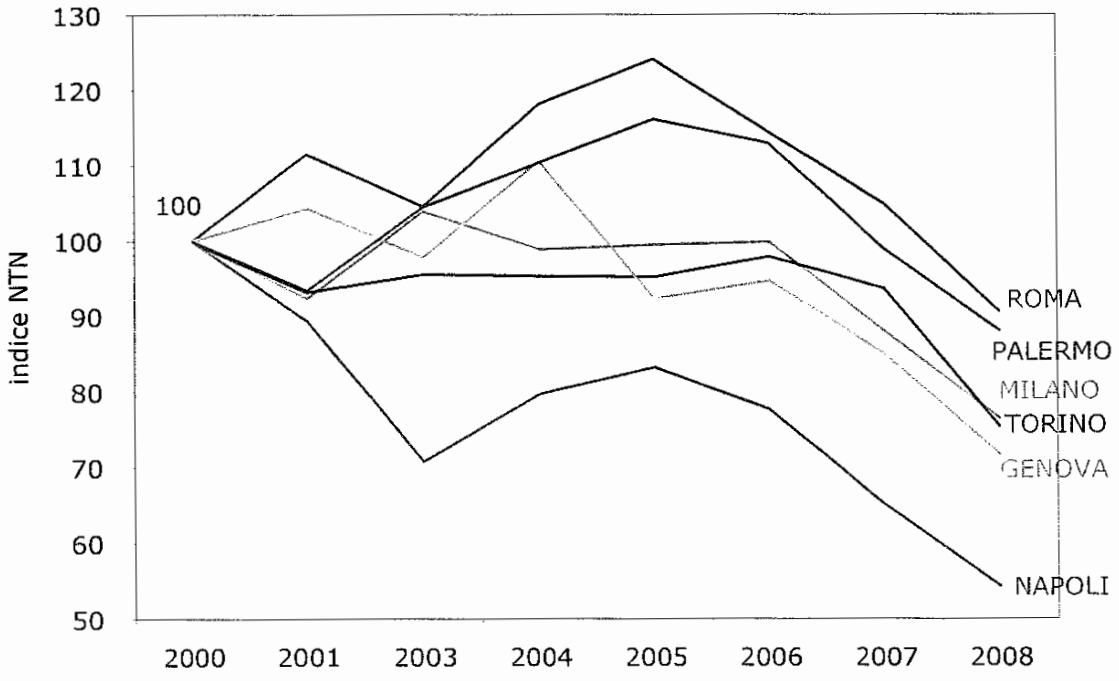
Nel 2006 il volume di compravendite nei comuni non capoluogo è aumentato del 30 per cento rispetto al 2000, mentre, nello stesso periodo, il mercato dei capoluoghi è cresciuto solamente del 6 per cento.

Se nel 2007 il calo del mercato è risultato più sostenuto nei capoluoghi, già a partire dal 2008, invece, nelle grandi città il mercato è diminuito meno che nei comuni non capoluogo, dove la contrazione del mercato è stata pari, mediamente, al 15,7 per cento.

Le differenze si accentuano ulteriormente nel 2009 e tale dinamica ha comportato un recupero della quota di mercato dei capoluoghi (in particolare per quelli del Centro-Nord) sul totale provinciale. Tra l'altro, occorre segnalare che le compravendite nelle città di Milano e Bologna hanno mostrato, nel secondo trimestre 2009, addirittura un segno positivo rispetto all'analogo periodo del 2008, in decisa controtendenza rispetto al resto d'Italia. Si tratta di un importante dato a sostegno dell'ipotesi che il momento più acuto della crisi del mercato è stato superato.

Ritengo utile fornire qualche dato su ciò che sta avvenendo nelle sei principali città italiane, con oltre 500 mila abitanti.

L'andamento delle compravendite nelle sei principali città italiane (periodo 2000-2008)



Come ho appena rappresentato, a Milano, nel secondo trimestre 2009, si rileva un aumento delle compravendite del 3,9 per cento; nel trimestre precedente, il capoluogo lombardo aveva fatto registrare un risultato decisamente negativo, con una contrazione di oltre il 20 per cento di abitazioni compravendute (in provincia di Milano la situazione era stata anche peggiore con il -21,8 per cento).

Con riferimento a Roma, dove era stato registrato un deciso incremento del mercato fino al 2005, pari all'incremento del 25 per cento delle compravendite rispetto al 2000, si segnala una fase di contrazione che continua anche nel primo semestre 2009, con un calo del 10% circa.

Il mercato residenziale di Napoli non ha avuto la crescita osservata nelle altre città italiane; ha, invece, subito un forte e continuo decremento delle compravendite tra il 2000 ed il 2008, pari a circa il 46 per cento. Tuttavia, nel primo semestre 2009 si comincia a rilevare un rallentamento della lunga fase negativa, con un riduzione del 6 per cento circa.

Il mercato di Torino è risultato stabile fino al 2007, facendo, invece, rilevare un forte decremento nel 2008, con una contrazione del 19 per cento, continuata anche nella prima metà del 2009.

Genova ha avuto un andamento simile a quello di Napoli; nel 2008, infatti, il mercato è risultato in forte calo rispetto al 2000, con una contrazione del 45 per cento. Nella prima metà del 2009 il calo è continuato, tuttavia, anche in questo caso, con variazioni meno accentuate.

A Palermo, infine, il mercato ha avuto un andamento maggiormente stabile, con un calo abbastanza rilevante nel 2007 e 2008, continuato in misura significativa anche nella prima metà del 2009.

I prezzi delle abitazioni

A fronte della riduzione delle compravendite, è lecito attendersi una riduzione dei prezzi delle abitazioni. Alcuni osservatori legati alle agenzie immobiliari hanno, infatti, indicato una significativa riduzione dei prezzi (in alcuni casi anche del -10 per cento).

In realtà, nei primi sei mesi del 2009, il livello medio nazionale dei prezzi delle abitazioni per unità di superficie è rimasto pressoché stabile, segnando una flessione del solo 0,5 per cento rispetto al semestre precedente (II semestre 2008). La circostanza evidenzia una sostanziale stazionarietà dei prezzi.

Occorre dire che l'indice dei prezzi calcolato dall'Agenzia è disponibile dal 2004, anno in cui è stata avviata la rilevazione strutturata delle quotazioni dei prezzi immobiliari, con periodicità semestrale. Questo indice ha fatto rilevare una crescita fino a tutto il 2008, con un incremento del 30 per cento circa rispetto al primo semestre 2004.

Per la prima volta dal 2004, quindi, il valore medio nazionale dei prezzi risulta in calo, dopo i primi segnali di rallentamento dei semestri precedenti (dal +1,4 per cento registrato, rispetto al semestre precedente, nel primo semestre 2008, al +0,2 per cento nel secondo semestre 2008).

Variazione prezzi medi abitazioni su semestre precedente (prezzi nominali)
periodo II semestre 2004 – I semestre 2009

	II_04	I_05	II_05	I_06	II_06	I_07	II_07	I_08	II_08	I_09
prezzi medi	3,6%	4,1%	2,8%	4,9%	3,7%	2,8%	2,9%	1,4%	0,2%	-0,5%

Nei capoluoghi la riduzione è maggiore rispetto alle medie nazionali: nelle grandi città, infatti, già nel secondo semestre 2008, si è rilevato un primo calo delle quotazioni, accentuatosi ulteriormente nel primo semestre dell'anno in corso, quando è stata registrata una flessione dello 0,8 per cento.

Occorre precisare che le quotazioni dell'Osservatorio del mercato immobiliare, con particolare riguardo alle abitazioni, sono basate, in misura sempre maggiore, sulle rilevazioni degli atti di compravendita, dato che, con le modifiche introdotte dalla norma in merito alla tassazione dell'imposta di registro (l'imposta si paga sul valore catastale e non più sul corrispettivo), nella larghissima maggioranza degli atti viene riportato il prezzo effettivo. È possibile che esista un certo ritardo tra il momento della formazione del prezzo (compromesso) e quello della sua ufficializzazione giuridica (rogito). Tuttavia, si ritiene che i dati di tendenza non possano mutare drasticamente.

In ogni caso, l'impressione generale è che, nonostante la caduta della domanda, non vi sia stato un crollo del livello dei prezzi.

Il motivo principale di questa asimmetria è riconducibile al fatto che l'abitazione costituisce una "riserva di valore" per i proprietari. Può, dunque, ritenersi conveniente ritirare dal mercato l'offerta (anche sopportando l'onere dei costi amministrativi e gestionali di una abitazione sfitta) e attendere un futuro acquirente, piuttosto che ridurre il livello del prezzo di vendita. Di fatto, il livello dei prezzi non è, per ora, influenzato significativamente dalla caduta della domanda.

Appare, tuttavia, ovvio che questa scarsa flessibilità dei prezzi verso il basso non potrà continuare indefinitamente, se non altro perché, con la riduzione delle compravendite, il prezzo rilevato sul mercato sarà influenzato sempre più da chi è, comunque, costretto a vendere per motivazioni soggettive; di conseguenza, il prezzo per unità di superficie dovrà necessariamente tendere ad una riduzione.

Peraltro, se da un lato l'assestamento verso il basso dei prezzi potrebbe contribuire al soddisfacimento di una quota maggiore della domanda, dall'altro potrebbe determinare, per il meccanismo che gli economisti denominano "effetto ricchezza", in questo caso negativo, un comportamento delle famiglie per cui, a fronte di una riduzione del valore degli *asset,* esse tenderebbero a ripristinare i livelli di ricchezza precedenti, innalzando il tasso di risparmio e comprimendo l'acquisto di beni e servizi correnti. Ciò indurrebbe una ulteriore spinta alla contrazione dei consumi e quindi dell'economia nel suo complesso. In questo senso, ed in considerazione della particolare congiuntura economica, la circostanza che i prezzi rimangano sostanzialmente stabili o solo in lieve flessione a livello nominale non appare un fattore negativo.

Il valore del volume di scambio delle abitazioni

Utilizzando le quotazioni medie comunali e stimando le superfici compravendute (in base al numero di vani catastali) per ogni comune, si è effettuata una stima di larga massima del valore del volume di scambio prodottosi nei primi semestri 2008 e 2009.

Confrontando i due semestri, si rileva un calo delle compravendite, pari mediamente al 14,8 per cento, che può fornire un'indicazione del correlato calo del "fatturato".

Su un totale di 49,52 miliardi di euro stimati nel I semestre 2009, 30,26 miliardi si riferiscono ai comuni non capoluogo, i restanti 19,26 miliardi di euro sono invece relativi ai capoluoghi di provincia. Il volume di scambio è diminuito maggiormente per i comuni non capoluogo del Nord Italia, dove si registra un calo del 17,6 per cento, mentre il calo più contenuto, pari al -9,4 per cento, si rileva per i capoluoghi del Sud del Paese. Il "fatturato" stimato è diminuito, in proporzione, in misura minore rispetto alla contrazione delle compravendite; questa leggera differenza è ascrivibile all'aumento della quota di mercato dei capoluoghi, dove si riscontrano livelli di prezzo più elevati.

I mutui ipotecari delle abitazioni

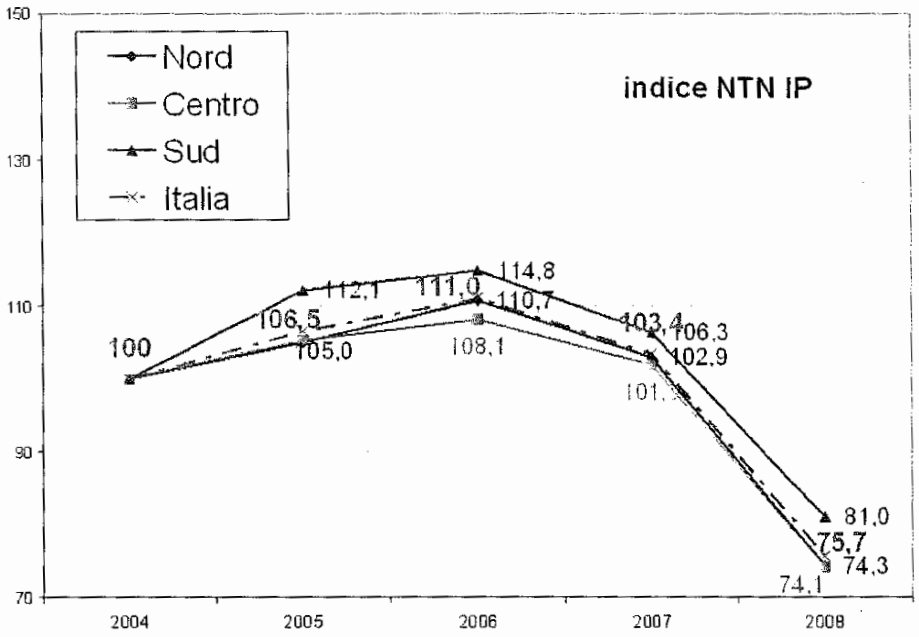
I dati relativi ai mutui ipotecari, limitatamente a quelli attivati dalle persone fisiche che iscrivono l'ipoteca sulla stessa abitazione che acquistano, sono rilevati annualmente e mettono in evidenza una richiesta in crescita fino al 2006, un calo contenuto nel 2007, mentre nel 2008 si nota un deciso ridimensionamento sia del numero dei mutui sia del flusso di capitale erogato.

Le abitazioni acquistate nel 2008 con l'ausilio di un mutuo ipotecario, pari a circa 272 mila unità, diminuiscono del 27 per cento rispetto al 2007, molto di più, quindi, delle relative compravendite. Conseguentemente anche il capitale complessivo erogato, pari a 34,5 miliardi di euro, diminuisce del 27,5 per cento.

Pertanto, si nota che, se nel 2007 la quota di abitazioni acquistata con mutuo ipotecario si attestava intorno al 49,5 per cento, nel 2008 tale quota si contrae sensibilmente, arrivando al 42,7 per cento circa.

Il capitale medio erogato per unità, pari a 127 mila euro, subisce una lieve contrazione. I tassi di interesse medi iniziali sui mutui risultano pari al 5,55 per cento ed in leggero aumento rispetto all'anno precedente. La durata media del mutuo, pari a circa 23 anni e due mesi, rimane sostanzialmente invariata nel 2008 rispetto al 2007.

Indice compravendite di abitazioni con mutuo ipotecario



4. Il settore non residenziale

Il settore non residenziale si compone di diverse tipologie immobiliari, ciascuna delle quali rappresenta uno specifico segmento di mercato. L'utilizzo degli archivi catastali a fini statistici, per la rappresentazione dei fenomeni del mercato immobiliare, comporta alcune cautele, in quanto può accadere che cespiti multifunzionali siano inclusi in una specifica categoria, pur essendo destinati ad usi diversi. Ciò accade, in particolare, con gli immobili a destinazione speciale. Anche per questa ragione, la descrizione del mercato non residenziale sarà limitata ad alcune categorie ordinarie, quali "negozi" e "uffici", e alla categoria speciale, ma abbastanza omogenea, degli "opifici", ossia dei "capannoni industriali".

Anzitutto, è opportuno accennare alla consistenza del patrimonio esistente nel 2008. In Italia sono registrati negli archivi del catasto circa 584 mila uffici, 2,5 milioni di negozi e 623 mila "capannoni industriali". Gran parte dello *stock* si concentra nelle regioni settentrionali, in particolare circa il 60 per cento dei "capannoni industriali", il 56 per cento del "uffici" ed il 42 per cento dei "negozi". L'intensità di mercato, nel 2008, ovvero il numero di unità scambiate rispetto al

numero di unità esistenti, è stata pari a circa il 3,6 per cento per gli "uffici", inferiore per i "capannoni" (2,5 per cento) ed assai scarsa (solo l'1,6 per cento) per i "negozi". Queste percentuali sono, come intuibile, più elevate al Nord e al Centro che nelle regioni meridionali.

Il volume degli scambi nel 2008 si è attestato a circa 18 mila compravendite per gli "uffici", sviluppando un "fatturato" pari a circa 3,4 miliardi di euro. I "capannoni industriali" hanno fatto registrare oltre 15 mila compravendite, per un giro d'affari stimabile in circa 10,2 miliardi di euro. Infine, relativamente ai "negozi" sono state scambiate circa 39.300 unità immobiliari che hanno generato 10,3 miliardi di euro di "fatturato".

Stima del "fatturato" per compravendite di Uffici – Negozi – Capannoni nel 2008

Destinazione	Valore medio unità immobiliare compravenduta (migliaia di €)	Fatturato (milioni di €)
Uffici	195	3.450
Negozi	261	10.260
Capannoni	663	10.210

Nel 2008, dunque, il fatturato complessivo del mercato non residenziale (limitatamente ad "uffici", "negozi" e "capannoni") è stato pari a circa 23,9 miliardi di euro. Si tratta di un giro d'affari comunque considerevole, pari a circa l'11 per cento del "fatturato" rilevato in contabilità nazionale per l'intero settore delle costruzioni.

Per quanto riguarda l'andamento temporale del volume degli scambi, si osserva che nel decennio in corso sono stati registrati *trend* crescenti fino al 2005 (2006 per i capannoni), che hanno iniziato a subire una lieve flessione nel biennio 2006-2007. Nel 2008 la riduzione si fa marcata e crescente di trimestre in trimestre. Il picco più acuto della crisi è stato rilevato tra l'ultimo trimestre del 2008 ed il primo trimestre 2009. In questo periodo, infatti, le compravendite sono sensibilmente diminuite rispetto ai corrispondenti periodi degli anni precedenti. In media, nei due trimestri si rilevano riduzioni che vanno dal 17-18 per cento per "negozi" e "uffici", al 23 per cento per i "capannoni".

Nel secondo trimestre del 2009 si registra ancora una caduta del numero delle transazioni, ma con tassi inferiori. In particolare, per gli "uffici" la diminuzione

rispetto al secondo trimestre 2008 è risultata assai moderata, segnando un -5,4 per cento. Le compravendite di "negozi" e "capannoni", si riducono, rispettivamente, del 14,5 per cento e del 20,3 per cento.

La crisi non può dirsi comunque conclusa, ma qualche timido segnale di rallentamento esiste. Particolarmente importante è, al riguardo, il dato riscontrato sugli "uffici". Peraltro, disaggregando i dati per grandi aree geografiche, si osserva che la contrazione del mercato è stata particolarmente forte al Centro-Nord rispetto al Sud. Questo è, in parte, dovuto alla contenuta riduzione delle compravendite degli "uffici" nella parte meridionale del Paese.

5. Contrasto all'evasione e controllo del territorio

Considerando le specifiche competenze della Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici, ritengo possa essere utile fornire, in conclusione del mio intervento, alcune informazioni che illustrano uno specifico ambito di attività, cosiddette di "alta valenza fiscale", condotte dall'Agenzia per il contrasto dell'evasione ed elusione, in particolare attraverso interventi finalizzati al recupero degli immobili che non risultano dichiarati negli archivi catastali e di quelli che hanno perso i requisiti di ruralità e che devono, pertanto, essere censiti nel catasto urbano.

Si tratta di attività previste dal decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286 e successive modificazioni e integrazioni. Sulla base di quanto disposto dall'articolo 2, comma 36, della predetta legge, con riferimento agli immobili della prima tipologia, si è proceduto - dopo le necessarie attività preliminari, di tipo essenzialmente tecnologico - all'incrocio di diverse banche dati, quali la cartografia catastale con le ortofoto digitali ad alta risoluzione rese disponibili dall'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, nonché all'incrocio con gli archivi censuari del Catasto Terreni e con quelli del Catasto Edilizio Urbano.

Questo innovativo processo di acquisizione delle informazioni reali attraverso l'utilizzo delle foto aeree del territorio nazionale ha consentito l'individuazione, fatte salve le ulteriori verifiche, di circa 1.500.000 di immobili non presenti negli archivi del catasto urbano sul 70 per cento del territorio nazionale. L'attività di

verifica verrà completata, per il restante 30 per cento del territorio, nel corrente anno.

Va specificato che il confronto delle foto aeree con la cartografia catastale è avvenuto con sofisticate tecniche automatiche che hanno consentito, previa ulteriore verifica con gli archivi amministrativo-censuari, di individuare gli immobili non dichiarati all'Agenzia.

Gli elenchi delle particelle di Catasto Terreni su cui sono stati individuati tali immobili sono stati resi noti attraverso affissioni presso i Comuni e gli Uffici provinciali dell'Agenzia e, contestualmente, pubblicati nel sito *internet* della stessa. Di tale attività è stata data conoscenza attraverso appositi comunicati pubblicati in Gazzetta Ufficiale.

È opportuno evidenziare che la valenza fiscale collegata all'individuazione di questi immobili potrà essere confermata solo a seguito del completamento delle attività di verifica attualmente in corso da parte dell'Agenzia e dei conseguenti accertamenti posti in essere, per i diversi tributi di competenza, dai Comuni e dall'Agenzia delle Entrate.

Da tale iniziativa, è scaturita la presentazione di atti di aggiornamento catastale che, dall'agosto 2007 all'agosto 2009, ha comportato un aumento di base imponibile pari a circa 69 milioni di euro. Le attività potranno essere replicate periodicamente, per consolidare questa modalità di aggiornamento catastale.

Per quanto riguarda le verifiche sugli immobili che risultano censiti al Catasto Terreni con destinazione di fabbricato rurale, ma che non possiedono più i requisiti per il riconoscimento della ruralità ai fini fiscali, secondo i nuovi criteri introdotti dal citato provvedimento normativo, specifiche attività, condotte dall'Agenzia congiuntamente con l'Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza, hanno portato ad identificare oltre 871.000 immobili. I conseguenti accertamenti hanno, alla data del 31 agosto 2009, determinato un incremento della base imponibile pari a 74 milioni di euro.

Si rappresenta, altresì, che ai fini del controllo del territorio e per il contrasto ai fenomeni di abusivismo edilizio, gli accertamenti dell'Agenzia possono risultare di indubbia utilità, ancor maggiore qualora l'incrocio tra foto aeree e cartografia

catastale fosse ripetuto periodicamente, aggiungendosi ai controlli degli enti territoriali competenti in tema di regolarità urbanistica degli immobili non censiti.

****

Con l'auspicio che i dati gestiti ed elaborati dall'Agenzia del Territorio possano rappresentare un utile supporto per le decisioni e gli indirizzi della Commissione, si è a disposizione per le ulteriori esigenze informative che si dovessero manifestare nell'approfondimento condotto sulle politiche inerenti il mercato immobiliare.

Grazie

Appendice statistica

Consistenza e caratteristiche del patrimonio immobiliare in Italia

Tabella 1: Stock immobiliare censito negli archivi catastali al 31 dicembre 2008

Tipologia	Numero u.i.u.
Abitazioni	31.997.846
Pertinenze (1)	20.314.778
Unità commerciali e produttive (2)	4.335.826
Altre unità (3)	7.674.038
Totale	**64.322.488**

Legenda:
(1) depositi, cantine, soffitte, box e posti auto
(2) ad uso commerciale, terziario e produttivo (uffici, negozi, opifici, industrie, alberghi, ecc.)
(3) beni comuni non censibili, aree urbane e lastrici solari, unità in corso di costruzione o definizione.

Tabella 2: Stock immobiliare al 31 dicembre 2008
Numero unità immobiliari per gruppi di categorie catastali

Gruppo	*Nord*	*Centro*	*Sud*	*Italia*
A	14.614.323	6.149.809	11.233.714	**31.997.846**
A10	331.481	128.833	128.375	**588.689**
B	79.706	40.454	44.131	**164.291**
C	12.509.212	4.503.521	5.810.379	**22.823.112**
D	596.170	187.720	225.500	**1.009.390**
E	33.591	14.315	17.216	**65.122**
F	890.072	444.625	1.087.567	**2.422.264**
Altro	2.885.616	1.092.872	1.273.286	**5.251.774**
Totale	**31.940.171**	**12.562.149**	**19.820.168**	**64.322.488**

Figura 1: Stock immobiliare al 31 dicembre 2008 – Ripartizione per area territoriale

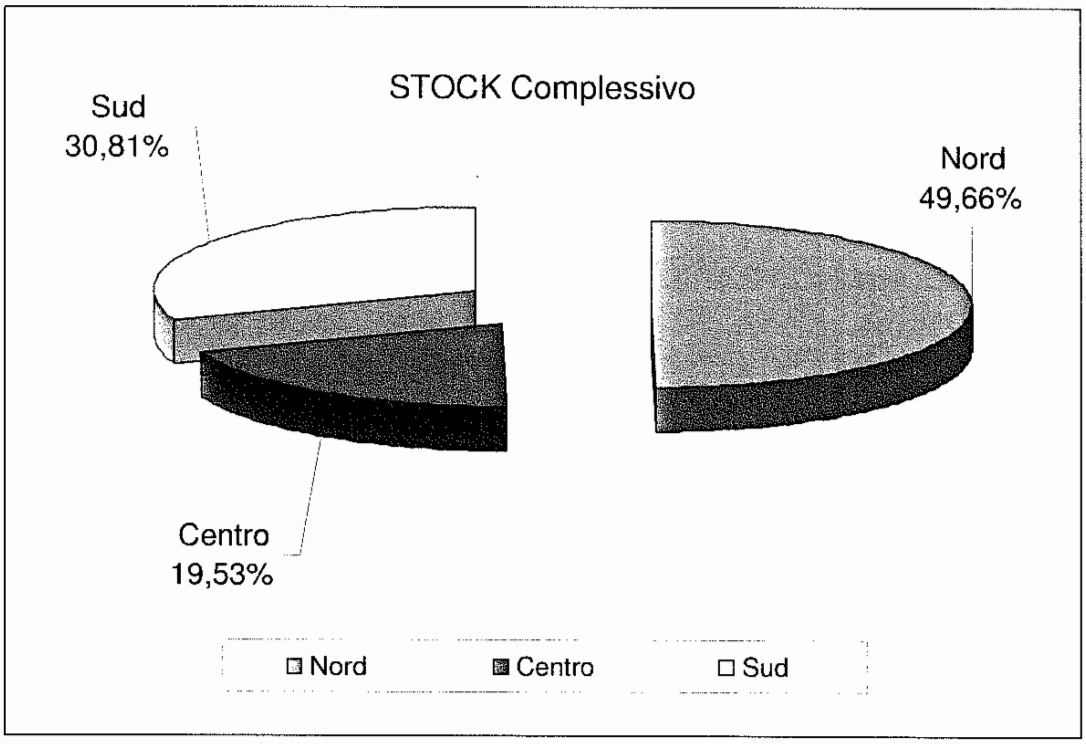


Tabella 3: Stima del valore di mercato del patrimonio abitativo italiano

	Nord	Centro	Sud	**Italia**
Superficie lorda abitazioni (milioni di mq)	1.674	718	1.270	**3.662**
Superficie lorda media abitazione (mq)	115	117	113	**114**
Superficie lorda abitativa media per persona (mq)	63,5	61,0	60,9	**62,1**
Stima valore di mercato u.i. residenziali (miliardi di €)	2.652	1.565	1.490	**5.706**
Valore medio abitazione (€)	181.438	254.427	132.606	**178.322**
Valore medio unitario (€/mq)	1.584	2.180	1.173	**1.558**

Il mercato immobiliare residenziale

Andamento compravendite settore residenziale

Tabella 4: Numero di abitazioni compravendute nel periodo 2000-2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nord	361.335	355.036	397.914	400.842	421.450	435.609	446.760	426.404
Centro	142.151	143.087	159.937	156.669	166.637	171.667	170.990	167.147
Sud	186.993	183.142	203.672	204.575	216.039	226.074	227.302	215.627
Italia	**690.478**	**681.264**	**761.522**	**762.086**	**804.126**	**833.350**	**845.051**	**809.177**

Tabella 5: Variazione percentuale annuale compravendite abitazioni

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nord	-	-1,7%	12,1%	0,7%	5,1%	3,4%	2,6%	-4,6%	-16,4%
Centro	-	0,7%	11,8%	-2,0%	6,4%	3,0%	-0,4%	-2,2%	-16,4%
Sud	-	-2,1%	11,2%	0,4%	5,6%	4,6%	0,5%	-5,1%	-11,6%
Italia	**-**	**-1,3%**	**11,8%**	**0,1%**	**5,5%**	**3,6%**	**1,4%**	**-4,2%**	**-15,1%**

Figura 2: Indice delle compravendite di abitazioni 2000-2008

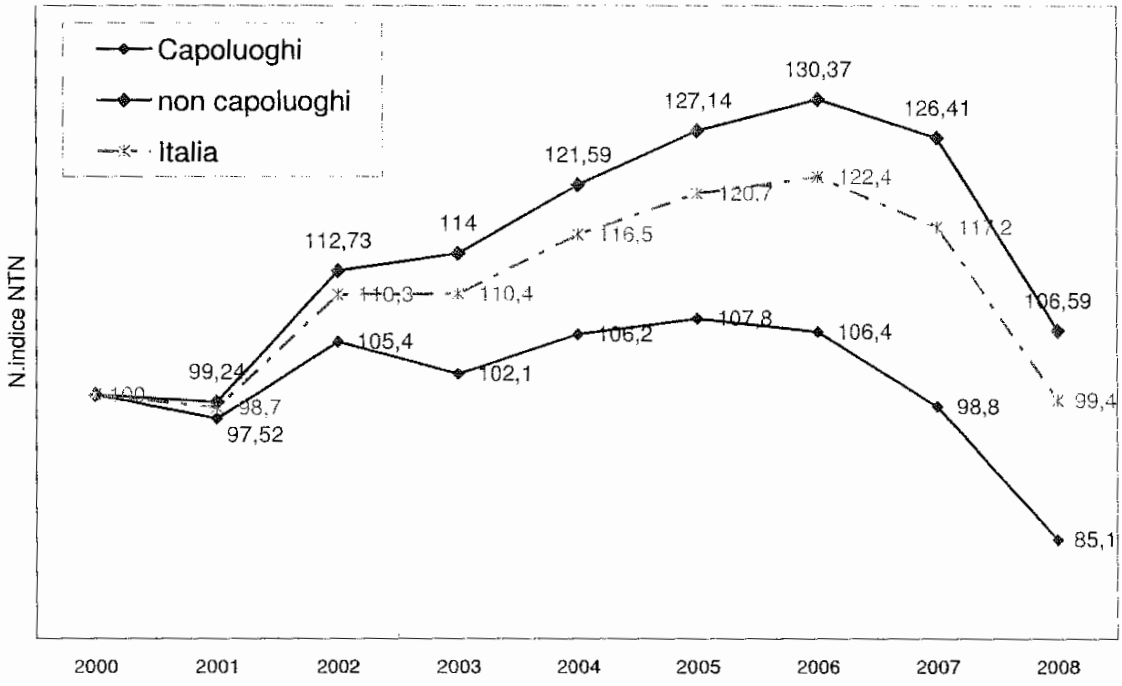


Figura 3: Indice delle compravendite di abitazioni 2000-08 per aree territoriali

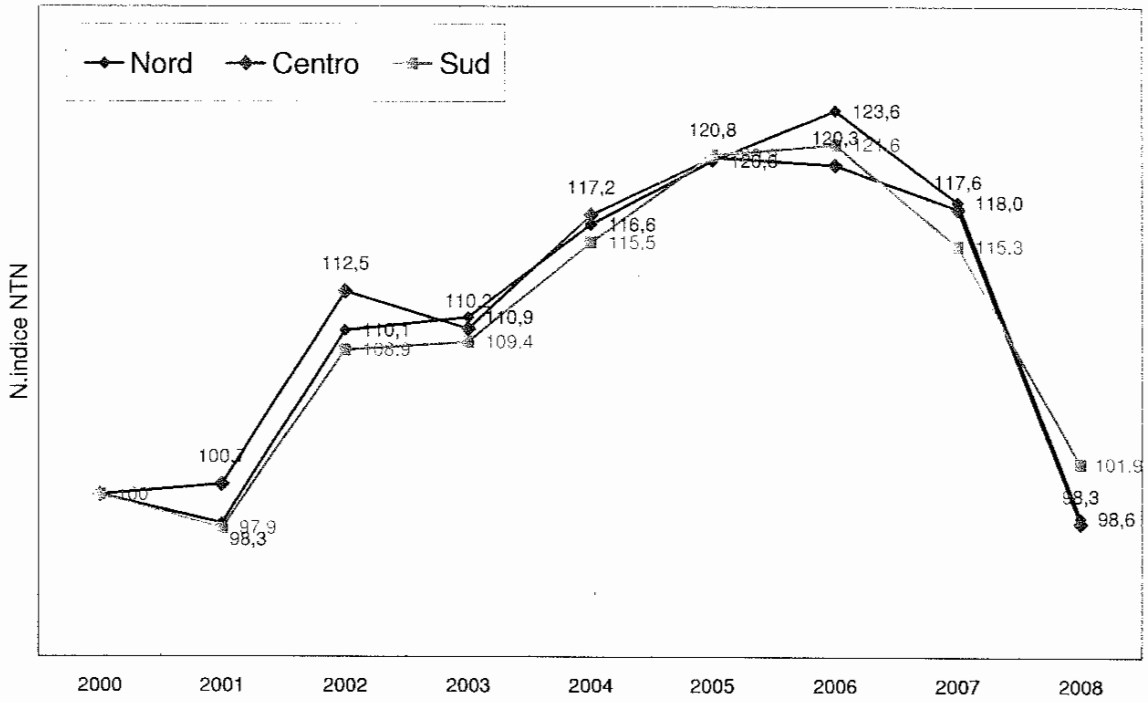


Tabella 6: Tasso tendenziale compravendite abitazioni per capoluoghi e non capoluoghi (trimestre su stesso trimestre anno precedente)

	I trim 08	II trim 08	III trim 08	IV trim 08	I trim 09	II trim 09
Capoluoghi	-13,5%	-14,4%	-9,5%	-17,2%	-15,7%	-8,9%
Non capoluoghi	-14,4%	-14,3%	-15,8%	-17,9%	-19,7%	-14,6%
Totale	**-14,1%**	**-14,3%**	**-14,1%**	**-17,7%**	**-18,5%**	**-12,9%**

Tabella 7: Tasso tendenziale compravendite abitazioni (trimestre su stesso trimestre anno precedente)

	I trim 08	II trim 08	III trim 08	IV trim 08	I trim 09	II trim 09
NORD	-14,6%	-16,1%	-16,1%	-18,7%	-20,8%	-12,7%
CENTRO	-15,9%	-15,7%	-14,4%	-19,2%	-16,9%	-14,4%
SUD	-11,8%	-9,6%	-10,2%	-14,5%	-15,7%	-12,3%
Italia	**-14,1%**	**-14,3%**	**-14,1%**	**-17,7%**	**-18,5%**	**-12,9%**

Figura 4: Indice trimestrale delle compravendite di abitazioni I trim 2007-II trim 2009

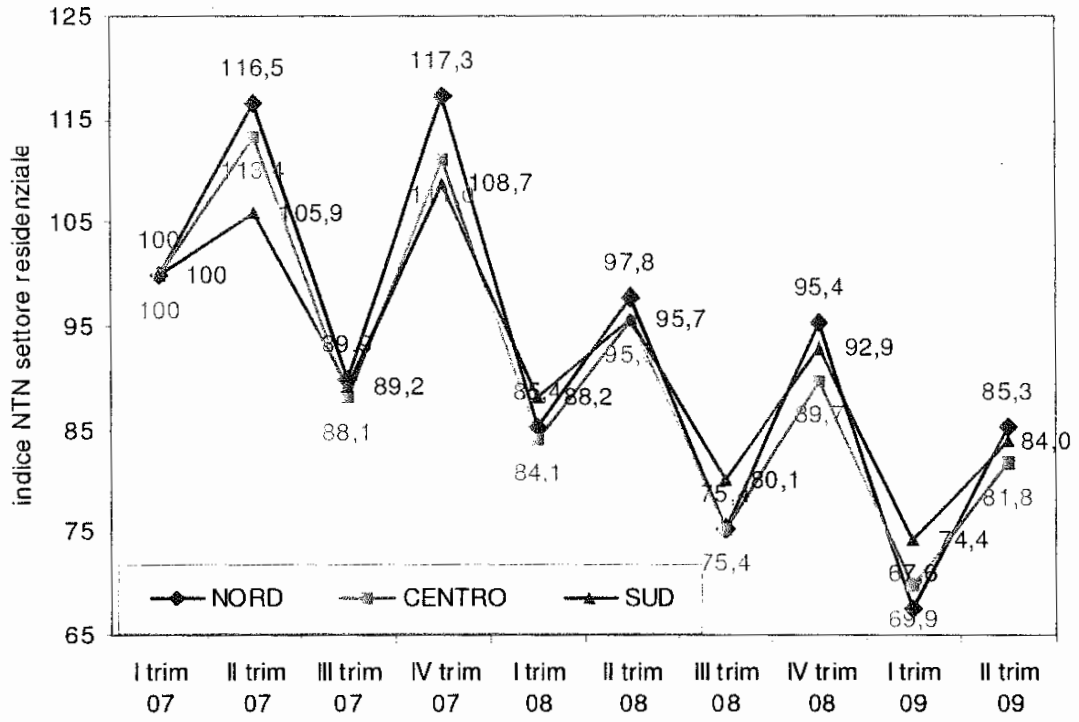


Tabella 8: Numero di abitazioni compravendute nelle principali città (periodo 2000-08)

Città	2000	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ROMA	33.344	37.177	34.860	39.373	41.369	38.127	34.971	30.198
MILANO	24.822	22.928	25.778	24.541	24.689	24.775	21.843	18.973
TORINO	17.104	15.939	16.345	16.299	16.284	16.739	16.021	12.893
GENOVA	9.249	9.646	9.048	10.224	8.538	8.757	7.860	6.631
NAPOLI	11.833	10.577	8.377	9.434	9.848	9.185	7.698	6.424
PALERMO	6.520	6.089	6.810	7.195	7.569	7.360	6.447	5.741
Totale	104.871	104.356	103.220	109.070	110.301	106.949	96.846	82.869

Tabella 9: Variazione percentuale annuale compravendite nelle principali città

Città	2000	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ROMA	-	11%	-6%	13%	5%	-8%	-8%	-14%
MILANO	-	-8%	12%	-5%	1%	0%	-12%	-13%
TORINO	-	-7%	3%	0%	0%	3%	-4%	-20%
GENOVA	-	4%	-6%	13%	-16%	3%	-10%	-16%
NAPOLI	-	-11%	-21%	13%	4%	-7%	-16%	-17%
PALERMO	-	-7%	12%	6%	5%	-3%	-12%	-11%
Totale	-	0%	-1%	6%	1%	-3%	-9%	-14%

Andamento quotazioni settore residenziale

Figura 5: Indice semestrale delle quotazioni OMI (abitazioni; I semestre 2004 – I semestre 2009)

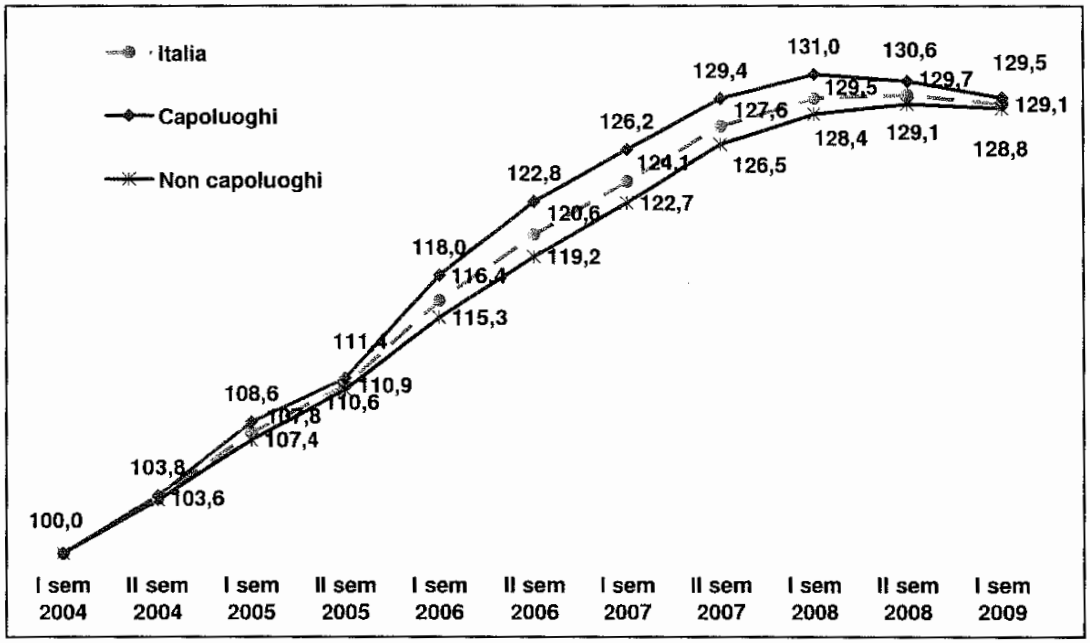
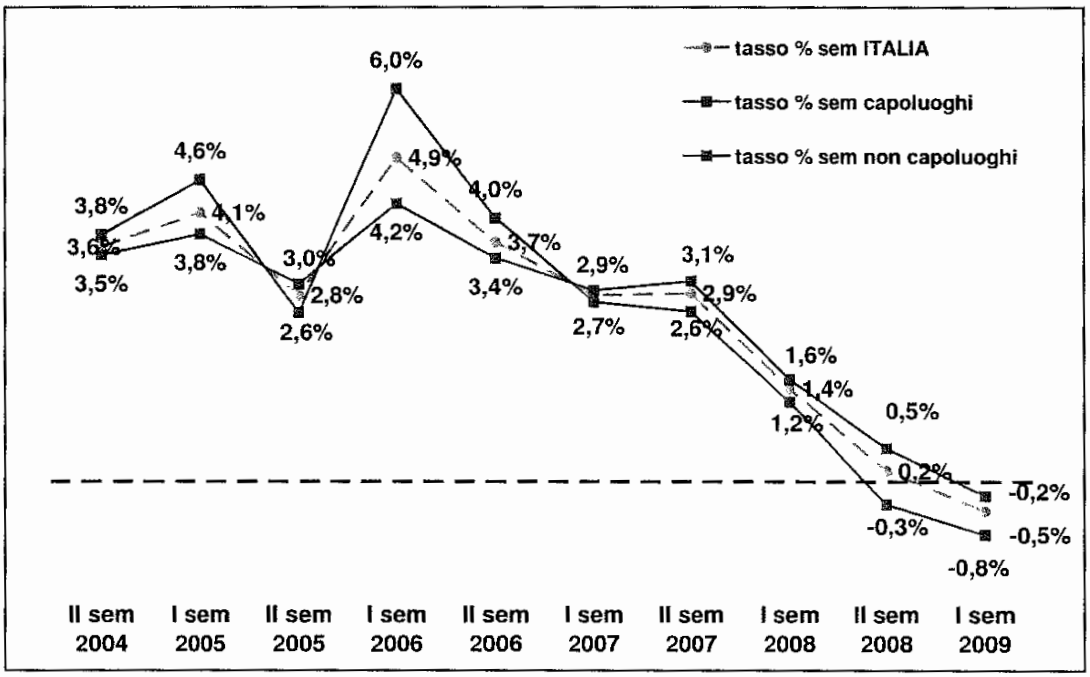


Figura 6: Variazioni percentuali semestrali delle quotazioni OMI (abitazioni)

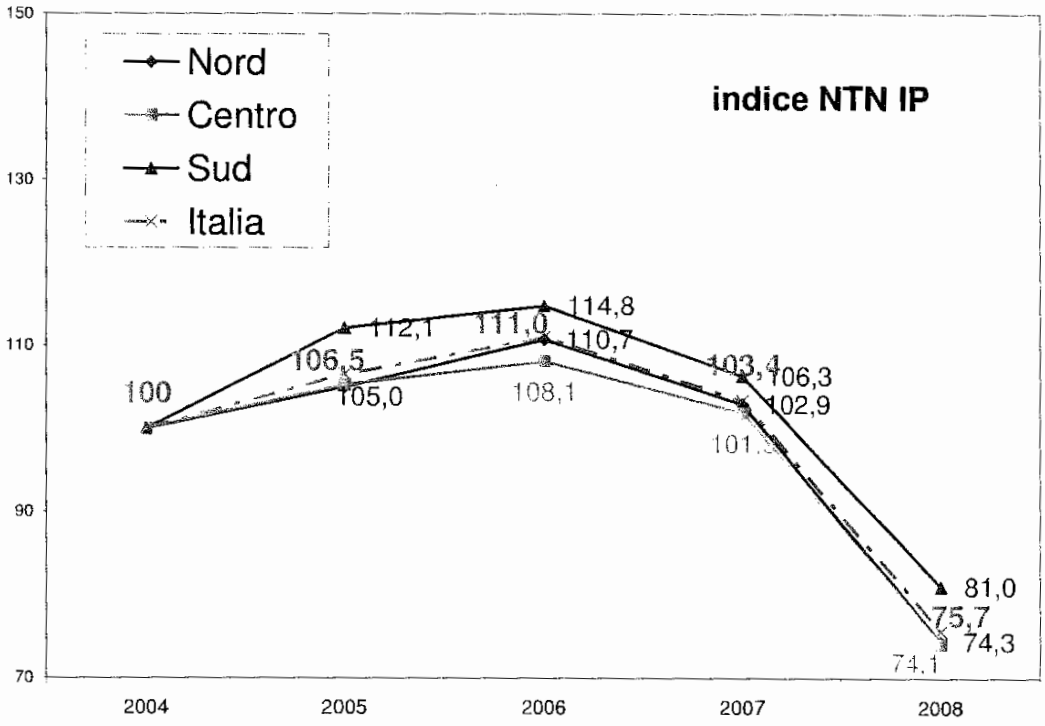


Andamento mutui ipotecari per acquisto di abitazioni*

Tabella 10: Mutui per l'acquisto di abitazioni da parte di persone fisiche. Dati di sintesi anno 2008

Italia	2008	var / diff 07-08
Compravendite con mutuo (unità)	271.775	-26,8%
Capitale totale (miliardi di euro)	34,5	-27,5%
Capitale/unità (euro)	127.041	-1,0%
Tasso Medio	5,55%	0,23%
Durata Media (anni)	23,2	-
Incidenza su compravendite persone fisiche	42,7%	-6,6%

Figura 7: Indice compravendite di abitazioni con mutuo ipotecario



* Con riferimento agli acquisti effettuati iscrivendo l'ipoteca sulla stessa abitazioni acquistata

Figura 8: Indice capitale totale erogato in mutui per l'acquisto di abitazioni

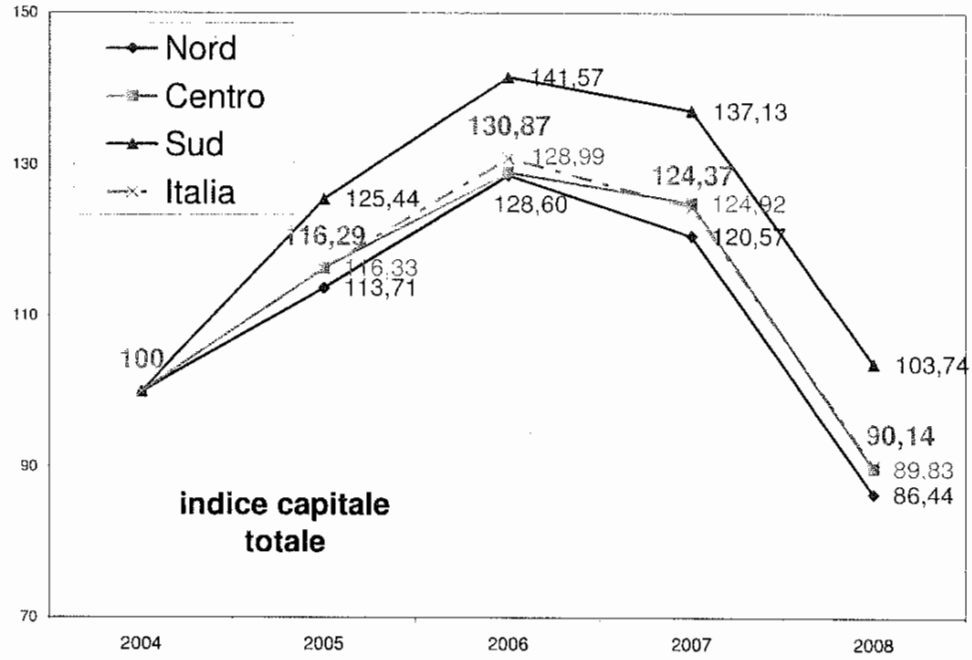
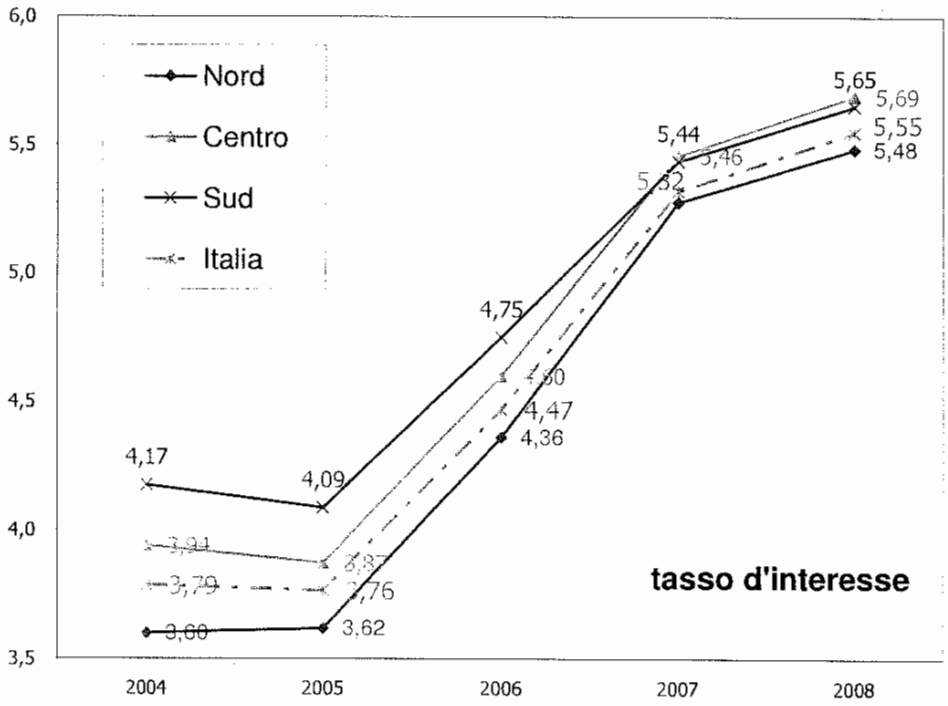


Figura 9: Andamento tassi d'interesse iniziali



Il mercato immobiliare di uffici, negozi e capannoni

Tabella 11: Stock - NTN (compravendite)- IMI (intensità del mercato) 2008. Uffici negozi e capannoni

STOCK	**Uffici**	**Negozi**	**Capannoni**	**Totale**
Nord	327.067	1.044.386	373.462	1.744.915
Centro	128.785	547.282	114.933	791.000
Sud	128.298	881.364	134.856	1.144.518
Italia	**584.150**	**2.473.032**	**623.251**	**3.680.433**
NTN	**Uffici**	**Negozi**	**Capannoni**	**Totale**
Nord	10.355	19.616	11.008	63.916
Centro	3.881	8.858	2.434	15.173
Sud	3.482	10.801	1.957	21.275
Italia	**17.718**	**39.275**	**15.398**	**72.391**
IMI	**Uffici**	**Negozi**	**Capannoni**	**Totale**
Nord	3,2%	1,9%	2,9%	3,7%
Centro	3,0%	1,6%	2,1%	1,9%
Sud	2,7%	1,2%	1,5%	1,9%
Italia	**3,0%**	**1,6%**	**2,5%**	**2,0%**

Tabella 12: Compravendite Uffici – Negozi – Capannoni 2000-08

	2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Uffici	14.213	17.214	28.879	18.507	20.569	21.990	21.282	20.732	17.718
Negozi	45.240	43.326	54.240	46.491	49.274	49.424	47.411	45.114	39.275
Capannoni	13.098	14.191	19.285	14.381	16.034	17.343	17.418	16.812	15.398
Totale	**72.551**	**74.731**	**102.404**	**79.379**	**85.877**	**88.757**	**86.111**	**82.658**	**72.391**

Tabella 13: Variazione percentuale annuale compravendite su l'anno precedente

	2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Uffici	-	21,1%	67,8%	-35,9%	11,1%	6,9%	-3,2%	-2,6%	-14,5%
Negozi	-	-4,2%	25,2%	-14,3%	6,0%	0,3%	-4,1%	-4,8%	-12,9%
Capannoni	-	8,3%	35,9%	-25,4%	11,5%	8,2%	0,4%	-3,5%	-8,4%
Totale	-	3,0%	37,0%	-22,5%	8,2%	3,4%	-3,0%	-4,0%	-12,4%

Figura 10: Indice compravendite Uffici – Negozi – Capannoni 2000-08

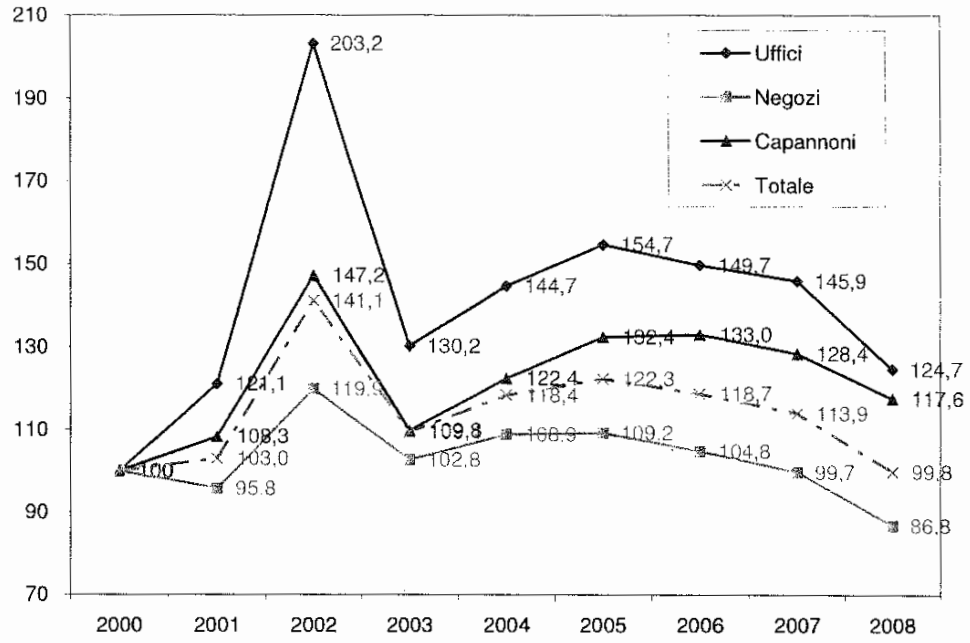


Tabella 14: Stima "fatturato" di Uffici – Negozi – Capannoni nel 2008

Tipologia	Valore medio unitario (migliaia di €)	"Fatturato" (milioni di €)
Uffici	195	3.450
Negozi	261	10.260
Capannoni	663	10.210
Totale	-	23.920

CENTRO RICERCHE ECONOMICHE SOCIALI DI MERCATO
PER L'EDILIZIA E IL TERRITORIO (CRESME)

INDICE

UNA PANORAMICA SULLA CRISI

1 I TEMI PRINCIPALI, DATI DI SINTESI

2 LE ULTIME ANALISI SUL MERCATO IMMOBILIARE

3 L'EFFICIENZA ENERGETICA NEGLI EDIFICI

4 GLI INTERVENTI A SOSTEGNO DELL'EDILIZIA

4.1. Il piano nazionale di edilizia abitativa

4.2. Il piano casa 2 - Misure per il rilancio dell'economia

LO SCENARIO ECONOMICO E DI MERCATO

2010: si chiude franando il sesto ciclo edilizio dal secondo dopoguerra e si avvia il settimo...

Negli ultimi anni il Cresme ha cercato di dimostrare che così, le cose, non potevano continuare, che i segnali di eccesso e di inversione erano molti, che era pericoloso cercare di non pensare che "dall'altopiano" sul quale si era saliti, si dovesse scendere, che era utile attrezzarsi per la discesa. E' stato un ruolo difficile quello di Cassandra del settore, ma i dati erano lì, bastava volerli guardare. Bastava metterli in fila, segnale dopo segnale: l'eccezionale boom del 2002; l'inizio della crisi del comparto non residenziale nella seconda metà del 2003 (crisi continuata sino al 2009); la crisi di capacità di crescita dell'economia italiana; la riqualificazione che si stabilizza e non spinge più le costruzioni in linea con i consumi e il PIL; la frenata nel 2005 delle opere pubbliche a seguito della crescita del debito pubblico, dopo una fase eccezionale di crescita degli investimenti (perché non va dimenticato che la crescita negli anni 2000 in questo comparto è stata eccezionale e i livelli di spesa restano alti pur nella flessione); e con il secondo semestre del 2006 l'avvio della frenata della domanda di immobili residenziali, una frenata guardata con disattenzione, una frenata che prosegue nel 2007 (-4,6%) e che poi si trasforma in caduta libera nel 2008 (-15%) e nel 2009 (un altro –15%). Ancora oggi c'è chi sostiene che in Italia non vi è stato lo scoppio della bolla immobiliare, con un calo del 30% delle compravendite rispetto al picco del 2006 e i prezzi di un -10/12% (ma bisognerà aspettare il 2010 per i fare conti sui prezzi); e poi nel 2008 arriva la crisi finanziaria e l'inizio della recessione, il PIL si riduce nel nostro paese dell'1%; la domanda si ferma, e ancor di più lo fa nel 2009. Il PIL italiano scenderà del 5%. Poco più, poco meno.

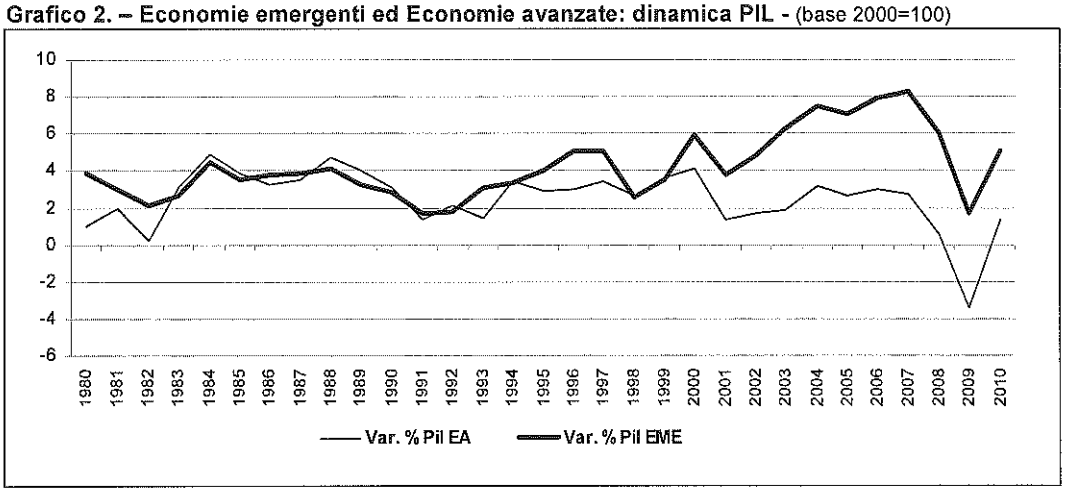
Nel 2009 l'economia mondiale entra in una delle maggiori recessioni della storia, qualcuno scomoda la crisi del 1929, qualche altro fa riferimento alla crisi e alla bolla finanziaria di Londra del 1882, o ancora, qualche altro si spinge sino alla crisi del sistema finanziario delle Province Olandesi del 1788, e qualcuno va più indietro alla bolla "del commercio del vento", che nel 1636 portò ad Amsterdam il bulbo di un tulipano a valere venti volte lo stipendio di un artigiano, o un carro con due cavalli. Altri vanno ancora più indietro alle bolle finanziarie che sancirono la crisi delle città stato italiane. Tutti eventi di crisi drammatiche, che descrivono con la crisi finanziaria del "cuore" economico e politico dell'epoca, il momento di un cambiamento della forma del "contenitore" che sino ad allora ha retto il modello economico del tempo. La rottura del contenitore, ridefinisce i contenuti e i ruoli, presuppone la riconfigurazione delle gerarchie del mercato. La crisi 2008/2009 è però la prima crisi finanziaria ed economica ad avere una estensione planetaria. Quello che succederà

nell'economia mondiale è oggi una variabile importante per dire cosa succederà nel nostro paese e nel settore delle costruzioni.

Fuori dalla crisi economica? Stare nel mondo

Negli ultimi mesi è serpeggiato ottimismo. La sorpresa potrebbe essere: la crisi è violenta, ma più breve del previsto. Intensa ma breve. Non tutti sono d'accordo, ma gli ottimisti stanno crescendo. Le previsioni da luglio sono riviste al rialzo. Sono tre anni che non succede. Ma a ripartire veloci sembrano essere le economie emergenti. La ripresa non parte dalle economie avanzate. Il modello sembra essere: la ripresa delle economie emergenti traina la ripresa delle economie avanzate. Sarà una ripresa a "V", o a "L", o a "W" ? Per il FMI è a "V", nel 2010 il PIL tornerà a crescere del 3,1%. Ma i protagonisti non sono qui da noi. Nel 2010, Cina (in crescita dell'8,5% nel 2009) ed India (+5,4%) continueranno a guidare l'espansione mondiale a ritmi pre crisi. Medio Oriente, Africa ed Asia dovrebbero registrare una crescita intorno al 4 per cento. Su livelli più bassi, ma anch'essi in ripresa, Usa (+1,5%), Giappone (+1,7%) e Europa emergente (+1,8%). L'area Euro è prevista dal FMI in stagnazione +0,3. La Commissione Europea stima +0,7%. Per l'Italia la stima più ottimista è del +0,7%.

Grafico 2. – Economie emergenti ed Economie avanzate: dinamica PIL - (base 2000=100)



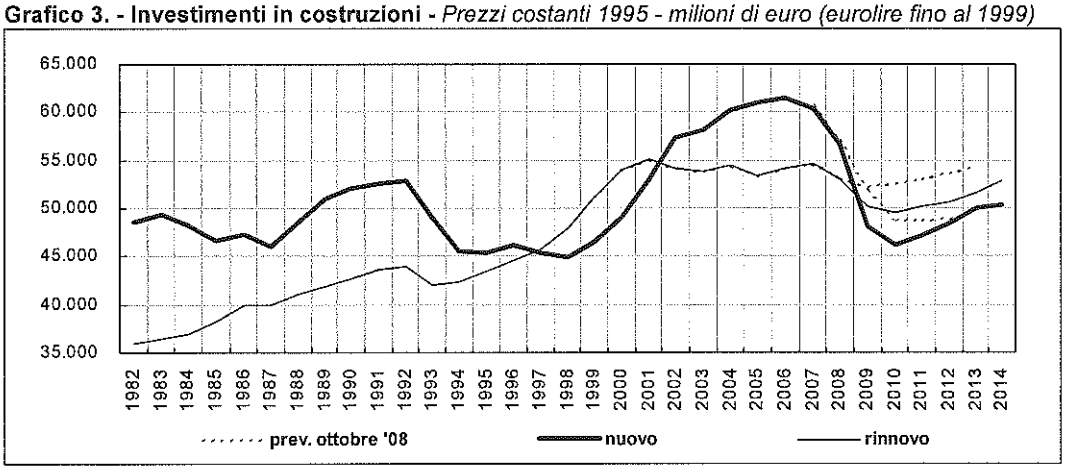
Fonte: FMI

In questo contesto il primo elemento di riflessione è per forza globale. La crisi ha colpito tutti i paesi (o quasi), grandi e piccoli, avanzati ed emergenti, ma con modalità diverse: nell'entità della caduta e, soprattutto, nei tempi della ripresa (si i tempi oggi contano più di prima, ricordiamolo). E un gruppo eccezionale per dinamicità, di economie emergenti , soprattutto asiatiche, ma non solo, approfitta della crisi per accelerare il processo di catch-up nei confronti di Europa, Usa, Giappone. Chi sa cogliere l'estero, chi sa cogliere questo processo di sviluppo, di urbanizzazione, infrastrutturazione, industrializzazione, potremmo dire correttamente "chi sa stare là", ha già, nei tempi della crisi, una marcia in più.

2010: finisce il sesto ciclo edilizio, inizia il settimo

La ripresa nel settore delle costruzioni non arriverà nel 2010, ma nel 2011. Con il 2010 finisce il sesto ciclo edilizio dal secondo dopoguerra e comincia il settimo. La caduta del 2010 sarà modesta: -2,8%. Tutti i settori scenderanno, in misura più pesante le nuove costruzioni, meno il recupero. Ma la forza della crisi e, allo stesso tempo, la forza della crescita produttiva degli anni precedenti determinano una condizione di fondo che potrebbe essere strutturale nei prossimi anni. Il mercato è destinato nel medio periodo ad avere dimensioni diverse da quelle del boom. Nel complesso delle costruzioni le previsioni del CRESME, in quantità, parlano di una flessione tra 2006 – anno di picco - e 2010, quarto anno negativo, del 17%. Nella valutazione di questo scenario conterà molto come finisce il 2009 e la valutazione dell'entità dello svuotamento dei magazzini. In sostanza giocherà molto l'eccesso di produzione o, che dir si voglia, di prodotto "non ancora venduto". Vale questo per i magazzini, vale per il prodotto finito. Nel comparto residenziale la quantità di patrimonio invenduto si misura tra le 130.000 e le 160.000 abitazioni. Le dimensioni dell'invenduto e la durata del periodo di smaltimento delle scorte sono una variabile che può determinare un peggioramento dello scenario previsionale del CRESME rispetto alle stime qui presentate per il 2010.

Grafico 3. - Investimenti in costruzioni - *Prezzi costanti 1995 - milioni di euro (eurolire fino al 1999)*



Fonte: Cresme/Si

Una flessione di circa il 20% del mercato in un tempo così breve, tre anni visto la contenuta flessione del 2007, e con l'attenzione alla crisi espressa solo negli ultimi mesi dagli attori della filiera, non garantisce spazio per tutti gli attori del mercato, anche se nonostante la pesante correzione, i livelli di produzione del settore delle costruzioni restano superiori a quelli del picco massimo del quinto ciclo edilizio. Con il 2010 potrebbe finire la fase recessiva e ripartire una fase più positiva. La previsione del CRESME tiene conto dell'entità della crisi

e ipotizza quella che oggi si chiama ormai comunemente " ripresa a V". Per alcuni il rischio è che possa esserci una ripresa e poi una nuova caduta: una "dinamica a W". In realtà sul settore delle costruzioni italiano negli anni 2011-2013 si gioca una grande partita congiunturale. E' una partita, però, che parte in ritardo rispetto alla crisi. Una partita che non potrà evitare il rischio della selezione all'interno dell'offerta, che la drastica riduzione dei potenziali necessariamente richiede, nella resa dei conti del 2010.

Tra Piano Casa 2 ("fuori tempo massimo") e Scudo fiscale

La partita del "piano casa due" si giocherà a partire dal 2011. I tempi della sua attuazione, alla fine, non sono stati quelli rapidi che dovevano determinare la straordinarietà di una misura anticrisi: le regioni non hanno impiegato 90 giorni a legiferare, molti comuni devono ancora decidere, devono passare tra i 18 e i 24 mesi per presentare le Dichiarazioni di Attività dei Lavori e i due o tre anni che le diverse legislazioni regionali consentono per la realizzazione dei lavori. Gli effetti sulle costruzioni si vedranno nel 2011, nel 2012, nel 2013, anche nel 2014. Certo ben poco nel 2010. Si tratta di un potenziale di 62 miliardi di euro, in grado di produrre 6 miliardi di Iva per le casse statali, ben più dello scudo fiscale, e 3 miliardi di euro nelle casse impoverite degli enti locali. Nello scenario di previsione degli investimenti il CRESME ipotizza una valutazione prudenziale dell'intero provvedimento, frutto di alcune resistenze e debolezze che a livello locale stanno emergendo. L'ipotesi è che solo 31 miliardi di euro verranno attivati. Una manovra comunque cospicua e in grado di far delineare una ripresa. Anche perché nel frattempo potranno maturare, se riparte la domanda le altre opportunità legate al patrimonio non residenziale e alla demolizione - ricostruzione.

Il 2010 sarà anche l'anno in cui si vedranno gli effetti dello "scudo fiscale" sul mercato immobiliare e sulle imprese. La stima dei 60/80miliardi di euro appare ancora incerta, la quota di questi che saranno impiegati in Italia è ad oggi ancora del tutto aleatoria. Ma certo una parte di questi avrà come riferimento l'investimento immobiliare. Anche perché per il 2010 è attesa una ulteriore, più morbida frenata del mercato, ma soprattutto una ulteriore discesa dei prezzi degli immobili. Ma anche qui gli effetti sul mercato si vedranno durante il 2010, più facilmente nel secondo semestre dell'anno o nel primo 2011.

La resa dei conti

Il 2010 sarà l'anno della resa dei conti: in termini occupazionali, in termini di capacità competitiva delle imprese. Un calo del 20% del mercato produce una tensione misurabile in 400.000 posti di lavoro. Un calo dei lavoratori dipendenti di 250.000 unità. Nei primi sei mesi del 2009 si sono persi 48.000 unità di lavoro dipendenti. I necessari processi di razionalizzazione e di riduzione dei costi, sulla base della recessione e sulla base di una ripresa modesta, porteranno le imprese a rimanere leggeri, migliorando l'efficienza.

L'analisi sui bilanci di 1.000 imprese della filiera delle costruzioni ha messo in evidenza come già nel 2008, l'11%% delle imprese del campione, è condizionato da margini operativi negativi e perdite di bilancio, e il 12% da margini operativi positivi e perdite di bilancio dovute alle esposizioni finanziarie. L'invenduto, l'insoluto, la liquidità, la capacità di gestire il credito a monte e a valle, la capacità patrimoniale dell'impresa, il livello di efficienza, la capacità strategico operativa di stare sui mercati emergenti (non solo geografici), rappresentano tutti elementi chiave, che insieme alla domanda, fisseranno i contenuti della competizione e della selezione che avverrà nel 2010.

Il comparto residenziale tornerà a crescere, anche in forma sostenuta, nel 2012 e nel 2013, principalmente grazie agli effetti, ritardati, del Piano casa 2. Nella sua componente più rilevante, l'ampliamento residenziale delle villette, favorirà i progettisti, le piccole imprese di costruzioni, alcune tipologie di prodotti e la distribuzione. Ma in quel periodo cominceranno ad arrivare anche gli effetti dell'innovativo Piano di Housing Sociale. Poco succederà nel mercato della nuova costruzione residenziale e nell'immobiliare destinati, soprattutto il primo, a stabilizzarsi su livelli di produzione ben inferiori a quelli della fase espansiva del ciclo precedente. Sull'immobiliare i livelli di compravendite si sono ormai posizionati sulle quantità di inizio ciclo, e dopo una ulteriore contenuta flessione, dalla fine del 2010, primo semestre 2011 potrebbero manifestarsi i primi segnali di stabilizzazione.

Il non residenziale ha le potenzialità per tornare a riprendersi, ma tutto dipenderà da un lato dall'entità della ripresa economica e dalle forme del riassetto produttivo che la crisi introdurrà; dall'altro dalla politica e dai processi di rilancio e riqualificazione delle città italiane nella competizione internazionale. Ricordiamo che il ciclo della seconda metà degli anni '80 fu un ciclo caratterizzato dal traino del comparto terziario rispetto a quello residenziale. In questa valutazione è da mettere in conto a livello territoriale lo stimolo in termini di demolizione - ricostruzione e di ampliamento che potranno venire da quelle regioni che hanno allargato al non residenziale i provvedimenti del "Piano casa 2". Pesa però sul settore non residenziale la "resa dei conti" del 2010 nei settori produttivi. Un segnale di pericolo in questo senso arriva dagli Stati Uniti in cui si teme che la prossima ondata della crisi finanziaria colpirà gli immobili commerciali (uffici, centri commerciali e alberghi) a causa dei fallimenti di attività che porteranno ad elevati vacancy rate.

Le opere pubbliche possono giocare una partita importante, ma la scarsità di risorse sembra privilegiare una scelta chiara: grandi opere sopra i 100 milioni di euro in forte crescita (8,2 miliardi di euro nel 2010: +30%; e 10,9 miliardi nel 2001: +33%), settori innovativi come il partenariato pubblico e privato (33% degli importi dei bandi di gara nel 2009: +53,6%), il facility management (16 miliardi di euro quelli legati alle costruzioni nel 2009: +36,3%), l'energy technology, in forte crescita, mentre il quadro delle piccole opere pubbliche tradizionali, nello scenario ad oggi disponibile, è destinata a svolgere un ruolo minore se non

arriveranno nuove risorse agli enti locali. Nel 2008 si è toccato il numero minimo degli ultimi 30 anni di bandi messi in gara: nella proiezione più positiva saranno meno di 19.000, nel 2001 erano stati 31.000 e nel 2002 35.000. Gli importi dei lavori messi in gara toccheranno i 33 miliardi di euro contro i 21.000 del 2001.

Il principale motore del mercato del settimo ciclo edilizio sarà la riqualificazione del patrimonio esistente. E' da tempo ormai il principale mercato delle costruzioni. Gli anni 2000 del boom della nuova costruzione hanno visto la riqualificazione mantenere ritmi di crescita molto modesti, quasi non partecipasse al ciclo espansivo. In linea con la debole crescita economica e con i consumi. Lo scenario elaborato dal CRESME – che vedrà fra pochi mesi l'ultimazione di una risposta analitica in termini di "Scenario previsionale strutturale di medio periodo sul settimo ciclo edilizio" - prevede per la riqualificazione un ruolo di traino come avvenuto negli anni '80 e soprattutto nella prima metà degli anni '90. Fu allora una riqualificazione articolata tra trasformazione urbana e "finiture", trainata dall'eccezionale crescita della domanda di microrecupero che ancor oggi costituisce, dopo quella fase espansiva, una base solida, quantitativa, del settore delle costruzioni. La riqualificazione edilizia del settimo ciclo sarà caratterizzata dal prevalere dell'aspetto tecnologico rispetto a quello estetico. E in questo scenario l'Energy Technology e il Facility Management giocheranno una partita rilevante.

1. I TEMI PRINCIPALI: DATI DI SINTESI

Le compravendite di abitazioni

La fase espansiva del mercato immobiliare e, di conseguenza, quella del settore delle costruzioni è durata per circa un decennio: la ripresa del mercato dalla crisi post '92 - nel 1996 in termini di numero di compravendite e nel 1997 in termini di valori immobiliari - è proseguita sostanzialmente fino al 2007. Il mercato della compravendita di abitazioni ha subito un calo del 4,6% nel 2007, del 14,9% nel 2008 e si stima un ulteriore calo del 15% per quest'anno, sulla base delle informazioni dell'Agenzia del Territorio relative al primo semestre 2009.

Il volume di affari

Nel 2009 il volume d'affari complessivo nel mercato delle compravendite - quindi edilizia abitativa e non residenziale - è di 109 miliardi di euro, con un decremento rispetto all'anno precedente del 23,2%. Si tratta, quindi, di una crisi particolarmente sensibile: nel solo mercato residenziale, il volume d'affari è stato di 88 miliardi di euro, con un calo rispetto al 2008 del 22,7% mentre, il mercato del settore non residenziale nel suo complesso, vede una ancor maggiore flessione in termini economici con il –24,9%.

Il credito all'acquisto di abitazioni

Tra gli aspetti che indicano la dinamica del mercato immobiliare, quello delle erogazioni di mutui immobiliari, evidenzia lo stato di difficoltà attuale. Secondo le informazioni della Banca d'Italia, nel 2008, sono stati erogati mutui per l'acquisto di case per quasi 60 miliardi di euro, pari al -10,2% rispetto al 2007. Tra il gennaio e il giugno 2009, inoltre, si è rilevato un calo tendenziale annuo ancora maggiore (-12,9%).

I prezzi delle case e la capacità di acquisto

Tra il 1996 e il 2007, seguendo la dinamica delle compravendite, i prezzi delle abitazioni in termini correnti sono pressoché raddoppiati. La conseguenza è stata la diminuzione del potere d'acquisto delle famiglie. Nella serie storica delle annualità di reddito necessarie per l'acquisto di un'abitazione si rileva che per una famiglia di reddito medio in zona di espansione, in una grande area urbana, nel 1965 servivano quattro annualità di reddito per l'acquisto di un'abitazione; nel 2007 sono diventate 6,4 annualità e 5,9 nel 2008. In una zona qualificata, come il semicentro di una grande area urbana, la differenza è ancora maggiore: si passa da 3,4 annualità di reddito nel 1965, a 7,9 nel 2000, a 10 nel 2006, a 9 nel 2008. Si è verificato un sensibile aumento della difficoltà in termini di potere d'acquisto.

Invenduto e sostegno alle imprese

I nodi su cui riflettere, rispetto al futuro, riguardano il sistema delle imprese di costruzioni e dei promotori immobiliari. Tre anni di mercato in flessione hanno fatto emergere fra i 130 mila e i 160 mila alloggi invenduti. C'è una forte attesa per gli esiti di quello che abbiamo definito «Piano Casa 1», ossia il decreto-legge n. 112 del 2008, e del cosiddetto «Piano Casa 2», vale a dire l'intesa Stato-regioni per consentire gli ampliamenti in deroga della propria abitazione.

Il mercato degli affitti: mancano informazioni organiche

Riguardo al mercato delle locazioni, va sottolineato che da quando il Ministero dell'Interno non diffonde più i dati relativi ai contratti di locazione non esiste uno strumento di rilevazione in proposito. Fino a pochi anni fa, in base alla cosiddetta «legge Cossiga» del 1978, le denunce ai commissariati di pubblica sicurezza per i contratti di affitto venivano rilevate, elaborate e archiviate dal Ministero dell'interno adesso questo non è più possibile.

L'ultima normativa importante è la legge n. 431 del 1998, la cui evoluzione purtroppo non è stata monitorata, né in termini di contrattazioni né in termini di impatto sul territorio e sulle città. Le informazioni in nostro possesso spesso derivano da indagini locali che svolgiamo nelle varie città in cu notiamo un forte calo e una notevole marginalizzazione del mercato dell'affitto in gran parte dovuta alle condizioni di inadeguatezza economica delle famiglie. Ad esempio, in una recente indagine campionaria è risultato che in una città come Parma (certo non un ambito economicamente svantaggiato, il 12% delle famiglie in affitto ha dichiarato di non riuscire a far fronte al canone di locazione. L'inadeguatezza economica può colpire in qualunque ambito poiché è principalmente legata al reddito oltre che agli elevati canoni di locazione.

I "luoghi" del disagio sempre più frammentati

Riteniamo che una strategia di politica abitativa debba cercare di conoscere la segmentazione della domanda del mercato sia della locazione, sia della proprietà. Anche questo settore, infatti, soffre una particolare condizione di disagio in un momento di crisi. Il problema del pagamento delle rate dei mutui, per esempio, è un nodo piuttosto consistente. Il Cresme studia da tempo la segmentazione della domanda dei mercati, sia della proprietà sia dell'affitto. Essa mette in luce degli ambiti molto differenti rispetto al passato in termini quantitativi. Serve, dunque, un approccio molto diverso rispetto a quello impiegato fino a pochi anni fa. Si consideri che le cosiddette «famiglie-alloggio» strutturate, in Italia, ammontano a circa 17,8 milioni; quelle unipersonali sono 5,9 milioni (la consistenza di *single*, vedovi, separati, divorziati, ecc. è elevata ed in crescita); le famiglie in coabitazione sono 227 mila e quelle che vivono in condizioni alloggiative precarie 68 mila.

Efficienza energetica degli edifici

L'efficientamento energetico degli edifici è un tema di grande interesse anche in termini di mercato che ne può derivare e che può dare origine ad un tessuto di "imprese verdi" o ameno alleggerire il peso della crisi per alcune strutture economiche e produttive del Paese, come ad esempio artigiani o piccole imprese. Da una recente indagine Cresme è emerso che, su un totale di investimenti nel settore delle costruzioni di circa 190 miliardi di euro, 5,7 miliardi riguardano gli aspetti relativi all'efficientamento energetico nelle nuove costruzioni, mentre 6,1 miliardi sono legati alla manutenzione straordinaria, alla ristrutturazione e alla riqualificazione energetica del patrimonio abitativo sempre sotto l'aspetto dell'efficienza energetica. Ebbene, questi 6,1 miliardi di euro rappresentano solamente una piccola quota rispetto a un potenziale del mercato dell'efficienza energetica stimato dal Cresme in 24 miliardi di euro. Gli investimenti nelle nuove costruzioni sottostanno ai regolamenti edilizi comunali, con gli obblighi di isolamento per i diversi componenti costruttivi. Diversamente, gli investimenti per la riqualificazione sono spesso una conseguenza degli incentivi del 55 per cento e, altrettanto di frequente, si tratta di investimenti volontariamente effettuati dalle famiglie. Dalla già citata indagine svolta dal Cresme presso mille famiglie risulta che, negli ultimi cinque anni, 8,4 milioni di famiglie hanno agito su elementi o impianti dell'abitazione per ottenere un risparmio energetico e, in definitiva, un risparmio sulla bolletta.

I problemi e il costo dei servizi ambientali

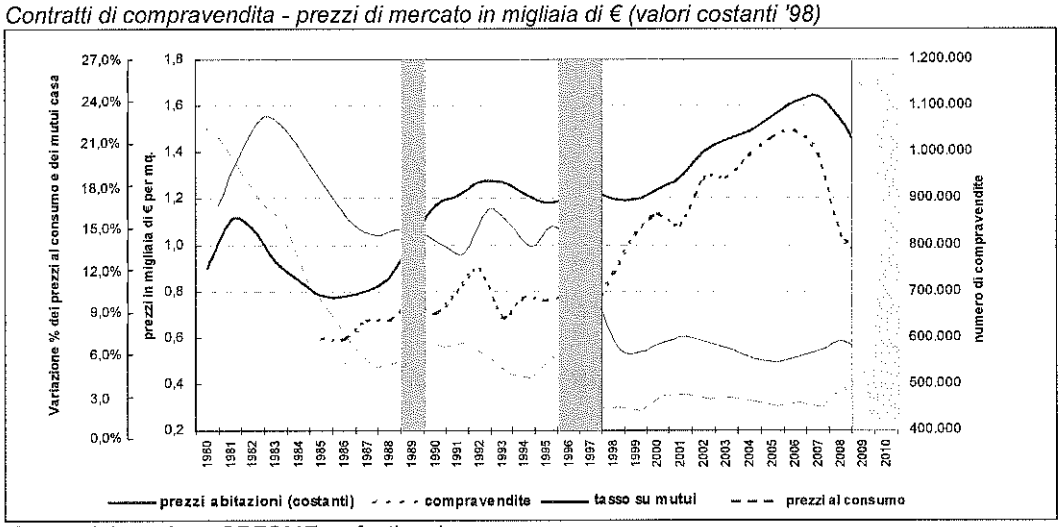
Infine, nell'indagine campionaria è stata posta una domanda legata alla sensibilità personale: «Pensando alla zona in cui è situata la sua abitazione, quali dei seguenti fenomeni rileva?». Al primo posto, tra le risposte, è risultata la cattiva gestione dei rifiuti urbani, al secondo l'inquinamento atmosferico. Alla domanda se ritenessero che la soluzione a tali questioni avesse un costo, il 92 per cento degli intervistati ha risposto «sì». Il 71 per cento delle famiglie intervistate, inoltre, ha dichiarato che sarebbe disponibile a pagare l'1 per cento del proprio reddito per la soluzione di questi problemi.

2. LE ULTIME ANALISI SUL MERCATO IMMOBILIARE

❑ *Nel pieno della crisi*

La lettura del mercato immobiliare negli ultimi due anni è univoca: una netta discesa senza incertezza. Nei quattro anni tra il 2004 e il 2007 si erano alternate ondate estremamente positive a segnali di difficoltà e di stanchezza del mercato che avevano portato spesso ad indicare condizioni di mercato incerte e variabili. Tali incertezze e variabilità sono state spazzate via dal vento della crisi economica che vede nel comparto immobiliare l'apice dei suoi sviluppi; in tutti gli indicatori si rispecchiano gli effetti del *credit crunch*, del crollo della domanda e della difficoltà di incontro con un'offerta abbondante ma che si colloca su livelli di prezzo ormai divenuti scarsamente appetibili. Il terzo calo consecutivo del numero di compravendite di abitazioni porta il mercato italiano ad un ridimensionamento di quasi un terzo in termini di compravendite (-31%). La contrazione dei prezzi prosegue ormai nel secondo anno consecutivo ed ha portato ad una riduzione, nel biennio, pari al –11,2% in valori correnti e al –15,2% a prezzi costanti (al netto dell'inflazione).

Il ciclo immobiliare delle abitazioni in relazione al tasso medio sui mutui casa
Contratti di compravendita - prezzi di mercato in migliaia di € (valori costanti '98)



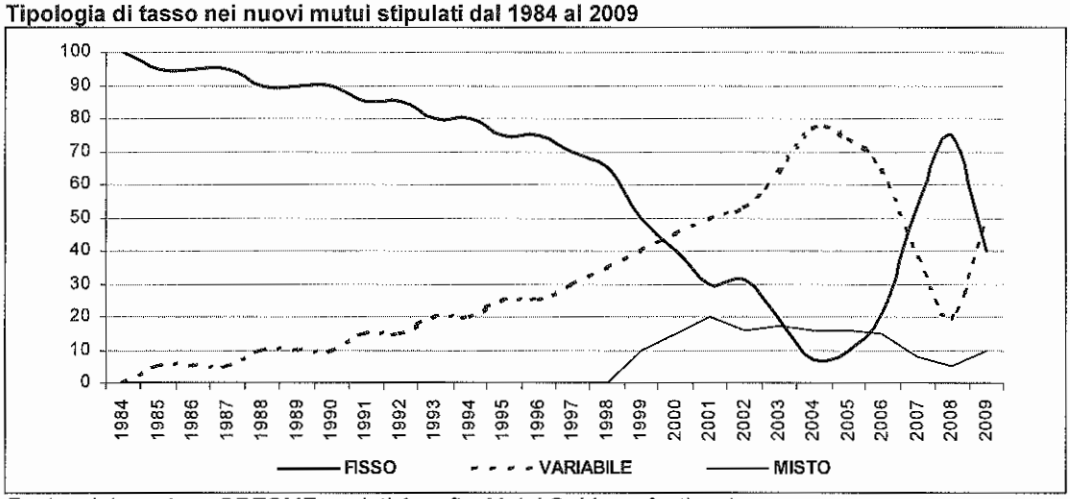
Fonte: elaborazione CRESME su fonti varie

Come gran parte della rilevante crescita del mercato è da attribuire al basso costo del denaro e ai forti guadagni dei mercati finanziari tra il 2002 / 2003 e il 2006 / 2007, il crollo dell'immobiliare è frutto dei forti incrementi del costo del denaro e del crollo dei listini azionari tra il 2006 / 2007 e il 2009. Le risposte messe sul campo da parte dei governi e delle Banche Centrali sono state, in verità, consistenti e relativamente tempestive agendo sul sostegno agli istituti di credito e di assicurazione in difficoltà (quelli troppo grandi per fallire – too big to fail; nel frattempo però sono fallite 106 banche nei soli USA nel solo 2009) e sul livello dei

tassi di rifinanziamento primario (portati all'1% in Europa e variabili tra lo 0 e lo 0,25 per cento negli USA).

Gli effetti delle variazione dei tassi di interesse sul mercato italiano, oltre a quanto già detto in termini generali, si riscontrano nel rapido incrociarsi delle linee che rappresentano le quota di mutui stipulati per tipologia di tasso. La pressoché continua riduzione dell'inflazione e del costo del denaro tra il 1984 e il 2004 (passando per l'adesione alla moneta unica) ha portato alla crescita dei mutui a tasso variabile che hanno toccato l'apice nel 2004 (quasi l'80% dei mutui stipulati nell'anno erano di questo tipo). I rapidi incrementi dei tassi da parte della BCE, nel periodo espansivo dell'attività economica, hanno reso meno competitivo il tasso variabile che è stato rapidamente sostituito dal tasso fisso (nella prima parte del 2008 circa il 75% dei nuovi mutui). La crisi finanziaria e la repentina risposta della BCE (tassi in calo dal 4,25% all'1,0% in circa 8 mesi) hanno invertito nuovamente l'onerosità dei mutui indicizzati tanto da farli tornare a coprire quasi il 50% del mercato complessivo nonostante una quota rilevante di famiglie avesse sperimentato gli effetti della politica monetaria restrittiva pochi anni prima.

Tipologia di tasso nei nuovi mutui stipulati dal 1984 al 2009



Fonte: elaborazione CRESME su dati Assofin, Mutui OnLine e fonti varie

- ***Il punto sul 2008 e le stime per il 2009***

Nella serie storica delle compravendite ricostruita dal CRESME, al –4,6% del 2007 si aggiunge il –14,9% dello scorso anno. Già questi dati riportano l'ampiezza del mercato italiano, con poco meno di 849mila transazioni nel 2008, su livelli di circa 7 anni fa quando si effettuavano circa 842mila compravendite. Anche sul fronte dei prezzi si può osservare un netto inasprimento delle condizioni di mercato con la rapida inversione della tendenza in corso da 8 – 9 anni. Nel 2007 si era registrato il primo segnale di inversione con il –0,3% dei

valori immobiliari nelle grandi città metropolitane (Roma, Milano, Genova, Napoli, Palermo) calcolato su prezzi costanti e corrispondente al +1,4 in termini monetari. Nel contempo i valori medi nazionali proseguivano la crescita con il +1,6% a valori costanti (pari al +3,5% monetario). Nel 2008 la perdita di valore delle abitazioni viene accelerata dalla fiammata inflazionistica che erode in misura notevole il dato già negativo in termini monetari (-2,8% la media Italia pari al –6,1 a prezzi costanti; -5,6% nelle grandi città pari al –8,4% a prezzi costanti).

Compravendite e variazione dei prezzi nella fase ascendente del ciclo immobiliare

	Compravendite		Indice sintetico prezzi *(su val. costanti)*	
			Grandi città[1]	*Media Italia*
1997	665.000	(+8,2)	2,2	3,0
1998	739.500	(+11,2)	-4,1	-3,1
1999	824.500	(+11,5)	4,6	0,0
2000	864.900	(+4,9)	6,1	3,6
2001	842.400	(-2,6)	7,2	4,3
2002	943.600	(+12,0)	11,9	8,7
2003	943.900	(+0,0)	6,5	3,3
2004	993.900	(+5,3)	6,1	2,9
2005	1.030.800	(+3,7)	4,3	4,3
2006	1.044.400	(+1,3)	1,1	3,8
2007	996.400	(-4,6)	-0,3	1,6
2008	847.900	(-14,9)	-8,4	-6,1
2009 [2]	715.700	(-15,6)	-9,9	-9,8
1997 - 2009	**50.700**	**(+7,6)**	**25,0**	**16,4**
2006 - 2009	**-328.700**	**(-31,5)**	**-17,8**	**-13,8**
Indice 1992=100	**104,5**		**105,9**	**109,3**

Fonte: elaborazione CRESME su fonti varie

1) Le Grandi Città capoluogo con oltre 250.000 abitazioni sono: Torino, Milano, Genova, Roma, Napoli, Palermo

2) Per le compravendite stima su dati Agenzia del Territorio - 1° semestre

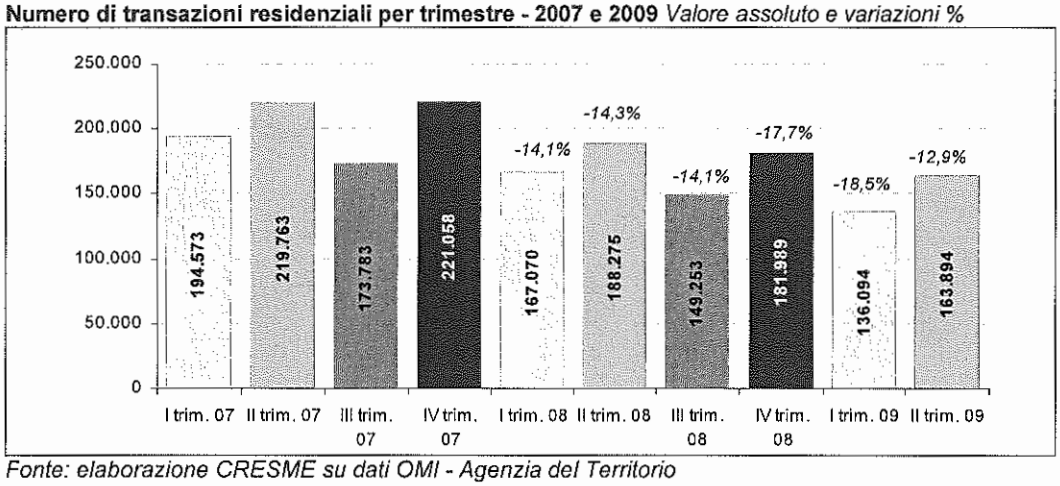
Gli ultimi dati diffusi dall'Agenzia del Territorio, relativi al primo semestre del 2009, evidenziano una ulteriore riduzione dei volumi di compravendita pari al –15,6% stimato su base annua. Va considerato che la tendenza alla riduzione del numero di compravendite si sta progressivamente attenuando:

- Tra il primo e il terzo trimestre 2008 è stata tra il –14,1% e il –14,3%
- Nel quarto trimestre 2008 è salita al –17,7% e nel primo trimestre 2009 al –18,5%
- Nel secondo trimestre 2009 è stata del –12,9%

In base a tale dinamica si può ragionevolmente presumere che, a fine anno, il tasso di variazione del numero di transazioni si potrà collocare attorno al –13,5 / –14,5%.

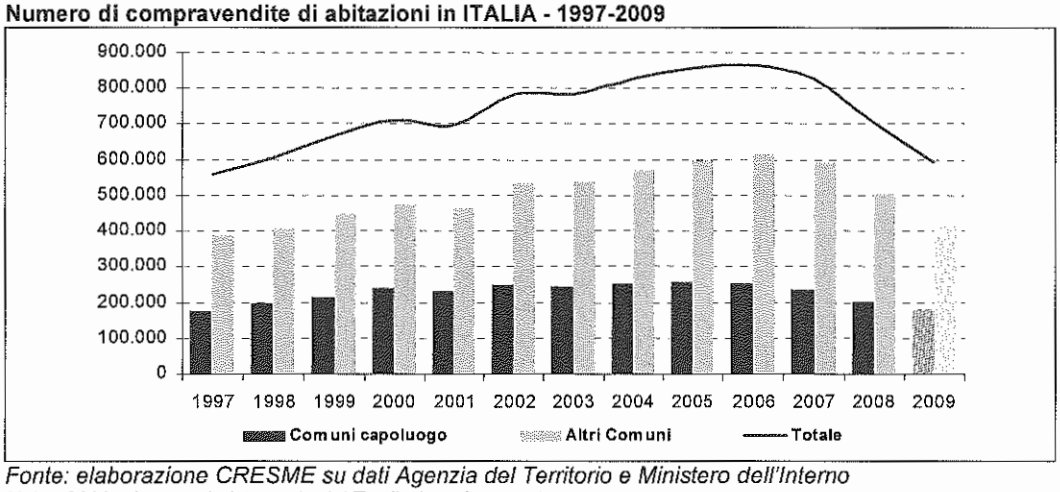
Nei confronti di medio – lungo periodo si osserva che il 2009 risulta ancora positivo rispetto al 1992 (picco massimo precedente del mercato) e al 1997 (minimo del mercato) sia per il numero di transazioni effettuate (+7,6% rispetto al 1992 e +4,5% rispetto al 1997), sia per il livello dei prezzi (+9,3% rispetto al 1992 e +16,4% rispetto al 1997 in termini costanti).

Numero di transazioni residenziali per trimestre - 2007 e 2009 *Valore assoluto e variazioni %*



Fonte: elaborazione CRESME su dati OMI - Agenzia del Territorio

Numero di compravendite di abitazioni in ITALIA - 1997-2009



Fonte: elaborazione CRESME su dati Agenzia del Territorio e Ministero dell'Interno
Nota : 2008 stima su dati Agenzia del Territorio - 1° semestre

Il tema dell'invenduto tra notizie e silenzi

Tra il 2006 e il 2009 sono state prodotte, in Italia, quasi 1.270.000 abitazioni di nuova costruzione comprendendo gli ampliamenti e gli edifici abusivi. Nello stesso periodo sono state compravendute 2.996.000 abitazioni. Nei paragrafi precedenti si è visto come il mercato abbia iniziato a declinare a partire dal 2007 (-4,6% le compravendite) ma la dinamica territoriale esprime marcate differenze. Ad esempio, a partire dal 2006 si osservavano mercati in flessione in regioni quali il Trentino A.A. (-0,9), Friuli V.G. (-1,7%), Lazio (-3,8%), Campania (-2,0%), Sicilia (-0,7%). La maggior parte delle altre regioni entra in zona di variazione negativa nel 2007 e solo Umbria, Marche e Molise arrivano alla crisi dell'immobiliare nel 2008. Dunque, ricapitolando:

- 5 regioni cominciano il ciclo negativo nel 2006

- 12 regioni nel 2007
- 3 regioni nel 2008

E' lecito assumere che, quando iniziano a diminuire le compravendite, l'effetto della riduzione della domanda si distribuisca equamente tra abitazioni nuove e usate. Si potrebbe obiettare che le compravendite di abitazioni nuove vengono formalizzate con un ritardo superiore rispetto a quelle usate (si pensi agli acquisti "sulla carta") ma, a bilanciare tale fenomeno, interviene il fatto che sulla nuova costruzione i prezzi risultano notevolmente più rigidi rispetto all'usato (in cui l'effetto della trattativa è maggiore).

Se si considera accettabile tale presupposto, è possibile stimare la quota di abitazioni invendute sul mercato applicando all'assorbimento di nuove abitazioni nel punto di massimo del mercato gli stessi tassi di variazione del mercato complessivo. Per valutare il caso in cui il mercato delle abitazioni di nuova costruzione sia stato più dinamico di quello dell'usato si è ripetuto lo stesso esercizio di stima riducendo i tassi di variazione del 20% (l'ipotesi di fondo, peraltro non verificata, è che il mercato del nuovo si sia comportato il 20% meglio di quello complessivo). Il risultato delle due simulazioni evidenzia un invenduto compreso tra le 164.000 unità del primo scenario (la nuova costruzione si comporta come la media del mercato) e le 134.000 unità del secondo scenario (la nuova costruzione si comporta meglio della media del mercato).

Un altro aspetto che fa ritenere valide le ipotesi precedenti fa riferimento alla composizione delle compravendite tra nuova costruzione e abitazioni usate. Tra il 1997 e il 2006, periodo in cui è lecito ritenere che l'intera nuova produzione edilizia sia stata assorbita dal mercato rapidamente o quantomeno in misura elastica, la quota di compravendite da essa rappresentata oscillava tra il 27,9% e il 39,5% del totale delle transazioni. Nella media del mercato italiano di abitazioni, dunque, esattamente un terzo delle compravendite è attribuibile alle nuove costruzioni. Se tutte le abitazioni prodotte fossero state assorbite dal mercato come nel 2005 e, in parte, nel 2006, il risultato sarebbe un'incidenza della nuova costruzione sul totale compravendite che arriverebbe al 46,5% nel 2009 passando per il 40,9% del 2007 e per il 45,1% del 2008. Si tratta, evidentemente, di valori fuori scala per il mercato italiano formato da un tessuto di scambi di alloggi già di proprietà (estremamente polverizzata) in mano alle famiglie e di poche concentrazioni in gran parte pubbliche (che non stanno costruendo e neanche acquistando nuovo patrimonio).

Ancora, le informazioni che sono state diffuse circa le abitazioni invendute risultano scarse in termini di numerosità ma, quando presenti, raccontano di ingenti quantitativi di abitazioni completate ma non collocate sul mercato. E' evidente che il promotore che non si trovi in

situazione critica di liquidità, e ce ne sono molti che possono resistere grazie alle ampie plusvalenze realizzate negli ultimi 6 – 8 anni, non ha interesse a pubblicizzare una quota di invenduto più elevata di quanto sia normale (il classico annuncio "ultima disponibilità") per non prestare il fianco a richieste di riduzioni di prezzo. Il nodo centrale dell'invenduto e del "blocco" del mercato è tutto nella capacità di resistere alla caduta della domanda che hanno accumulato i promotori immobiliari.

Invenduto: le notizie dal territorio

Si riportano di seguito alcune notizie raccolte durante l'anno relative a casi di invenduto sparsi sul territorio. In soli due casi si tratta di stime puntuali effettuate da amministrazioni pubbliche, mentre la maggior parte delle informazioni proviene dalla stampa locale. In sostanza, da molte aree principalmente del Nord-Est e della Brianza arrivano notizie riguardanti migliaia di abitazioni appena realizzate che restano sul mercato. I commenti a margine sono spesso relativi al calo dei prezzi in particolare nelle zone periferiche e negli hinterland in cui si è costruito di più e si è in crisi da overproduzione. Tale fenomeno è stato direttamente osservato dal CRESME in alcune realtà del Nord-Ovest, dove indagini specifiche mostrano alloggi invenduti pari al 40 / 50 per cento della nuova produzione con punte che sfiorano il 70%. Nelle aree centrali e semicentrali, in cui l'offerta è praticamente non ampliabile (a meno che non si intervenga con ampliamenti o frazionamenti), i prezzi tendono a resistere meglio anche se la domanda si è ridotta sensibilmente.

Quantificazione dell'invenduto in ambito locale nel 2008 e 2009

Localizzazione	Stima invenduto	Provenienza stima
Regione Emilia Romagna	55.000 abitazioni	Assessore sviluppo territoriale
Regione Emilia Romagna	70.000 abitazioni	FILLEA Cgil
Reggio Emilia	30% della produzione + (PSC da 14.150 case)	CNA e Legambiente
Parma	8.000	Comune Parma
Verona	8.000 all'inizio del 2009, erano 4.600 nel 2008	SUNIA
Vicenza	Migliaia di alloggi	Agenzie immobiliari
Rovigo	Consistente invenduto	Agenzie immobiliari
Belluno	Consistente invenduto	Agenzie immobiliari
Brescia	Fino a 5.000	Agenzie immobiliari
Milano	Difficili da piazzare gli immobili nuovi dell'hinterland	Scenari Immobiliari
Lodi	Il nuovo resta invenduto per lunghi periodi	Cgil Edili Lodi
Monza e Brianza	Migliaia	Imprenditori edili
Pavia	Importante stock di invenduto	Agenzie immobiliari
Massa Carrara	In aumento	Agenzie immobiliari
Pesaro e Ancona	Proposta agli ex IACP di acquistare l'invenduto tramite fondi immobiliari	Assessore all'ERP
Avezzano	1.000 abitazioni	Agenzie immobiliari
Olbia	2.000	Costruttori e agenzie immobiliari
TOTALE	**Minimo 80.000**	

Fonte: CRESME su fonti varie

Il "fattore tempo": acquirente protagonista

Infine, l'investimento in abitazioni è considerato sempre più conveniente poiché viene percepita la riduzione dei prezzi e l'incremento dell'offerta, ma la convenienza potenziale non si traduce in effettive intenzioni di acquisto. In questa dinamica, incrociata con le tendenze all'allungamento dei tempi di trattativa e all'ampliarsi delle differenze tra prezzo richiesto e prezzo reale di transazione, si può sintetizzare l'importanza del "fattore tempo" nel determinare le azioni degli investitori. Il tempo diviene un importante parametro economico in periodi di deflazione dei prezzi poiché chi deve acquistare ha una prospettiva di ulteriore riduzione del prezzo e considera l'attesa o la possibilità di attendere un vantaggio rispetto al venditore che vede svalutarsi i propri beni. E' evidente che in questa situazione si spostano notevolmente gli equilibri sul mercato poiché il venditore perde buona parte delle possibilità e ha soltanto la scelta di non vendere e sperare che i prezzi tornino a salire nel breve periodo oppure di abbassare le proprie richieste fino ad incontrare valori prossimi a quelli ritenuti congrui dalla domanda.

- ***I prezzi delle abitazioni***

I valori di compravendita abitazioni sono il frutto delle rilevazioni semestrali CRESME, effettuate fino allo scorso anno sulle città metropolitane, e da quest'anno su tutti i capoluoghi di provincia, attraverso l'analisi di oltre 24 mila offerte di vendita integrate da simulazioni di acquisto effettuate a campione per determinare l'effettivo prezzo richiesto e la possibilità di trattativa. Si tratta, pertanto, di immobili realmente in vendita nel mese di ottobre 2009; l'aggiornamento dei prezzi è, dunque, al secondo semestre 2009. Al pari di molti altri indicatori, anche le stime sulle variazioni dei prezzi delle abitazioni hanno subito successive revisioni al ribasso. Di seguito si presenta il confronto su quanto è stato pubblicato da parte di otto diversi Centri Studi; per gli anni precedenti, tra il 2005 e il 207 si rileva una sostanziale uniformità di vedute con soltanto Gabetti e FIAIP che, per il 2007, indicano già prezzi fermi o in calo. Il 2008 mostra una maggiore eterogeneità poiché a fronte di tre Osservatori che rilevano prezzi in crescita (Consulente Immobiliare +5,7%, Nomisma +4,2% e Scenari Immobiliari +2,0%), gli altri quattro evidenziano la prima inversione di tendenza (Tecnocasa, Gabetti, UBH e CRESME) con UBH che vede un calo fino al –7,0%.
Le stime e previsioni sulla dinamica dei valori nel 2009 vede una prima valutazione (negativa per tutti ma con valori compresi tra il -2,2 / -2,4 di Nomisma e il -7,4 / -10,9 del CRESME), una revisione al ribasso in occasione delle rilevazioni di metà anno (dal -3,6 trimestrale di Tecnocasa al -9,4 / -11,2 del CRESME). A metà anno si osservano forti revisioni da parte di Nomisma che passa da una stima iniziale del -2,2 / -2,4 di aprile al -7,0 / -8,0 di giugno. Le ultime informazioni, raccolte a ottobre, indicano un lieve ridimensionamento del calo dei

prezzi nelle stime della maggior parte dei Centri Studi che ritrovano un accordo maggiore rispetto alle prime valutazioni (tranne Gabetti che vede un limitato calo del –0,9% semestrale).

Sintesi delle previsioni dei centri studi (periodo giugno – ottobre 2008)
Prezzi abitazioni – variazione % annua

	2005	2006	2007	2008	Previsioni 2009		
					Aprile	*Giugno*	*Ottobre*
Nomisma (1)	7,2	6,8	3,6	4,2	-2,2 / -2,4	-7,0 / -8,0	-6,0 / -8,0
Scenari Immobiliari (2)	4,3	4,0	4,4	2,0	-5,0 / -10,0		-6,5
Gabetti (3)	3,4	< +3,0	-3,6	-2,7 / -3,4/ -2,5	-6,0	-6,0 / -8,0	-0,9 sem
UBH (4)				-7,0	-7,7 / -9,8		-6,1 sem
Tecnocasa (5)	4,4	3,6	2,9	-2,7 / -2,3 / -1,9	-2,0 / -4,0	-3,6 in 1° trim	-7,9 sem
CRESME (6)	6,3	6,1	3,4	-3,4 / -2,5 / -2,8	-7,4 / -10,9	-9,4 / -11,2	-9,1 / -9,4
Consulente Immobiliare (7)	5,7	4,2	4,0	5,7			
FIAIP	3,5	stabili	1,0	n.d.	fino a -7,5		

Fonte: elaborazione CRESME su fonti varie
(1) variazione annua in termini correnti rilevata a giugno di ogni anno; 2009 rapporti quadrimestrali.
(2) variazione annua in valori correnti
(3) previsione del 2005 per il triennio 2006-2008; per 2008 grandi città, capoluoghi, altri comuni; 2009 stima Italia
(4) Calo medio nazionale (rilevazione giugno 2008 aggiornata al settembre 2008); 2009 rapporti sul mercato imm.
(5) per il 2008 grandi città; capoluoghi; hinterland; 2009 rapporti e studi
(6) Indagine su comuni capoluogo 24.000 annunci; variazioni nelle città metropolitane, nei capoluoghi, media Italia per il 2008; grandi città e media Italia per il 2009
(7) variazioni annue nei capoluoghi in regione d'anno (media annua dei due semestri ponderata sul numero di abitazioni); 2008 1° semestre; non presenta valutazioni nazionali per il 2009.

Nel lungo periodo: ancora sopra al valore del 1992

L'analisi di lungo periodo consente il raffronto con il valore massimo del precedente ciclo (1992) e con il minimo (1998) da cui è partito l'attuale ciclo immobiliare; l'incremento tra il 1992 e il 2009 è pari al +9,2% in valori costanti (+70,9% in termini correnti); le stesse variazioni rispetto al 1998, anno in cui i prezzi erano al minimo del ciclo in valori costanti, risultano +16,4% e +48,8%. Le variazioni in termini costanti ci permettono di apprezzare l'incremento complessivo di prezzo ma i valori calcolati su base costante esprimono la rivalutazione effettiva al netto dell'inflazione monetaria. Dalla forte differenza tra i due valori, in particolar modo rispetto al 1992 quando ancora l'inflazione spingeva verso l'alto i tassi correnti di rivalutazione immobiliare, si può intuire l'importanza dei fenomeni inflazionistici nel calcolo del capital gain immobiliare. Ad esempio, lo scorso anno, l'inflazione pari al 3,3% ha sottratto valore agli immobili ben più della recessione del mercato (-2,7%); quest'anno, invece, è accaduto l'inverso poiché il mercato (in valori correnti) ha sottratto il 9,1% di valore agli immobili mentre l'inflazione su livelli bassissimi (valutabile nello 0,8% annuo), non incide che per meno della decima parte sulla svalutazione immobiliare complessiva.

Indice dei prezzi in valori costanti per tipologia insediativa (1992=100)

	1998	2000	2002	2005	2006	2007	2008	2009
In Italia	**93,8**	**97,2**	**110,2**	**122,1**	**126,8**	**128,8**	**121,0**	**109,2**
Nelle città metropolitane	81,3	89,5	106,6	124,2	125,5	125,1	116,8	105,3
Nei comuni delle corone metropolitane	86,3	85,0	95,6	104,6	110,8	114,8	107,8	96,5
Nei capoluoghi di media dimensione	107,0	109,2	122,6	143,3	150,9	154,7	146,9	132,8
Nei comuni medio piccoli	99,7	102,4	113,8	120,9	125,6	127,9	121,8	110,0
Nei comuni turistici	98,3	98,9	110,9	125,2	135,3	138,0	130,3	117,5

Fonte: Cresme/Si

Come si è già accennato, la tipologia insediativa più dinamica tra il 1992 e il 2009 è costituita dai capoluoghi di media dimensione (non metropolitani) in cui si osserva ancora un vantaggio di 32,8 punti percentuali. In realtà in questi comuni non si è avvertita la crisi dei valori immobiliari post '92 che aveva investito principalmente le aree metropolitane.

Alcuni spunti di riflessione su quanto potrebbe accadere nel 2010

La descrizione fin qui esposta del mercato residenziale italiano mostra come esso sia precipitato in tre anni sui livelli del 1999 in termini di compravendite e, in soli due anni, sui livelli del 2004 in termini di prezzi. Secondo le fonti disponibili il periodo peggiore, quello che ha determinato il blocco del mercato, si è verificato tra la fine del 2008 e i primi mesi del 2009. In questa fase finale dell'anno siamo già oltre la tempesta, potremmo dire nell'"occhio del ciclone", in attesa di vedere se le attività riprenderanno o se ci saranno ulteriori forti spinte deflazionistiche.

Gli aspetti che possono incidere positivamente:

- I prezzi sono già scesi, in termini reali, del 15,2% nella media nazionale rispetto ai valori del 2007;
- L'offerta di abitazioni è in crescita, anche di abitazioni qualitativamente migliori, rispetto a pochi mesi fa;
- I mutui a tasso variabile costano molto poco, intorno al 2%;
- La possibilità di trattare il prezzo offerto è molto ampia, tra il 12 e il 20%.

I fattori che possono frenare ulteriormente il mercato:

- C'è una forte attesa di prezzi ancora in calo;
- I prezzi offerti sul mercato sono rigidi e non seguono in misura elastica la domanda;
- La fiducia nel sistema creditizio si è incrinata e, inoltre, le famiglie temono che il tasso variabile possa crescere molto mettendole in difficoltà;
- L'economia delle famiglie si è ridimensionata per la maggiore probabilità di disoccupazione, per ricostituire i risparmi dilazionando gli investimenti;

- La domanda, sentendosi in posizione avvantaggiata, utilizza il fattore tempo valutando attentamente, riflettendo sulle possibilità, scegliendo con prudenza.

❑ Stock immobiliare, patrimonio e fatturato dell'industria immobiliare

Il numero di immobili edificati in Italia nel 2009 ha raggiunto quasi 51,8 milioni di cui l'84% (42,5 milioni circa) riferibili al settore residenziale e sue pertinenze suddivise in 29.595.200 abitazioni e 12.950.800 unità destinate ad uso box o posto auto. Anche nei quasi 5,3 milioni classificati come cantine, soffitte e magazzini sono presenti molte pertinenze o locali accessori alle abitazioni ma, poiché comprende anche una quota altrettanto significativa destinata ad usi non residenziali, deve essere considerata una categoria ad utilizzo misto.
Gli immobili per attività economiche risultano quasi 4 milioni e si concentrano per il 70% nella destinazione commerciale (2.770.200 unità), che oltre a negozi e centri commerciali, comprende anche i laboratori artigianali. Gli immobili destinati alla produzione, capannoni industriali e artigianali, sono quasi 630 mila mentre le unità immobiliari ad uso ufficio sono 557.300, valore che tiene conto dei soli immobili di categoria catastale A10 poiché risulta impossibile determinare il numero di abitazioni utilizzate come ufficio senza che sia stata modificata la destinazione d'uso.

Stock e Mercato nel 2009 in ITALIA (Variazioni % sul 2008)

NUMERO DI UNITÀ IMMOBILIARI	**51.768.200**	Mercato	**Abitazioni** 87.970 (-22,7%) *Milioni di Euro*
Abitazioni	*29.595.200*		
Box e posti auto	*12.950.800*		**Altri immobili** 20.630 (-24,9%) *Milioni di Euro*
Uffici	*557.300*		
Commerciali	*2.770.200*		
Produttivi	*629.700*		
Magazzini, cantine e soffitte	*5.265.000*		**TOTALE** 108.600 (-23,2%) *Milioni di Euro*

Fonte: Cresme/Si su fonti varie

Il valore del patrimonio immobiliare italiano, che incorpora la variazione dello stock edilizio e la variazione del valore immobiliare, è diminuito da 6.854 miliardi di € del 2007 agli attuali 6.080 miliardi con una variazione del –11,3% nel biennio e del –9,3% nel solo 2009. Tra il 1997 e oggi, il valore degli edifici è quasi raddoppiato di valore (+99,3%). Poco meno del 72% del valore complessivo del patrimonio immobiliare è attribuibile alle abitazioni con quasi 4.400 miliardi ed un incremento del 98,5% rispetto al 1997 (ma quasi il –8% rispetto al 2008). Il comparto non residenziale, che assorbe il restante 28% del valore totale, ammonta

a 1.714 miliardi e ha visto un incremento di valore pari al 102% dal 1997 ed una sensibile riduzione rispetto allo scorso anno (-12,6%).

Il fatturato complessivo del mercato immobiliare italiano ammonta, nel 2009, a quasi 109 miliardi € di cui 88,0 provenienti dal settore residenziale e 20,6 dal non residenziale. Dopo una vertiginosa crescita che aveva portato quasi al raddoppio del volume di affari tra il 1997 e il 2006 (+86,5%), gli ultimi tre anni hanno registrato successive e crescenti riduzioni. Dapprima la riduzione delle compravendite aveva iniziato ad erodere le cifre scambiate giunte a oltre 173 miliardi nel 2007 (-1,8% tra il 2006 e il 2007), poi la combinazione tra il crollo delle compravendite e la discesa dei prezzi ha decurtato in misura più profonda le quantità monetarie scambiate. Lo scorso anno, infatti si erano effettuate transazioni per oltre 141 miliardi (-16,9% rispetto al 2007) e la riduzione risulta del –23,1% nel 2009.

Il valore del patrimonio immobiliare e del suo mercato*(milioni di Euro)

	Ammontare complessivo del patrimonio immobiliare			Ammontare complessivo del valore annuale delle compravendite		
	Residenziale	*Non residenziale*	*Totale*	*Residenziale*	*Non residenziale*	*Totale*
1997	2.200.000	850.000	3.050.000	-	-	92.900
2002	2.888.000	1.177.000	4.065.000	102.600	40.800	143.400
2004	4.066.000	1.696.000	5.762.000	119.700	28.800	148.500
2005	4.355.000	1.837.000	6.192.000	131.600	31.900	163.500
2006	4.645.000	1.940.000	6.585.000	140.600	32.700	173.300
2007	4.830.000	2.024.000	6.854.000	137.900	32.200	170.100
2008	4.738.000	1.962.000	6.700.000	113.800	27.500	141.300
2009	4.366.000	1.714.000	6.080.000	88.000	20.600	108.600
1997- 2009	**98,5%**	**101,6%**	**99,3%**	**-**	**-**	**52,1%**

Fonte: elaborazioni e stime CRESME su dati Agenzia del Territorio, ISTAT e Banca d'Italia

* *Il valore dello stock è calcolato al lordo degli incrementi di unità immobiliari realizzate nel periodo. L'ammontare del mercato delle compravendite è determinato dall'aumento delle quotazioni del mercato immobiliare oltre che dalla crescita del numero delle transazioni. Non sono compresi beni storici monumentali e infrastrutture a rete. Sono inoltre esclusi terreni agricoli ed edificabili*

La capacità di accesso alla proprietà

La riduzione della capacità di accesso alla proprietà dell'abitazione, parallelamente alla dinamica dei prezzi immobiliari, ha invertito da ormai due anni la propria corsa. Nel 2006 / 2007 si è raggiunto il massimo di annualità necessarie all'acquisto di un'abitazione nell'intera storia recente italiana. Se negli anni precedenti la crescita dei redditi (attorno al 2 – 3 per cento annuo) non poteva sostenere incrementi di valore delle abitazioni tripli o quadrupli e continuava a perdere potere di acquisto, attualmente, a fronte di una limitata crescita dei redditi (poco sopra il 2%), il netto calo delle quotazioni permette un recupero sensibile nella capacità di acquisto delle famiglie.

Nella tabella che segue si rileva che nel 1965 una famiglia con un reddito medio (due giovani impiegati statali) poteva acquistare una abitazione in una zona periferica di una grande città impegnando quattro annualità di reddito, nel 1992 la stessa famiglia ne avrebbe dovute impegnare 4,9. In quasi trent'anni l'aumento dei prezzi e dei redditi ha sfavorito le famiglie con un aggravio del 22,5%.

Capacità economiche di accesso alla proprietà dell'abitazione

Dimensione urbana	1965	1975	1985	1992	1995	2000	2006	2007	2008	2009
FAMIGLIA REDDITO MEDIO (insegnante scuola media e elementare) ALLOGGIO IN ZONA D'ESPANSIONE (90mq)										
					costo per mq. (Euro)					
fino 80.000 abit.	32	90	310	610	670	800	1.140	1.200	1.180	1.080
80.000-250.000	40	100	430	760	810	920	1.420	1.490	1.460	1.350
Grande area urbana	85	200	780	1.320	1.290	1.510	2.440	2.490	2.370	2.150
					costo totale (Euro)					
fino 80.000 abit.	2.880	8.100	27.900	54.900	60.300	72.000	102.600	108.000	106.200	97.200
80.000-250.000	3.600	9.000	38.700	68.400	72.900	82.800	127.800	134.100	131.400	121.500
Grande area urbana	7.650	18.000	70.200	118.800	116.100	135.900	219.600	224.100	213.300	193.500
					reddito della famiglia (Euro)					
1^ stipendio	84	165	723	1.000	1.056	1.188	1.406	1.432	1.473	1.503
2^ stipendio	65	122	634	860	904	1.033	1.253	1.276	1.313	1.339
reddito annuo	1.934	3.726	17.638	24.180	25.479	28.870	34.576	35.199	36.219	36.944
					ANNUALITA' NECESSARIE PER L'ACQUISTO					
fino 80.000 abit.	1,5	2,2	1,6	2,3	2,4	2,5	3,0	3,1	2,9	2,6
80.000-250.000	1,9	2,4	2,2	2,8	2,9	2,9	3,7	3,8	3,6	3,3
Grande area urbana	4,0	4,8	4,0	4,9	4,6	4,7	6,4	6,4	5,9	5,2
FAMIGLIA REDDITO MEDIO-ALTO (dirigente dello Stato e insegnante scuola media età media) ALLOGGIO RISTRUTTURATO IN ZONA QUALIFICATA (110mq)										
					costo per mq. (Euro)					
fino 80.000 abit.	35	95	320	830	945	1.160	1.850	1.940	1.930	1.750
80.000-250.000	50	120	550	1.190	1.220	1.290	1.940	2.030	1.980	1.770
Grande area urbana	90	250	1.120	2.010	1.950	2.320	3.820	3.810	3.550	3.230
					costo totale (Euro)					
fino 80.000 abit.	3.850	10.450	35.200	91.300	103.950	127.600	203.500	213.400	212.300	192.500
80.000-250.000	5.500	13.200	60.500	130.900	134.200	141.900	213.400	223.300	217.800	194.700
Grande area urbana	9.900	27.500	123.200	221.100	214.500	255.200	420.200	419.100	390.500	355.300
					reddito della famiglia (Euro)					
1^ stipendio	129	238	913	1.270	1.348	1.549	1.743	1.773	1.833	1.870
2^ stipendio	98	176	801	1.095	1.126	1.270	1.504	1.530	1.574	1.607
reddito annuo	2.954	5.371	22.270	30.745	32.160	36.658	42.213	42.931	44.291	45.197
					ANNUALITA' NECESSARIE PER L'ACQUISTO					
fino 80.000 abit.	1,3	1,9	1,6	3,0	3,2	3,5	4,8	5,0	4,8	4,3
80.000-250.000	1,9	2,5	2,7	4,3	4,2	3,9	5,1	5,2	4,9	4,3
Grande area urbana	3,4	5,1	5,5	7,2	6,7	7,0	10,0	9,8	8,8	7,9

Fonte: Cresme/Si

La stessa tipologia di famiglia avrebbe impiegato 6,4 annualità di reddito nel 2006 / 2007 con un ulteriore incremento del 30,6% rispetto al 1992; tra il 1965 e il 2007 una giovane coppia ha visto aumentare l'impegno economico per l'acquisto di una casa in periferia di ben il 60%. Negli ultimi due anni è notevolmente migliorata la possibilità di accedere alla proprietà poiché risultano necessari 5,2 anni di reddito con una diminuzione di quasi il 19% rispetto al 2007. Il recupero di capacità di acquisto, sebbene notevole, potrebbe continuare fino a 4,6 annualità per effetto combinato di una limitata crescita dei redditi e di un'ulteriore riduzione dei prezzi nelle aree periferiche delle aree urbane.

La stessa simulazione può essere sviluppata prendendo in considerazione una famiglia consolidata (un dirigente dello Stato e un'insegnante entrambi con una anzianità di servizio medio-elevata) che intende acquistare casa in una zona qualificata (semicentro o periferia di pregio) di una grande città. In questo caso l'incremento è molto forte sia tra il 1965 (3,4 annualità di reddito) e il 1992 (7,2 annualità) con quasi il +118%, sia tra il 1992 e il 2006 dove si arriva a impegnare dieci annualità di reddito con un ulteriore incremento del 39%.

Negli ultimi tre anni, le zone pregiate delle aree urbane hanno subito un deprezzamento maggiore rispetto ad altre zone allo stesso modo in cui, tali aree avevano incrementato il proprio valore in misura superiore negli anni precedenti. Nel 2009, una famiglia consolidata, con reddito medio – elevato, dovrebbe impiegare 7,9 anni di reddito per acquistare una casa in zona qualificata. Il recupero di capacità di acquisto rispetto al 2006 risulta del 21% e si stima che l'indicatore potrà arrivare tra 6,7 e 7,0 annualità di reddito nei prossimi anni.

- ***L'indebitamento per l'acquisto immobiliare***

Prima di entrare nell'analisi degli indicatori relativi al credito per l'acquisto immobiliare è necessario formulare un'avvertenza poiché la rilevazione della Banca d'Italia, nell'adeguarsi alle modalità di osservazione europee, presenta un break della serie storica tra il terzo e il quarto trimestre del 2008. Fino al settembre 2008 vengono rappresentati i finanziamenti per l'acquisto immobiliare di durata superiore ai 18 mesi; dopo tale data sono rilevati quelli con durata superiore ai 12 mesi. Tale differenza è da valutare si a per quanto riguarda la consistenza dei finanziamenti in essere, sia per le erogazioni.

Ad una prima lettura dei dati sull'indebitamento per l'acquisto immobiliare ci si scontra con una lampante incongruenza: le consistenze (l'ammontare complessivo dei mutui in essere), riprende a crescere mentre le erogazioni (nuovi mutui accesi nel periodo) calano in misura notevole. Se le erogazioni si riducono, se i vecchi mutui si estinguono, le consistenze complessive dovrebbero diminuire, eventualmente ad un ritmo inferiore a quello delle

erogazioni. A tale apparente incongruenza tuttavia è possibile rispondere attraverso alcune dinamiche che si sono certamente verificate nel settore dei mutui ipotecari: le surroghe e le ricontrattazioni della durata e del tasso di interesse. Tutto ciò può essere valutato anche in relazione ai finanziamenti per l'acquisto di immobili non residenziali in cui si rileva un calo notevole non completamente giustificabile con il calo delle compravendite.

I segnali negativi provenienti dal calo notevole delle erogazioni, pertanto, non vengono attenuati dalla crescita delle consistenze, anzi propongono nuovi elementi di riflessione su quanto accaduto negli ultimi mesi nella composizione dei mutui ipotecari. I temi su cui riflettere e su cui sarebbe necessario fare luce attraverso i dati bancari si possono sintetizzare in:

- le famiglie con mutuo a tasso fisso stipulato tra il 1995 e il 2001 che sono passate al tasso variabile nel periodo di riduzione dei tassi da parte della Banca Centrale Europea;
- le famiglie con mutuo a tasso variabile stipulato o ricontrattato tra il 2001 e il 2005 che sono passate (o tornate) al tasso fisso nel periodo di incremento del costo del denaro;
- le famiglie che nel periodo tra il 2006 e il 2008 in cui il costo del denaro in Europa è più che raddoppiato hanno dovuto allungare il periodo di restituzione del debito per poter alleggerire il peso della rata sul reddito (attraverso la surroga o la ricontrattazione).

Consistenze di finanziamenti attivi (mutui in essere)

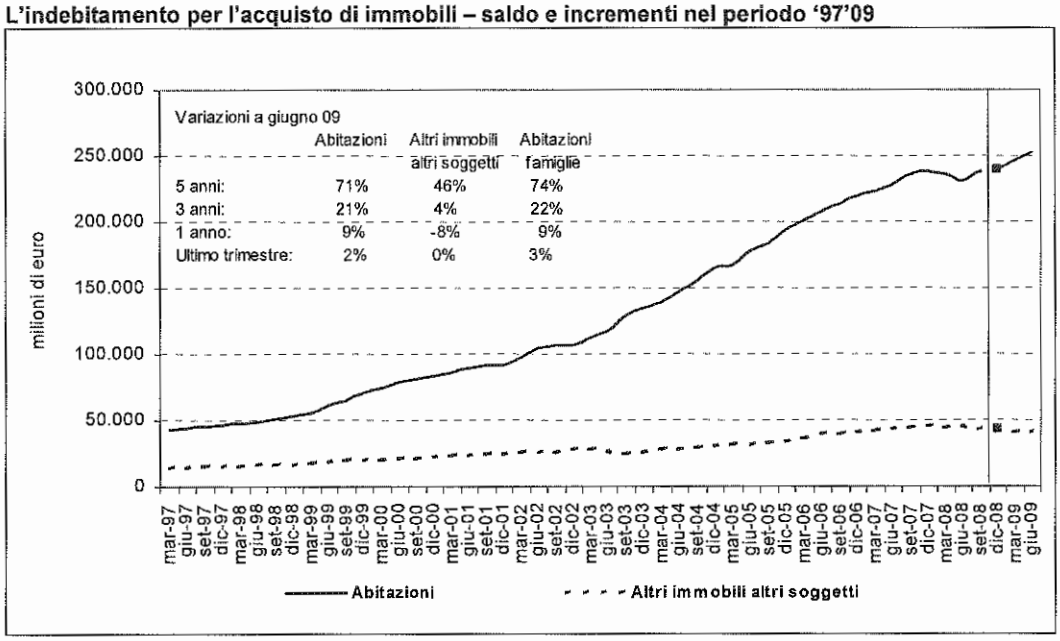
Le consistenze di finanziamenti per l'acquisto di abitazioni hanno visto una riduzione del 2,8% tra il dicembre 2007 e il giugno 2008 (-3,1% per le famiglie) per poi crescere nuovamente e tornare quasi sui livelli di partenza nel trimestre successivo (settembre 2008). Da questo punto in poi le rilevazioni della Banca d'Italia passano da durate superiori ai 18 mesi a durate superiori a 12 mesi comprendendo, pertanto, un numero maggiore di finanziamenti.

La ridotta confrontabilità dei dati non garantisce la correttezza delle variazioni tendenziali annue ma la tendenza è sicuramente rivolta alla crescita poiché tra marzo 2008 e marzo 2009 si osserva un incremento del 4,7% e tra giugno 2008 e giugno 2009 l'incremento raggiunge il +9,0% per una consistenza . Oltre alla necessità di attendere che la nuova serie storica evidenzi le proprie caratteristiche, a questo punto si inseriscono gli elementi interpretativi di cui si trattava in introduzione.

I finanziamenti per l'acquisto di immobili non residenziali evidenziano un andamento particolarmente negativo poiché si osserva un decremento tendenziale annuo pari al –8%. La riduzione, anche per effetto del confronto tra serie lievemente differenti, appare in

progressivo peggioramento con variazioni tendenziali che vanno dal –2,2% di settembre 2008, al –3,3% di dicembre, al –7,9% di marzo 2009, fino al –8,0% di giugno 2009.

L'indebitamento per l'acquisto di immobili – saldo e incrementi nel periodo '97'09



Fonte: elaborazioni Cresme/Si su dati Banca d'Italia

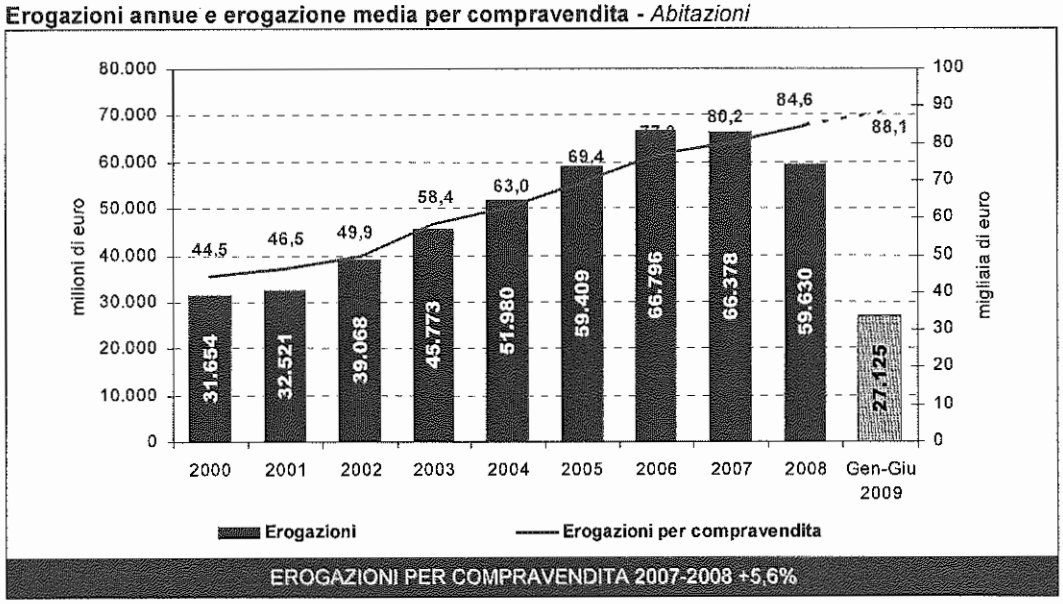
Erogazioni di nuovi finanziamenti (mutui accesi in ogni anno)

Le erogazioni di nuovi finanziamenti per l'acquisto di abitazioni sono risultate pari a 59,6 miliardi di Euro nel 2008 con un calo del 10,2% rispetto al 2007. L'importo erogato medio per compravendita (tutte le compravendite, anche quelle effettuate in contanti o attraverso la permuta) è stato di poco meno di 85 mila Euro con una crescita del 5,6% rispetto agli 80 mila Euro osservati nel 2007.

L'ultimo dato disponibile relativo alle erogazioni del primo semestre 2009 indica un ulteriore calo tendenziale del 12,9% rispetto allo stesso periodo del 2008. Dopo nove anni consecutivi di incrementi, quasi sempre a due cifre, ci si trova di fronte ad una breve serie storica ampiamente negativa: il 2007 era stato negativo per solo lo 0,6%, il 2008 ha ampliato la discesa con il –10,2% e il dato tendenziale del primo semestre 2009 indica –12,9%. Tali dati appaiono ancor più negativi se si aggiunge la differente rilevazione (il già citato passaggio da 18 a 12 mesi di durata del finanziamento) che dovrebbe includere un numero maggiore di finanziamenti per l'acquisto di abitazioni. Un ulteriore spunto interpretativo si può identificare rileggendo i temi di riflessione proposti in precedenza poiché sarebbe interessante conoscere quanta parte delle erogazioni (sia quelle passate ma, soprattutto, quelle degli ultimi quattro trimestri) è da attribuirsi a mutui di nuova accensione e quanta fa riferimento a

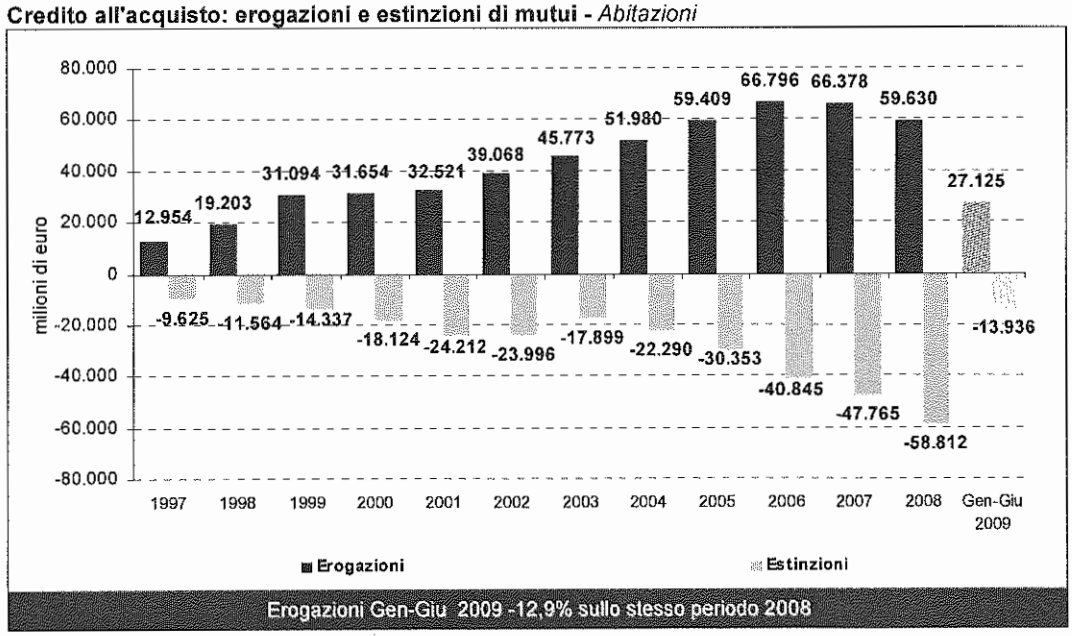
sostituzioni onerose (non attraverso la surroga ma con chiusura e riapertura di ipoteca e spese notarili) di finanziamenti attivi già da anni.

Erogazioni annue e erogazione media per compravendita - *Abitazioni*



Fonte: elaborazioni CRESME su dati Banca d'Italia

Credito all'acquisto: erogazioni e estinzioni di mutui - *Abitazioni*



Fonte: elaborazioni CRESME su dati Banca d'Italia

3. L'EFFICIENZA ENERGETICA NEGLI EDIFICI

In mancanza di un piano energetico nazionale stabile e definito, i passi verso una maggiore efficienza energetica sono spesso guidati da incentivi all'investimento privato in fonti energetiche rinnovabili, in veicoli meno inquinanti, in apparati elettrici ed elettronici più efficienti e in interventi di riqualificazione edilizia. Appare un'occasione mancata, sotto gli aspetti energetici, anche il cosiddetto "Piano Casa 2" di iniziativa del Governo che, nel promuovere nuovi volumi edilizi, non è parso sufficientemente stringente riguardo i vincoli energetici degli immobili. Gli incentivi fiscali per gli interventi edilizi volti al miglioramento dell'efficienza energetica (55%) sembrano l'unica via intrapresa in Italia per ridurre il consumo e le emissioni degli edifici esistenti; ad essi si affianca il "conto energia" sul fronte della produzione da fonti rinnovabili (ad esempio, l'effetto dell'introduzione del "conto energia" ha portato la produzione da solare fotovoltaico, benché ancora limitata, ad un incremento del 395% da 39 GWh a 139 GWh tra il 2007 e il 2008).

- *Gli incentivi nazionali per la produzione e l'efficienza energetica*

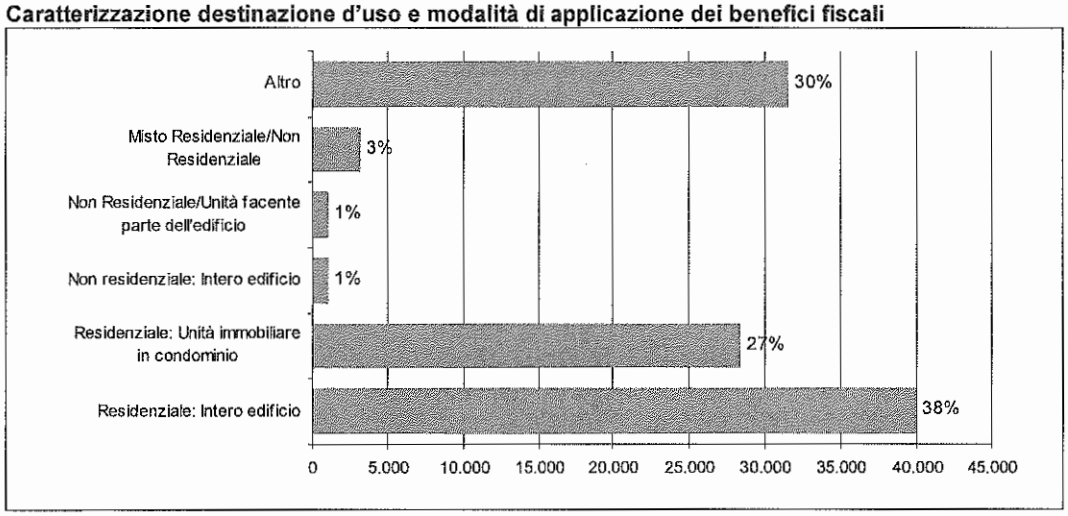
La Finanziaria 2009 ha mantenuto valida fino al 2010 la detrazione fiscale del 55% (con valore massimo di 100.000 €) per interventi che diminuiscano il fabbisogno energetico dell'edificio (almeno il 20% in meno rispetto ai valori indicati nel Decreto 11 Marzo 2008 del Ministero dello Sviluppo Economico) e l'applicazione dell'IVA ridotta al 10%. Ulteriori modifiche sono state apportate tramite decreto (D.L. 29 novembre 2008, n. 185) e Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate (n. 57639 del 2009) soprattutto in merito alle modalità di invio della documentazione (modello telematico), al periodo di frazionamento della detrazione (fissato in 5 anni), alla modalità di asseverazione (anche da parte del direttore lavori). Il Nuovo Conto Energia, introdotto con il DM 19/02/07 in sostituzione del "primo conto energia" del 2005/2006, per impianti fotovoltaici garantisce al titolare dell'impianto una tariffa incentivante pari a 0,353-0,48 €/kWh di energia elettrica prodotta per un periodo di 20 anni a seconda della tipologia e dimensione dell'impianto realizzato (il minimo di 0,353 €/kWh per grandi impianti non integrati e il massimo di 0,48 €/kWh per piccoli impianti integrati); per gli impianti eolici di potenza inferiore a 200 kWh la tariffa è di 0,30 €/kWh per 15 anni (per la sola energia immessa in rete), mentre per gli impianti superiori ai 200 kW/h si possono ottenere Certificati Verdi e rivendere l'energia prodotta durante tutta la vita dell'impianto. Per le altre fonti rinnovabili, al pari dei sistemi eolici, è possibile scegliere tra l'ottenimento di certificati verdi o di una tariffa onnicomprensiva. Quest'ultima è determinata in 0,20 €/kWh per la fonte geotermica, in 0,34 €/kWh da maree, in 0,22 €/kWh se idraulica non da maree, in 0,28 €/kWh da biomasse e biogas, in 0,18 €/kWh se da gas di discarica e di depurazione. Nella Finanziaria 2010,

approvata dal Consiglio dei Ministri ed in corso di elaborazione, non è ancora definito se e come verranno finanziati gli incentivi alla produzione di energia da fonti rinnovabili a partire dal 2011 in poi.

- *Gli effetti sul mercato delle detrazioni fiscali del 55%*

L'ENEA è l'Ente deputato ad effettuare, con cadenza annuale, la valutazione del risparmio energetico conseguito a seguito della realizzazione degli interventi incentivati. Gli unici dati disponibili sono quelli relativi alla relazione sull'annualità 2007 che è stata presentata nel dicembre 2008; si presume che la relazione su dati 2008 verrà pubblicata nel dicembre 2009. Le analisi effettuate dall'ENEA descrivono il patrimonio su cui si è intervenuti ma non permettono di distinguere le quantità effettive in gioco per destinazione d'uso degli immobili, pertanto, quanto segue riguarda il complesso delle domande presentate e non il solo settore residenziale.

Caratterizzazione destinazione d'uso e modalità di applicazione dei benefici fiscali



Fonte: Rapporto SAIENERGIA – Dati ENEA – Relazione detrazioni fiscali del 55% - 2007

Il numero di domande di detrazione fiscale ricevute dall'ENEA per il 2007 è stato pari a 106.000 e, secondo alcune stime, potrebbero aumentare a 140.000 nel 2008. Sul totale delle 106.000 pratiche, relative ai 141.000 interventi ricostruiti secondo i lavori effettuati, si può sintetizzare un costo complessivo di 1.514 milioni di € (di cui 1.457 portati in detrazione) comprensivi di 75,2 milioni di spese tecniche. Il risparmio energetico complessivo si aggira sugli 800 GWh annui con una emissione di CO2 ridotta di 190.000 tonnellate. Secondo stime ENEA il risparmio ottenuto è in grado, in termini di potenza, di fornire energia ad una città di 53.000 abitanti e, in termini ambientali, ad aver piantato 58.000 ettari di nuovi boschi.

La sintesi degli interventi effettuati

	Pratiche	Risparmio stimato (GWh)	Spesa in detrazione (M€)	Unità di misura	Costo per unità di misura (€)	N° interventi	Costo per intervento (€)
Pareti verticali	2,1	16,6	42,7	380.000	112	2.226	19.182
Pavimenti e coperture	1,3	18,6	37,7	250.000	151	1.378	27.358
Infissi	31,5	114,9	344,7	690.000	500	33.337	10.340
Solare termico	18,0	87,8	133,6	136.000	982	19.080	7.002
Impianto termico	26,0	273,5	281,6	29.000	9.710	27.507	10.237
Interventi combinati	20,9	274,5	614	-		22.154	27.715
Altri interventi	0,3	1,8	3	-		318	9.434
Totale	**100,0**	**787,7**	**1.457,3**	**-**		**106.000**	

Fonte: Rapporto SAIENERGIA - Elaborazione Cresme su dati ENEA

Strutture opache orizzontali: solai e coperture

Gli interventi sulle coperture e sui solai sono stati frenati da un errore nella relativa tabella dei valori di trasmittanza da rispettare. Gran parte degli interventi su tali strutture è stato spesso ricompreso nelle ristrutturazioni complessive di immobili. Si tratta, a seguito della ricostruzione sopra riportata degli elementi interessati da interventi, del 6% dei lavori pari a circa 8.500 domande. Su 1,3 milioni di m2 di superfici interessate da interventi di efficientamento energetico circa il 18,9% è costituito da solai o coperture (250.000 m2). Il risparmio ottenibile dalla coibentazione delle pareti verticali è stato stimato assieme alle strutture verticali opache (vedi sotto) in 16.600 MWh complessivi. Il costo degli interventi sulle strutture opache (orizzontali e verticali), escludendo gli interventi misti, è pari a 44,7 milioni di € per un costo medio ad intervento di circa 15.000 €.

Strutture verticali: pareti perimetrali e infissi

Rispetto alle domande presentate relativamente a lavori sulle strutture verticali si rileva una quota pari al 41% del totale con una netta predominanza per quelle trasparenti (l'85% delle domande relative a strutture verticali). Su un totale di 1,3 milioni di m2 di strutture interessate da interventi, si osserva che il 28,8% (380.000 m2) è costituito da pareti esterne trattate con coibentazioni e cappotti termici, il 53,2% è invece formato da finestre (690.000 m2); il rimanente 18,9% è, come già detto prima, costituito da solai e coperture. Il risparmio stimato della sostituzione di infissi è stato quantificato in 115.000 MWh. Il costo dichiarato della sostituzione degli infissi è risultato pari a 354,1 milioni di € pari ad un costo medio di ogni intervento di circa 10.000 €.

Pannelli solari per la produzione di acqua calda

L'installazione di pannelli solari per la produzione di acqua calda sanitaria fa riferimento al 19% delle domande pervenute per una superficie complessivamente installata di circa 136.000 m2 pari a circa 7 m2 ad intervento. Il risparmio teorico ottenuto è quantificato in

92.500 MWh annui e in 19.700 tonnellate di CO2. Il costo complessivo degli interventi è stato pari a 135,8 milioni di € a cui si sommano 9,1 milioni per spese professionali per un costo medio ad intervento di circa 7.000 €.

Impianti di climatizzazione invernale: caldaie a condensazione

I 27.900 interventi di installazione di generatori di calore ad alta efficienza hanno interessato la sostituzione di circa 29.000 unità di cui circa 24.000 con potenza inferiore a 35 KWh (tipicamente residenziali) e circa 5.000 di potenza superiore. Il risparmio energetico teorico è stato quantificato in 270.000 MWh annui e ad una minore emissione di CO2 di circa 57.000 tonnellate. Il costo dichiarato degli interventi risulta di 268 milioni di € più 20,4 milioni di spese tecniche.

Riqualificazione energetica globale

Si tratta della tipologia di intervento meno diffusa, sia per la mole economica, sia per la difficoltà di attuare tale tipologia di lavori in edifici condominiali. Risultano però in questa categoria gran parte dei lavori relativi a solai e coperture. Il totale di domande pervenute è di 2.800 pari al 3% del totale. Il risparmio complessivamente ottenuto si stima in 68.000 MWh e in circa 14.400 tonnellate di CO2 non emesse annualmente. La spesa complessiva dei lavori è stata di 143,5 milioni € più 5 milioni € di spese tecniche per un totale di 50.000 € per ogni intervento.

- *Le potenzialità del mercato nel breve periodo*

Il processo di adattamento ai nuovi standard di efficienza energetica è di fatto ormai avviato e, nel breve periodo, è destinato a subire una accelerazione importante per effetto di una domanda che è sempre più attenta al risparmio e di un'offerta che sta adeguando la propria produzione alle nuove esigenze.

Mettendo a valore i dati contenuti nei sistemi informativi Cresme, integrati con i risultati di un'indagine condotta presso le famiglie, e con le informazioni provenienti dagli ambienti produttivi e da fonti istituzionali si è provveduto, nell'abito del Progetto SAIENERGIA 2009, a stimare il mercato potenziale dei settori maggiormente coinvolti nel processo di contenimento dei consumi energetici:

Chiusure verticali trasparenti (infissi e sistemi vetrati)

Chiusure verticali opache (sistemi parete e isolanti)

Chiusure orizzontali (sistemi tetto, isolanti)

Sistemi di climatizzazione.

In particolare si è provveduto ad elaborare:

la media annua 2004-2008, la produzione del 2009 e del 2010 relativamente alla nuova costruzione, agli interventi sul patrimonio esistente e a seconda delle aree geografiche;

la composizione dei mercati per tipologia edilizia e prodotti e sistemi alternativi;

lo scenario della riqualificazione energetica del patrimonio esistente nel medio periodo (da 5 a 10 anni).

Il modello di stima considera una matrice composta da diverse variabili:

la quantificazione dell'elemento costruttivo, potenziale oggetto di intervento "riabilitante", al 2008 e articolato per aree geografiche, zone climatiche e tipologia edilizia;

il periodo medio di vita delle prestazioni (vetustà e obsolescenza) di ogni elemento costruttivo;

il livello di convenienza/opportunità dell'investimento, sulla base delle zone climatiche e della tipologia edilizia;

il livello di propensione all'attività di rinnovo manutentivo da parte delle famiglie, sulla base della tipologia edilizia e delle aree geografiche.

Va altresì tenuto presente che sulla determinazione della consistenza dei diversi elementi costruttivi e sui tempi della riqualificazione, assumono una certa rilevanza sia la capacità di applicazione dei nuovi indirizzi sul risparmio energetico (che le normative nazionali, territoriali e i regolamenti edilizi hanno introdotto), sia la capacità che i diversi concorrenti sul mercato hanno di far fronte al mercato che cambia con innovazioni di prodotto e 'difese' politiche.

Da questo punto di vista le recenti linee guida per misurare il risparmio energetico sono un elemento centrale della questione, così come la capacità dei professionisti di *misurare* e certificare l'attività edilizia.

I POTENZIALI DI MERCATO

LE CHIUSURE VERTICALI TRASPARENTI
(infissi e sistemi vetrati)

IL MERCATO ATTUALE

E' la stima del numero di finestre installate nel 2009, che conoscono una flessione pari al -12,3% sul periodo medio annuo 2004-2008. Il calo è dovuto principalmente al crollo della nuova produzione residenziale che sta colpendo con alcune differenze, tutte le zone geografiche del Paese.
Le nuove costruzioni residenziali registrano infatti una flessione del -21,7%.
La diminuzione si presenta, nelle previsioni, più attenuata nel 2010. Il declino dell'edilizia residenziale di nuova produzione potrà essere parzialmente contrastato dal provvedimento di incentivazione degli ampliamenti di immobili esistenti. L'esercizio previsivo considera infatti che il 6% dei proprietari di edifici, che rientrano nei limiti previsti dalla normativa, svolga l'attività di ampliamento (si tratta di una quota prudenzialmente inferiore rispetto a quanto rilevata attraverso due indagini campionarie realizzate nel mese di maggio e di settembre) . Si stima che tali interventi possano trasformarsi in mercato nell'arco di 4 anni a decorrere dal 2010.

IL MERCATO POTENZIALE DELLA RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA

Le chiusure trasparenti, esistenti alla fine dell'anno scorso nel patrimonio di abitazioni in Italia, sono stimate in 137 milioni di unità.
Se si esclude da tale quantità le finestre installate nelle nuove costruzioni e quelle che sono state sostituite negli ultimi 15 anni, si proviene ad un potenziale di mercato pari a 71.990.000 di finestre.
Se, infine, a quest'ultimo risultato, si applica la matrice di potenzialità del mercato dei prodotti per l'efficienza energetica, si perviene alla stima di 22.930.000 finestre da sostituire nei prossimi 5-10 anni. Tale dimensione (considerevole o meno, in relazione all'arco di tempo in cui potranno essere effettuati), è il risultato di:

una ridotta propensione/convenienza all'investimento nelle aree climatiche A, B, C, e D del Mezzogiorno per gli edifici di medio-piccola dimensione (3-4 alloggi)

una elevata propensione/convenienza nelle mono-bifamiliari e nei condomini nelle aree da C a F del Nord; da D a F nel Centro e nei condomini in zone E e F del Sud.

LEGENDA

L'Italia un Paese con sei zone climatiche. Nella definizione delle stime sono state considerate le sei aree climatiche definite nel D.P.R. n.412 del 26 Agosto 1993:

la **zona A** relativa a zone fino a 600 gradi giorno
la **zona B** relativa a zone da 600 fino a 900 gradi giorno
la **zona C** relativa a zone da 900 fino a 1.400 gradi giorno
la **zona D** relativa a zone da 1.400 fino a 2.100 gradi giorno
la **zona E** relativa a zone da 2.100 fino a 3.000 gradi giorno
la **zona F** relativa a zone con oltre 3.000 gradi giorno

LE CHIUSURE VERTICALI OPACHE
(sistemi parete e isolanti)

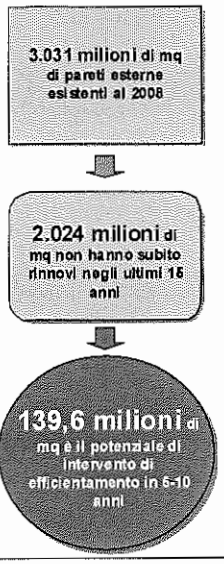
Le prestazioni termiche delle pareti verticali sono condizionate dal sistema costruttivo, dai materiali "da muro" impiegati, dala presenza e lo spessore dell'eventuale sistema di isolamento. Se la scelta del sistema costruttivo e dei materiali "da muro" impiegati può essere effettuata quasi esclusivamente in sede di realizzazione, l'isolamento delle pareti esterne può avvenire in qualsiasi momento della vita dell'edificio e può essere realizzato nella parte interna della parete, in quella esterna, o nell'intercapedine se presente.Le tipologie di intervento sul patrimonio residenziale esistente possono essere: il cappotto esterno; l'isolamento delle pareti interne; l'intonaco isolante; la parete ventilata.
A questi si possono aggiungere degli accorgimenti particolarmente efficaci, quali per esempio l'isolamento del cassonetto (avvolgibili) e della parete sottofinestra.

IL MERCATO ATTUALE

Le stima per il 2009 misura in 26,7 milioni di mq lo sviluppo delle pareti perimetrali in edilizia residenziale di nuova costruzione. Si tratta di un anno che vede una brusca caduta del comparto. La diminuzione proseguirà nel 2010 anche se ad un ritmo notevolmente più attenuato dall'attività di ampliamento dei piccoli edifici incoraggiata dai recenti provvedimenti nazionali e regionali. La tipologia costruttiva delle pareti perimetrali si articola sostanzialmente nel 66% a doppio strato (parete esterna e fodera interna) e nel 34% a monostrato. I materiali da muro conoscono da sempre il "presidio" del laterizio normale (71%), a cui oggi si sta affiancando progressivamente il blocco alleggerito (19%). Sempre maggiore importanza si sta attribuendo infatti ai materiali con migliori prestazione termiche, prova ne è la crescita di prodotti quali il blocco di cls autoclavato .

Piuttosto importante, e destinata a crescere, la superficie complessiva di pareti esterne soggette ad interventi di riqualificazione e manutenzione straordinaria. La prevalenza dei lavori nelle regioni settentrionali riflette il positivo andamento del mercato dell'isolamento. I principali sistemi impiegati in tale mercato sono stimati nell'88% del cappotto, nell'8% dell'isolamento interno e nel rimanente 4% diviso dall'insufflaggio nell'intercapedine e nella parete ventilata.

IL MERCATO POTENZIALE DELLA RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA



Ad oggi, anzi alla fine del 2008, le pareti esterne degli edifici residenziali, sviluppano una superficie di 3 miliardi di mq. Al netto delle pareti contigue con altri edifici. Questo potrebbe essere il patrimonio teorico su cui è possibile intervenire in qualsiasi momento. Tuttavia, il dato del potenziale per gli interventi di riqualificazione delle pareti perimetrali si affina escludendo dai 3 miliardi di mq, le superfici in qualche modo sottoposte ad interventi di manutenzione straordinaria negli ultimi 15 anni. Il risultato è di circa 2 miliardi di mq.
Tuttavia, impiegando la matrice di potenzialità, del mercato dei prodotti per l'efficienza energetica, si giunge alla stima di 140 milioni di mq quale superficie potenziale di intervento nei prossimi 5-10 anni. La variabilità del tempo di scenario, dipenderà da una serie di fattori, come ad esempio il prolungamento o meno dell'incentivazione fiscale.
La riduzione dello stock iniziale a tale cifra, sensibilmente più piccola, è dovuta alla propensione e alla convenienza delle famiglie ad intervenire attraverso i vari sistemi di isolamento. Tale convenienza/opportunità, si differenzia notevolmente per localizzazione geografica e per tipologia dimensionale del fabbricato: è evidente, ad esempio, che l'accordo fra i condomini di un palazzo di grandi dimensioni non è un obiettivo semplice.

LE CHIUSURE ORIZZONTALI, COPERTURA E SOLAI

Le chiusure orizzontali opache comprendono due grandi ambiti: quello del sistema tetto per le copertura a falda, e quello delle coperture piane, del primo solaio, e del sottotetto per i sistemi di isolamento.

I SISTEMI TETTO

Le misurazioni del mercato e dei potenziali dei sistemi tetto comprendono tre ambiti di tecnologia e di materiali. Il primo è quello del manto di copertura; il secondo dell'isolamento della falda; il terzo della vocazione ad ospitare impianti per la produzione di energia: fotovoltaico, pannelli solari termici, microeolico.

IL MERCATO ATTUALE DELLE COPERTURE A FALDE

Il mercato totale, nuovo e rinnovo, delle strutture e dei manti di copertura per i tetti a falda ammonta nel 2009 a 47,3 milioni di mq, il 78% del quale è ascrivibile al mercato della riqualificazione che comprende sia interventi generali di sostituzione del manto di copertura e/o della struttura, sia interventi di sostituzione parziale degli elementi.

Anche nel caso di questo elemento costruttivo, il 2009 è stato un anno all'insegna del crollo, in particolare nella edilizia residenziale di nuova produzione (-21,4%). L'anno prossimo è prevista una lievissima ripresa sostenuta dalla possibilità di ampliare concessa in deroga ai proprietari di immobili di ridotte dimensioni.

La destinazione prevalente dei tetti a falda è negli edifici monobifamiliari e a schiera. I materiali alternativi che si contendono il mercato sono le tegole e i coppi in laterizio (66%) seguiti dalle tegole in cemento (23%).

IL MERCATO POTENZIALE DELLA RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA

Al 2008, le coperture a falda degli edifici residenziali, sviluppano una superficie di 831 milioni di mq. Prevalentemente "chiudono" gli edifici di piccole dimensioni. Il 52% della superficie complessiva copre i fabbricati monomi-famigliari. Un altro 37% copre le cosiddette palazzine /da 3 a 15 abitazioni) e solo l'11% copre gli edifici di maggiori dimensioni.

Il dato del potenziale per gli interventi di riqualificazione delle pareti perimetrali si affina escludendo le superfici sottoposte ad interventi totali di manutenzione straordinaria negli ultimi 12 anni e i nuovi edifici prodotti nel medesimo periodo. Il risultato è di circa 480 milioni di mq.

Impiegando la matrice di potenzialità, del mercato dei prodotti per l'efficienza energetica, tetto ventilato e isolamento termico, si giunge alla stima di 300 milioni di mq quale superficie potenziale di intervento nei prossimi 5-10 anni.

La riduzione dello stock iniziale a tale cifra, è dovuta in particolar modo alle zone climatiche e alla propensione e convenienza delle famiglie ad intervenire attraverso i vari sistemi.

PRIMO SOLAIO, SOTTOTETTO E COPERTURE PIANE

Le misurazioni del mercato e dei potenziali dei sistemi tetto comprendono tre ambiti di tecnologia e di materiali. Il primo è quello del manto di copertura; il secondo dell'isolamento della falda; il terzo della vocazione ad ospitare impianti per la produzione di energia: fotovoltaico, pannelli solari termici, microeolico.

IL MERCATO ATTUALE

Oltre 41 milioni di mq di mercato complessivo, articolato in:
1° solaio: 20.1 mln di mq nelle nuove realizzazioni e 2,3 di rinnovo;
sottotetti: 4,1 mln di mq nella nuova produzione e 2,1 nel rinnovo
coperture piane e a terrazzo: 3,1 mln di mq nelle nuove realizzazioni e 9,8 di interventi sull'esistente.
Questo mercato ha visto il calo del –15,5% nel 2009 rispetto alla media annuale 2004-2008 dovuto anche in questo caso, naturalmente al declino dell'edilizia residenziale di nuova costruzione.

IL MERCATO POTENZIALE DELLA RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA

Il parco di edilizia residenziale al 2008 misura il totale della superficie si coperture piane, sottotetti e primi solai, in 2,7 miliardi di mq.
Di tale cifra, "solamente" 391 milioni è ascrivibile a interventi di nuove realizzazioni e operazioni di manutenzione straordinaria. Tolta tale grandezza, rimane un potenziale complessivo di 2,3 miliardi di mq.
Il dato si riduce tuttavia a 424 milioni se si va a verificare la localizzazione di tali edifici per area geografica e zona climatica, le tipologie edilizie e il quadro di convenienza, opportunità e propensione dei proprietari.
Le potenzialità maggiori sono ascrivibili alle zone climatiche C, D, ed F per i fabbricati di grandi dimensioni nel Mezzogiorno e nel Centro Italia, nelle monobifamiliari nelle regioni centrali, in particolare ricadenti in zona climatica F.
La minore propensione ad investire in questa tipologia di riqualificazione energetica, si registra, invece nei condomini e nelle palazzine del Nord e nelle fascie climatiche più calde (A e B) del Sud.
La minore propensione deriva, in molti casi, da soluzioni tecniche già idonee nel costruito in alcune regioni.

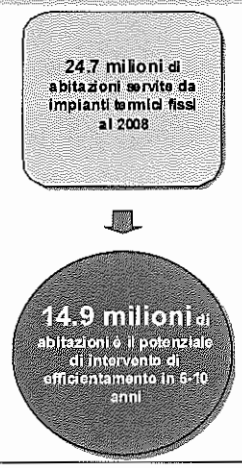
I SISTEMI DI CLIMATIZZAZIONE

IL MERCATO ATTUALE

Il mercato delle caldaie in Italia ammonta a quasi 1,1 milioni di unità, fra centralizzate ed autonome. Le quantità maggiori sono destinate al mercato della sostituzione (867mila impianti autonomi e 58mila centralizzati). Le rimanenti sono installate in nuovi prodotti edilizi (169mila impianti autonomi e meno di 3mila centralizzati.

Sia il mercato del nuovo che quello della sostituzione stanno conoscendo delle sensibili riduzioni: il 2009 registra rispetto la media 2004-2008 una flessione di oltre il -21% nelle nuove realizzazioni e del -6% delle sostituzioni di caldaie autonome e -14% di quelle centralizzate.

IL MERCATO POTENZIALE DELLA RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA



Al 2008 24,7 milioni di abitazioni risultano servite da impianti di riscaldamento fisso, centralizzato o autonomo. Sono circa 2,3 milioni gli alloggi (prevalentemente non occupati o per uso vacanza) serviti solo parzialmente e altrettanti 2,3 milioni sono prive di riscaldamento, prevalentemente concentrati nel Sud e Isole.

Escludendo gli impianti termici installati nelle nuove costruzioni, in abitazioni precedentemente prive e quelli destinati a sostituire apparecchi vetusti negli ultimi 8 anni, rimane un potenziale su cui intervenire di quasi 15 milioni di abitazioni, con impianto in via di dismissione o completamente assente (fatta eccezione per le seconde case in zone climatiche particolarmente calde dove non esiste alcuna propensione all'installazione di impianti fissi).

L'INDAGINE PRESSO LE FAMIGLIE

La rilevazione è stata effettuata dal Cresme Ricerche, attraverso interviste telefoniche con metodo C.A.T.I. (Computer Aided Telephone Interview) su un campione di 1.030 unità, rappresentativo della popolazione adulta presente in Italia e dotata di telefono fisso. L'universo di riferimento è pertanto di oltre 24,6 milioni di cittadini (24.641.200, Istat). La struttura campionaria è stata stratificata in base alla tipologia dimensionale demografica dei comuni e all'area geografica. Le interviste sono state effettuate nel periodo fra il 2 e il 10 ottobre 2009, dalle ore 15 alle ore 21 dal lunedì al venerdì e dalle ore 14 alle ore 20 del sabato.

Le tavole statistiche inserite di seguito sono costruite in modo tale da consentire una serie di letture, analisi e interpretazioni, personali e aggiuntive, rispetto a quelle esposte in queste pagine. Sono presentate nella successione degli argomenti così come sono stati sottoposti agli intervistati. Sono, inoltre, articolate per tipologia edilizia, principali aree geografiche e classi d'età della popolazione; espresse in valori percentuali con basi di riferimento in valori assoluti.

4.1. *Interventi effettuati:* "Negli ultimi 5 anni ha effettuato interventi per ridurre i consumi di energia della sua abitazione?"

	AREA GEOGRAFICA E TIPOLOGIA COMUNI					
	Nord	Centro	Sud	Capoluoghi	Resto comuni	Totale
Si	80,9	71,8	69,2	77,1	74,6	**75,4**
No	19,1	28,2	30,8	22,9	25,4	**24,6**
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
- edilizi e impiantistici						
Sostituzione infissi/vetri	22,8	22,9	21,1	26,6	20,4	**22,3**
Sostituzione caldaia/radiatori	32,3	31,9	35,2	31,1	34,1	**33,1**
Installazione valvole termostatiche per radiatori o cronotermostato	18,2	10,1	12,2	18,3	13,4	**14,9**
Isolam. a cappotto esterno/coperture e solai	13,5	5,1	2,4	7,8	9,1	**8,7**
Pannelli solari termici o fotovoltaici	6,6	2,1	2,5	2,7	5,4	**4,6**
Sostituzione/adeguamento impianto elettrico	7,0	4,0	8,2	9,2	5,7	**6,8**
- sostituzione utilizzatori elettrici						
Sostituzione lampade incandescenza/alogene con fluorescenti	77,1	78,3	72,0	71,3	77,8	**75,8**
Sostituzione lavatrice/lavastoviglie frigorifero con A o AA	70,0	63,0	60,6	67,0	65,5	**66,0**
Installazione climatizzatori A o AA	24,3	12,0	26,3	19,7	24,0	**22,7**
Elininazione scalda-acqua elettrico	6,9	7,0	12,4	7,1	9,2	**8,6**

Fonte: Rapporto SAIENERGIA - Indagine campionaria CRESME 2009 – 1.000 famiglie

Il 75,4% delle famiglie italiane è intervenuta per ridurre i consumi energetici della propria abitazione negli ultimi 5 anni

11,9 milioni di famiglie con interventi sugli utilizzatori elettrici lampade fluorescenti, elettrodomestici, climatizzatori e boiler

5,2 milioni di famiglie hanno agito su elementi o impianti dell'abitazione

Al nord più interventi (81% delle famiglie)

Lieve prevalenza per il Sud e per i comuni non capoluogo negli interventi su impianti termici

Sostituzione infissi omogenea sul territorio 20 – 23 per cento ma più diffusa nei capoluoghi

il nord si isola (coperture, solai e cappotti termici) e il sud cerca aria fresca ed acqua calda (i valori più elevati del Meridione si rilevano nell'installazione di climatizzatori e nella sostituzione di boiler elettrici)

4.2. *Gli interventi previsti:* "Quali interventi ritiene necessari nella sua abitazione?"

	INTERVENTI EDILIZI E IMPIANTISTICI							
	Sostituzione infissi/vetri	Sostituzione caldaia/radiatori	Installazione valvole termostat. e per radiatori	Installazione cronotermostato	Isolamento a cappotto esterno	Isolamento coperture e solai	Pannelli solari termici	Pannelli solari fotovoltaici
- E' necessario?								
Sì	20,9	13,3	10,7	7,4	14,5	12,9	34,3	35,2
No	79,1	86,7	89,3	92,6	85,5	87,1	65,7	64,8
Se sì, lo farà	46,3	49,2	28,5	19,0	25,8	27,3	14,8	14,2
Quando?								
Entro 1 anno	23,3	34,1	48,4	62,1	25,4	23,4	19,2	23,2
Entro 2 anni	24,3	29,8	16,0	25,1	10,0	23,2	14,2	14,4
Entro 3 anni	25,2	20,9	23,9	12,8	13,8	23,8	16,1	16,2
Tra più di 3 anni	27,2	15,2	11,6	0,0	50,7	29,6	50,6	46,2

Fonte: Rapporto SAIENERGIA - Indagine campionaria CRESME 2009 – 1.000 famiglie

I pannelli solari sono il tipo di intervento più ambito (34 –35 per cento li ritiene necessari per la propria abitazione)

MA

in pochi effettueranno i lavori di installazione (14–15 per cento)

Infissi e impianto termico forse meno necessari ma quasi il 50% delle famiglie provvederà alla sostituzione

In ordine di tempo, prima il cronotermostato e le valvole termostatiche e per ultimi il cappotto termico e i pannelli solari

4.2. *Gli interventi previsti:* "Quali interventi ritiene necessari nella sua abitazione?"

	INTERVENTI EDILIZI E IMPIANTISTICI							
	Sostituzione infissi/vetri	Sostituzione caldaia/radiatori	Installazione valvole termostat. e per radiatori	Installazione cronotermostato	Isolamento a cappotto esterno	Isolamento coperture e solai	Pannelli solari termici	Pannelli solari fotovoltaici
- All'incirca quanto spenderà? *(€)*	5.950,2	2.428,4	2.250,0	179,1	6.499,4	6.546,8	5.488,1	9.825,0
- Secondo lei quanto le permetterà di risparmiare? *(%)*	21,8	21,9	5,0	17,1	16,7	27,3	33,4	56,2
- In quanto tempo si ripagherà l'intervento? *(n° anni)*	6,7	5,4	4,0	4,4	7,6	7,9	10,1	10,3

Fonte: Rapporto SAIENERGIA - Indagine campionaria CRESME 2009 – 1.000 famiglie

La percezione degli aspetti economici appare equilibrata

Sovradimensionata la spesa prevista per isolamento coperture e solaio (6.500 € medi per intervento) ma potrebbe incidere il rifacimento completo della copertura

Appare corretta anche la spesa prevista per i pannelli fotovoltaici se si pensa di installare circa 2KWhp

Meno equilibrati i risparmi previsti, soprattutto se associati ai tempi di rientro dell'investimento: troppo breve il tempo di rientro per gli infissi e troppo lungo per il solare termico; troppo elevato il risparmio previsto con il solo cronotermostato

4.3. *La valorizzazione:* "Supponendo di fare tutti gli interventi elencati, ritiene che la sua abitazione acquisterebbe valore?"

	IN CHE TIPO DI EDIFICIO ABITA?				
	Villetta o casa mono-bifamiliare	Villetta a schiera	Piccolo condominio con meno di 10 alloggi	Condominio	Totale
Si	57,6	75,6	79,2	63,9	65,4
Quanto valore in %?	*14,9*	*18,3*	*18,6*	*20,9*	*18,0*
No	42,4	24,4	20,8	36,1	34,6
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Rapporto SAIENERGIA - Indagine campionaria CRESME 2009 – 1.000 famiglie

Quasi due terzi delle famiglie ritiene che gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici ne farebbero crescere il valore

chi vive in condomini di piccole dimensioni e in case a schiera è maggiormente propenso a ritenere positivo l'effetto della riqualificazione sul valore della casa

l'incremento medio del valore atteso si colloca al +18,0%

secondo gli intervistati è l'abitazione posta in un condominio quella che beneficerebbe della maggiore rivalutazione: +21%
è probabile che si tratti di alloggi edificati tra gli anni '60 e gli anni '80 in cui l'attenzione alle prestazioni energetiche degli edifici non era sufficientemente elevata

rivalutazione media attesa nelle case a schiera e nei piccoli condomini. Il minimo si osserva nelle mono-bi familiari con il +15%

4.4. *L'Informazione*: "Sa dell'esistenza dei seguenti incentivi?"

	TIPOLOGIA EDIFICIO:				
	Villetta o casa mono-bifamiliare	Villetta a schiera	Piccolo condominio con meno di 10 alloggi	Condominio	Totale
Detrazione fiscale del 36% per i lavori di ristrutturazione edilizia	78,1	71,8	79,6	82,3	**79,3**
Detrazione fiscale del 55% per i lavori di ristrutturazione volti a migliorare l'efficienza energetica	71,1	66,0	64,8	62,7	**66,9**
Rottamazione auto/motoveicoli inquinanti	91,5	96,9	87,3	92,6	**91,1**
Acquisto biciclette	65,8	75,8	53,8	60,8	**62,1**
Rottamazione elettrodomestici non efficienti	70,6	66,7	69,4	68,5	**69,5**
"Conto energia" per fonti rinnovabili	48,5	62,9	36,6	45,9	**45,8**

Fonte: Rapporto SAIENERGIA - Indagine campionaria CRESME 2009 – 1.000 famiglie

Incentivi per l'edilizia meno conosciuti di quelli per l'automobile o per la sostituzione degli elettrodomestici

Al primo posto si colloca la rottamazione degli autoveicoli inquinanti (91%) ed escludendo la detrazione del 36% per le ristrutturazioni edilizie, priva di espliciti contenuti ambientali, al secondo posto la rottamazione degli elettrodomestici a bassa efficienza (70%).

Meno conosciuti gli strumenti di incentivazione destinati a sostenere investimenti più significativi nel miglioramento dell'efficienza energetica dell'abitazione (67%) e i vantaggi ottenibili con la produzione di energia da fonti rinnovabili (46%)

4.4. *L'informazione:* fonte e fiducia

	QUANTI ANNI HA?			
	Fino a 35 anni	Da 36 a 65 anni	Oltre 65 anni	Totale
- Si sente adeguatamente informato sulle possibilità di risparmio di energia?				
Si	55,4	77,1	79,6	**75,0**
No	44,6	22,9	20,4	**25,0**
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
- Quali sono le sue fonti di informazione sull'argomento?				
Televisione	28,6	34,8	42,4	**35,3**
Quotidiani	14,3	26,5	28,5	**25,4**
Scuola/università	6,2	0,7	0,4	**1,3**
Riviste specializzate	5,4	7,3	7,2	**7,1**
Internet	28,2	13,6	6,0	**14,1**
Amici/parenti/figli/conoscenti	7,7	8,9	11,9	**9,2**
Fiere/manifestazioni sul tema energia	2,1	2,0	0,0	**1,7**
Libri di divulgazione/saggistica scientifica	0,7	1,4	0,5	**1,2**
Negozi/show room materiali per l'edilizia	0,0	0,3	0,5	**0,3**
Installatori di impianti	2,0	2,5	0,5	**2,1**
Progettisti/geometri/architetti/ingegneri	4,9	1,9	2,1	**2,3**
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Rapporto SAIENERGIA - Indagine campionaria CRESME 2009 – 1.000 famiglie

3 intervistati su 4 ritengono di essere adeguatamente informati sulle possibilità di risparmio di energia

si ritengono più informati gli anziani (80%), che ricorrono a televisione, quotidiani e amici e conoscenti, e meno i giovani (55%) abituati all'uso di internet e molto meno legati alle fonti di informazione standard.

tra i giovani è interessante vedere che alcuni, purtroppo pochi, prendano informazioni a scuola o all'Università (6%) e che il 7% si rivolga direttamente a professionisti del settore.

Il passaggio ad una informazione più dettagliata è stato effettuato dal 10% degli intervistati: l'8% ha consultato riviste specializzate o testi di scientifici e il 2% ha visitato fiere o negozi specializzati.

Solo il 4% è passato ad un livello di informazione operativa rivolgendosi a progettisti ed impiantisti.

4.5. ***La sensibilità:*** **"Pensando alla zona in cui è situata la sua abitazione, esistono i seguenti fenomeni?"**

		ITALIA
		Punteggio
1°	Cattiva gestione dei rifiuti urbani	76
2°	Inquinamento atmosferico	72
3°	Mancanza di mezzi di trasporto pubblico	70
4°	Rumore/inquinamento acustico	69
5°	Scarsa cura dell'arredo urbano	62
6°	Mancanza di verde pubblico	44
7°	Insufficienza di illuminazione pubblica	42
8°	Degrado edilizio	38
9°	Mancanza di servizi pubblici	38
10°	Presenza di microcriminalità	33

Fonte: Rapporto SAIENERGIA - Indagine campionaria CRESME 2009 – 1.000 famiglie

La sensibilità verso i temi ambientali e della qualità della vita

Nel panorama italiano il problema più sentito è la cattiva gestione dei rifiuti urbani.

A breve distanza si trova un blocco compatto formato dall'inquinamento atmosferico, la mancanza di mezzi di trasporto pubblico e l'inquinamento acustico.

La scarsa cura dell'arredo urbano, a metà classifica, è seguito a forte distanza da un altro blocco i cui valori indicano una limitata presenza dei fenomeni presi in esame: mancanza di verde pubblico, insufficiente illuminazione pubblica, degrado edilizio e mancanza dei servizi pubblici.

La sicurezza è l'ultimo dei problemi in lista secondo quanto dichiarato dagli intervistati.

4.5. ***La sensibilità:*** **"Pensando alla zona in cui è situata la sua abitazione, esistono i seguenti fenomeni?"**

		Punteggio
		NORD
1°	Inquinamento atmosferico	80
2°	Rumore/inquinamento acustico	73
3°	Mancanza di mezzi di trasporto pubblico	58
4°	Insufficienza di illuminazione pubblica	29
5°	Scarsa cura dell'arredo urbano	29
6°	Mancanza di verde pubblico	23
7°	Mancanza di servizi pubblici	23
8°	Presenza di microcriminalità	22
9°	Cattiva gestione dei rifiuti urbani	22
10°	Degrado edilizio	20
		CENTRO
1°	Scarsa cura dell'arredo urbano	86
2°	Cattiva gestione dei rifiuti urbani	83
3°	Mancanza di mezzi di trasporto pubblico	73
4°	Rumore/inquinamento acustico	59
5°	Inquinamento atmosferico	59
6°	Insufficienza di illuminazione pubblica	53
7°	Mancanza di servizi pubblici	36
8°	Mancanza di verde pubblico	33
9°	Presenza di microcriminalità	32
10°	Degrado edilizio	24
		SUD
1°	Cattiva gestione dei rifiuti urbani	155
2°	Scarsa cura dell'arredo urbano	97
3°	Mancanza di mezzi di trasporto pubblico	88
4°	Mancanza di verde pubblico	83
5°	Degrado edilizio	73
6°	Rumore/inquinamento acustico	70
7°	Inquinamento atmosferico	69
8°	Mancanza di servizi pubblici	61
9°	Insufficienza di illuminazione pubblica	53
10°	Presenza di microcriminalità	51

Fonte: Rapporto SAIENERGIA - Indagine campionaria CRESME 2009 – 1.000 famiglie

Il territorio esprime necessità estremamente diverse

I rifiuti urbani sono di gran lunga il primo problema del Sud e il secondo più sentito al Centro mentre, al Nord scendono in fondo alla classifica sostituiti dall'inquinamento atmosferico e da quello acustico. Il Nord sente la necessità di un migliore servizio pubblico (trasporti, illuminazione, arredo urbano, verde, servizi), il Sud vede fenomeni di degrado edilizio, arredo urbano e verde pubblico. Nel Nord e nel Centro il degrado edilizio è in fondo alla lista.

4.5. ***La sensibilità*: "Potrebbe indicare quanto è d'accordo con le seguenti affermazioni sul tema del risparmio energetico e sull'ambiente?"**

	IN CHE TIPO DI EDIFICIO ABITA?				
	Villetta o casa mono-bifamiliare	**Villetta a schiera**	**Piccolo condominio con meno di 10 alloggi**	**Condominio**	**Totale**
- Pensa che i miglioramenti abbiano un costo?					
Si	91,4	84,8	92,6	94,6	**92,2**
No	8,6	15,2	7,4	5,4	**7,8**
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
- Sarebbe disposto a pagare l'1% del suo reddito a fronte di sostanziali miglioramenti ai problemi da lei citati?					
Si	70,3	70,9	71,4	72,1	**71,1**
No	29,7	29,1	28,6	27,9	**28,9**
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Rapporto SAIENERGIA - Indagine campionaria CRESME 2009 – 1.000 famiglie

Il 71% è disposto a contribuire per migliorare sostanzialmente gli ambiti di proprio interesse

Oltre il 92% delle famiglie intervistate ritiene che i miglioramenti abbiano un costo e 71% si dichiara disposto a contribuire con l'1% del suo reddito per un miglioramento tangibile degli aspetti giudicati carenti.

La quota di famiglie disposte a pagare segna lievissime differenze tra le diverse tipologie edilizie, evidenziando una maggiore disponibilità tra le famiglie residenti in condominio (72%). Differenze più marcate tra le classi di età: i giovani sarebbero disposti a contribuire (86%), gli anziani molto meno (60%).

4.5. *La sensibilità*: "Potrebbe indicare quanto è d'accordo con le seguenti affermazioni sul tema del risparmio energetico e sull'ambiente?"

	TIPOLOGIA EDIFICIO:				
	Villetta o casa mono-bifamiliare	Villetta a schiera	Piccolo condominio con meno di 10 alloggi	Condominio	Totale
- L'Italia deve fare di più per rispettare gli accordi europei sulla riduzione delle emissioni di gas serra:					
Molto o abbastanza	92,8	100,0	96,3	96,0	94,9
Poco o per niente	7,2	0,0	3,7	4,0	5,1
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
- Bisogna limitare il trasporto su gomma per ridurre l'inquinamento atmosferico e le emissioni di co2:					
Molto o abbastanza	93,4	96,9	92,0	95,1	93,8
Poco o per niente	6,6	3,1	8,0	4,9	6,2
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Rapporto SAIENERGIA - Indagine campionaria CRESME 2009 – 1.000 famiglie

La sensibilità a temi ambientali di largo respiro, quali la cooperazione internazionale nella riduzione delle emissioni di gas serra o il cambiamento modale dei trasporti toccano indifferentemente tutte le famiglie con minime differenze.

Nelle tipologie edilizie si osserva una lievemente minore per le famiglie in mono-bi familiari e in piccoli condomini

Nelle aree territoriali si rileva un minore grado di accordo per la cooperazione nel Centro e un maggiore accordo nel Nord per il la limitazione dei trasporti su gomma.

Tra le classi d'età gli anziani sono sopra la media nel disaccordo rispetto alla cooperazione per la riduzione di emissioni

4. GLI INTERVENTI A SOSTEGNO DELL'EDILIZIA

4.1. Il Piano Casa 1 – "Piano Nazionale di edilizia abitativa"

Il *Piano nazionale di edilizia abitativa*, altrimenti noto come Piano Casa 1, costituisce la risposta del governo a tre ordini di problematiche emerse tra il 2007 e il 2008 in concomitanza con la recessione economica, la crisi del mercato immobiliare, la contrazione del credito, la perdita di potere d'acquisto delle famiglie, l'impossibilità dello Stato ad intervenire con risorse "fresche" nelle infrastrutture e nella riqualificazione delle città: sostenere le imprese di costruzioni, far ripartire il credito e gli investimenti con garanzie pubbliche, attivare risorse economiche immobilizzate in patrimonio pubblico

I mezzi per rispondere alle esigenze del tessuto economico sono stati individuati nell'avvicinare il settore pubblico, le imprese di costruzioni, il settore del credito ed unirli sotto un singolo strumento finanziario e di governance: il SIF (Sistema Integrato dei Fondi). Già lo scorso anno, in occasione della conversione in legge del decreto che introduceva il Piano nazionale, si erano elencati gli aspetti positivi e quelli negativi del provvedimento. Integrati con la disamina delle recenti attuazioni, in sintesi, appaiono elementi di positività l'approccio ampio al "tema casa" con riferimenti alla riqualificazione urbana attraverso Accordi di Programma e Programmi Integrati; coinvolgimento di capitali misti, il ruolo del capitale pubblico come moltiplicatore e l'impiego della leva finanziaria, il ricorso a incentivi di tipo urbanistico-edificatorio; il concetto di governance; la definizione dei periodi minimi di locazione degli alloggi oggetto di finanziamento statale (25 anni o 10 se in patto di futura vendita); l'inserimento tra i programmi finanziabili di quelli di competenza degli ex IACP anche in funzione del fatto che buona parte dei finanziamenti del Piano casa 1 arrivano da fondi ad essi destinati (legge 222/07 att. 21, 21bis e 41, legge 296/06); l'attenzione alla tempistica, le surroghe e le sostituzioni in caso di inadempienza; le indicazioni sui requisiti dei fondi molto dettagliate.

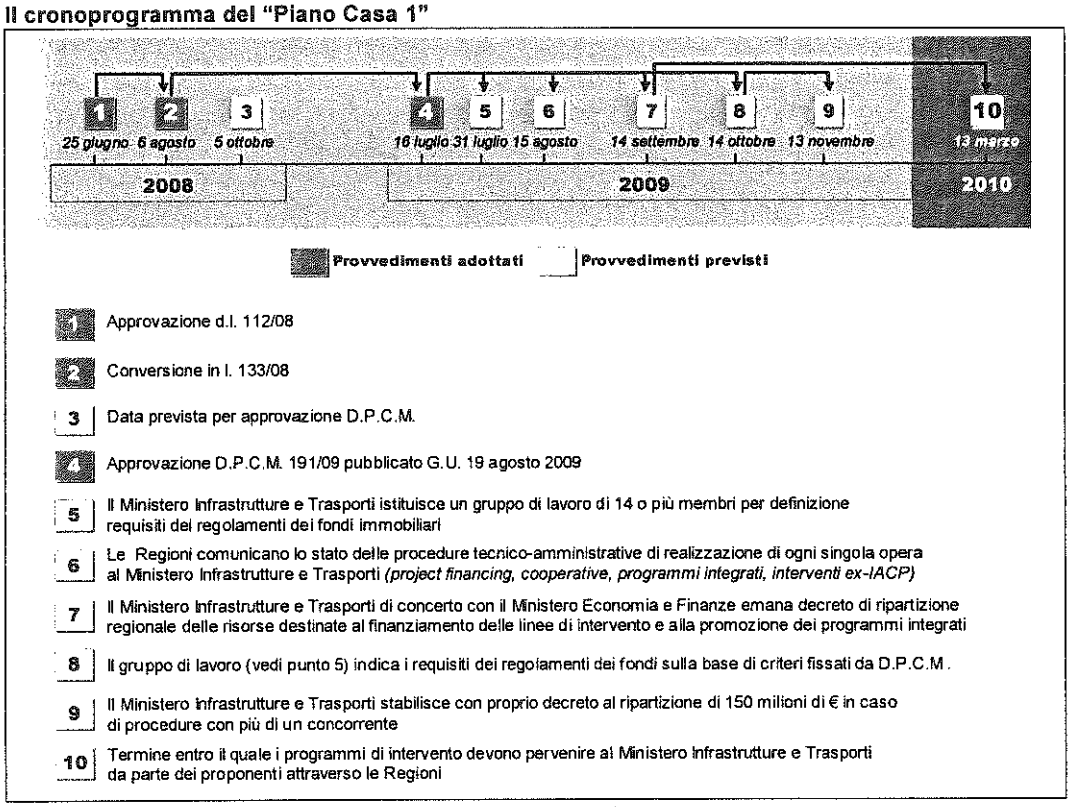
Mantengono invece margini di criticità, in attesa delle verifiche concrete, la dotazione finanziaria costituita sulla base di importi sottratti ad altri capitoli di spesa avocando al Piano casa 1 parte delle rispettive prerogative (ex IACP in primo luogo); le modalità di alienazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica parametrando il prezzo al canone di locazione (estremamente basso nella maggior parte delle realtà); la contraddizione in termini nell'art. 1 comma 1 b) *"incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica con risorse"..."comprese quelle derivanti anche dall'alienazione";* i diritti edificatori e le misure di agevolazione consentono agli operatori privati di realizzare alloggi usufruendo di aree e di

"diritti edificatori" pubblici (in aggiunta il testo dell'art. 1 dl 112 non è sufficientemente chiaro sui limiti a tale possibilità); l'eliminazione del preambolo "Al fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana"; pur criticabile nella volontà di accentrare in sé tutti gli obiettivi nazionali tesi alla soluzione del problema casa, imprimeva una connotazione sociale alla struttura normativa.

I presupposti normativi e il percorso attuativo

La particolare attenzione per la tempistica e per i crono programmi, evidenziata già nel decreto 112 e ribadita dal DPCM 191 del 16 luglio scorso, invoglia a verificare le tappe in cui si sviluppa l'intero programma di attuazione del Piano casa 1. Fino ad ora l'unica data rispettata, pena la decadenza del decreto, è stata la conversione in legge del decreto 112.

Il cronoprogramma del "Piano Casa 1"



Fonte: elaborazione CRESME su d.l. 11/08, l. 133/08, D.P.C.M. 191/09

L'approvazione del DPCM sarebbe dovuta avvenire il 5 ottobre 2008 (60 giorni dall'approvazione della l. 133/08 di conversione del d.l. 112/08) ma, di fatto, è avvenuta il 16 luglio del 2009 con un ritardo di 9 mesi e mezzo rispetto al cronoprogramma. Oltre tale data

non esistono documenti ufficiali che attestino la effettiva attuazione dei passaggi intermedi previsti che sarebbero tutti disattesi almeno fino al 9 di novembre. Esistono notizie di stampa che parlano di riunioni informali del *gruppo di lavoro* (nomina prevista per il 31 luglio, a 15 giorni dal DPCM) incaricato della definizione dei requisiti per i fondi immobiliari di prossima costituzione; in conseguenza di ciò non risultano pubblicati i requisiti dei fondi (previsti per il 14 ottobre, 90 giorni da DPCM). L'unico atto formale di cui si ha riscontro è la designazione dei rappresentanti degli Enti Locali individuati dalla Conferenza Unificata per la costituzione del Comitato per il monitoraggio del Piano nazionale di edilizia abitativa (da DPCM composto di 10 membri di cui cinque designati in ambito governativo).

D'altra parte, però, non si hanno informazioni sulle comunicazioni da parte delle Regioni al Ministero Infrastrutture e Trasporti relativamente alle procedure tecnico-amministrative di realizzazione di ogni singola opera da attuare (project financing, cooperative, programmi integrati, interventi ex-IACP). A quanto risulta dai siti web ministeriali (Ministero Infrastrutture e Trasporti e Ministero per l'Economia e le Finanze) non è stato emanato il decreto di ripartizione regionale delle risorse destinate al finanziamento delle linee di intervento e alla promozione dei programmi integrati (previsto per il 14 settembre, 60 giorni da DPCM). Mancano all'appello anche i requisiti dei regolamenti dei fondi previsti per il 14 ottobre (90 giorni da DPCM). In sostanza, tutto il procedimento di avvio del Piano casa 1 avrebbe dovuto vedere la conclusione il 10 marzo 2010 ma, a meno che tutto il lavoro propedeutico sia stato svolto "a porte chiuse" e senza evidenza pubblica tra gli addetti ai lavori, sarà impossibile rispettare la tabella di marcia indicata nel decreto attuativo.

I numeri e gli strumenti del Piano casa 1

La dotazione finanziaria di esclusiva provenienza statale del Piano casa 1, così come definita nel d.l. 112/08 e confermata nel DPCM 191/09, ammonta a 760 milioni di € al lordo di stanziamenti già utilizzati nei capitoli di spesa[1] da cui tali somme provengono. Si stima che possano esserne utilizzati circa 500 milioni. La struttura normativa vincola la destinazione di parte di tali risorse a due linee di intervento e indirizza la quota residuale alle altre quattro linee di intervento: 150 milioni € destinati alla compartecipazione al Fondo di

[1] *d.l. 112, art. 11, comma 12: "è istituito un Fondo nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel quale confluiscono le risorse finanziarie di cui all'*articolo 1, comma 1154, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, *di cui all'*articolo 3, comma 108, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, *d'intesa con la Conferenza unificata"..."nonché di cui agli* articoli 21, 21-bis, *ad eccezione di quelle già iscritte nei bilanci degli enti destinatari e impegnate, e* 41 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, *convertito, con modificazioni, dalla* legge 29 novembre 2007, n. 222, *e successive modificazioni".*

fondi SIF; 200 milioni € stanziati per interventi di competenza degli ex IACP[2]; circa 150 milioni € (compartecipazione alle iniziative per l'incremento del patrimonio ERP con risorse dello *Stato*, delle regioni, delle province autonome, degli enti locali e di altri enti pubblici; promozione finanziaria anche ad iniziativa di privati (project financing); agevolazioni a cooperative edilizie; programmi integrati di promozione di edilizia residenziale *anche* sociale).

Una recente valutazione degli strumenti finanziari a disposizione del Piano casa 1 e degli impieghi a cui sarebbero destinati è stata effettuata da Federcasa (l'associazione delle Aziende Casa ex IACP) in base alla normativa vigente e a informazioni proprie. Secondo quanto descritto da Federcasa il totale delle risorse pubbliche potrebbe raggiungere i 1.450 milioni già nel primo anno di attuazione comprendendo per intero le risorse provenienti dalla Finanziaria 2007 e dalla legge 222/2007 (interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), i 350 milioni dell'accordo Stato / Regioni del 1° aprile 2009 in cui il governo si impegna a reintegrare tale somma a favore di un ulteriore intervento di edilizia sociale e un flusso annuo di 300 milioni € ricavato dalle vendite di patrimonio ERP.

Finanziamenti a disposizione (art. 11, c. 12, l. 133/2008)

Fonte del finanziamento	Milioni di Euro	Destinazione del finanziamento	Milioni di Euro
Finanziaria 2007 (296/07 art.1 c. 1154)	50	Fondo immobiliare CDP	150
Legge 222/2007	750	ERP 1° tranche	200
		DPCM (altre linee di intervento)	450
Art 21	*550*		
Art. 21 bis	*100*		
Art. 41	*100*		
Accordo Stato / Regioni	350	ERP 2° tranche	350
Ricavi da vendite*	300 / anno	Incremento patrimonio ERP	300 / anno
Fondi FAS	?		?
TOTALE RISORSE	**1.450**	**TOTALE IMPIEGHI**	**1.450**

Fonte: elaborazione Federcasa (maggio 2009)

** dato Federcasa*

Viene infine proposto l'utilizzo di fondi FAS (Fondo per le Aree Sottoutilizzate) in quota non determinabile poiché si tratta di fondi a cui il governo ha già fatto ricorso per il finanziamento di opere infrastrutturali e di cui le regioni reclamano il reintegro.

---

[2] *DPCM 191/09, art, 1, comma 1, lettera f): "interventi di competenza degli ex IACP comunque denominati o dei comuni, già ricompresi nel Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, approvato con decreto ministeriale del Ministro delle infrastrutture del 18 dicembre 2007, regolarmente inoltrati al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, caratterizzati da immediata fattibilità, ubicati nei comuni ove la domanda di alloggi sociali risultante dalle graduatorie è più alta."*

Canone di locazione e vendita degli alloggi con contributi statali

Il DPCM 191/09 prevede dei precisi parametri per la locazione e la vendita di tutti gli alloggi edificati, acquisiti e recuperati con contributi statali variabili dal 30 al 100 per cento. Vengono esclusi, pertanto gli immobili promossi o gestiti dal SIF. Il contributo massimo del 30% è per gli alloggi resi disponibili in locazione per almeno 25 anni a canone sostenibile anche trasformabile in riscatto; il contributo fino al 50% è concesso agli alloggi locati per più di 25 anni con contratti concordati; il contributo fino al 100% è riservato all'ERP a canone sociale. Le vendite, al termine del periodo di locazione minimo previsto per ogni tipologia immobiliare, potranno essere effettuate secondo quattro modalità:

- Agli inquilini non morosi, in forma collettiva, al costo iniziale rivalutato annualmente del tasso di inflazione più l'1,3%;
- Agli inquilini non morosi, in forma individuale, al costo iniziale rivalutato annualmente del tasso di inflazione più il 2%;
- A prezzi di mercato con offerta in prelazione agli inquilini;
- Ai comuni o agli ex IACP al costo iniziale rivalutato annualmente del tasso di inflazione.

I finanziatori: chi mette cosa

Oltre alla partecipazione diretta da parte dello Stato quantificata in circa 500 milioni €, si aggiungono i finanziamenti attivati da investitori pubblici e privati sia nel Sistema Integrato dei Fondi, sia nelle altre quattro linee di intervento sopra elencate. Tra queste forme di finanziamento si sottolinea in particolare quella delineata per la maggior parte dei comuni e per alcuni ex IACP che saranno chiamati a conferire aree edificabili e/o diritti edificatori al sistema produttivo. Una partita importante, dunque, si gioca sulla valutazione delle aree edificabili che verranno conferite nei fondi immobiliari o cedute gratuitamente agli operatori in cambio di una quota degli alloggi realizzati; le capacità di valutazione e di contrattazione degli enti locali saranno messe alla prova nel confronto con il mondo della finanza e con quello della promozione immobiliare. Anche le Regioni, già interessate dallo spostamento di fondi ad esse destinati per l'edilizia pubblica verso il Piano casa 1 (per i quali il governo si è impegnato, in sede di Conferenza unificata, a reperire 350 milioni di € da girare alle regioni stesse), saranno chiamate a contribuire in termini di patrimonio (conferendo ai fondi gli alloggi ex IACP), in termini di agevolazione delle procedure (scelta dei progetti prioritari, selezione locatari, accreditamento operatori).

Tra gli investitori pubblici o privati, un ruolo particolarmente importante sarà riservato alla Società di Gestione del Risparmio (SGR) che sarà incaricata di gestire il Fondo principale da cui si dipartiranno le partecipazioni e i cofinanziamenti per i fondi di investimento immobiliare

locali. Tale ruolo, al momento, sembra possa essere ricoperto dalla Cassa Depositi e Prestiti (CDP) che ha già definito un progetto, ha creato una apposita SGR, ha i fondi disponibili e, in ultimo, raccoglie all'interno della propria compagine azionaria i maggiori interessati alla gestione dei fondi locali: ACRI (Associazione di Fondazioni di Casse di Risparmio) e ABI (Associazione Bancaria Italiana) entrambe col 15%, oltre al socio pubblico di maggioranza col 70% del capitale (il Ministero dell'Economia e delle Finanze). Notizie giornalistiche delle ultime settimane ventilano un interessamento fattivo ad assumere il ruolo di gestore del Fondo centrale da parte di BNP-Paribas, istituto di credito con esperienza nel settore dei fondi immobiliari italiani (ne gestisce tre).

Accanto al pilastro pubblico, dunque, si configura il pilastro privato costituito dal sistema del credito che si inserirà in tutti i risvolti del Piano casa 1 poiché sarà coinvolto a tutti i livelli nel SIF e fornirà i finanziamenti a tutte le linee di intervento fornendo risorse in leva finanziaria agli enti locali (Regioni e Comuni), ai privati che interverranno in project financing, agli operatori (imprese e cooperative) e agli acquirenti di alloggi ERP (vecchi alloggi ex IACP da dismettere) e di edilizia convenzionata e libera di nuova costruzione. E' stato stimato che, in presenza delle adeguate garanzie patrimoniali e di redditività, la leva finanziaria può arrivare al 70% del patrimonio complessivo del fondo.

Il terzo pilastro del Piano casa 1 è costituito dagli investitori privati, quelli istituzionali di lungo periodo che si impegneranno finanziando il SIF e quelli del settore immobiliare che promuoveranno gli interventi edilizi privati. Gli investitori privati saranno chiamati ad intervenire con capitali propri nell'edilizia totalmente libera e, per quelli che vi si impegneranno, nell'edilizia sociale (convenzionata e social housing) e la loro remunerazione sarà garantita dalla vendita di abitazioni in edilizia libera e, nella quota di edilizia sociale, dai canoni di locazione e dai patti di futura vendita a 10 anni.

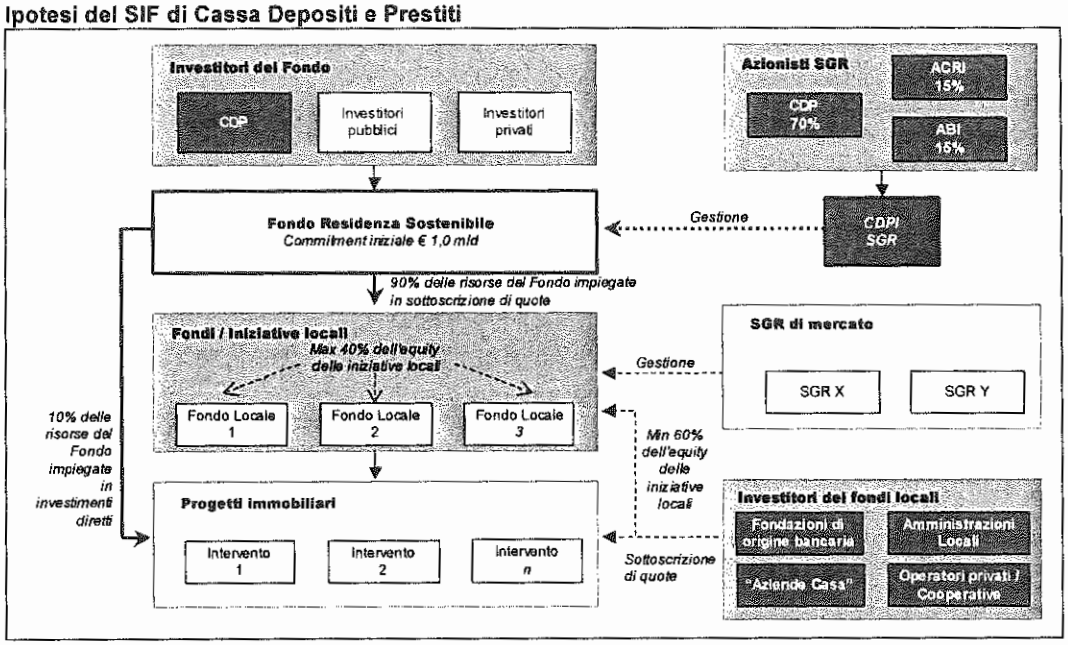
Il meccanismo di funzionamento del SIF

Una attenzione particolare va riservata alla spinta alla sempre maggiore finanziarizzazione del sistema di promozione immobiliare pubblica attraverso l'introduzione del SIF. I fondi immobiliari che verranno attivati sul territorio grazie al cofinanziamento da parte del Fondo principale e degli istituti di credito territoriali (Casse di Risparmio) rappresentano un punto di incontro tra il settore pubblico e quello privato. Lo schema del Sistema Integrato dei Fondi presentato dalla Cassa Depositi e Prestiti già nel 2008 individua tutti i partecipanti e permette di stimare alcune quantità. Il fondo principale, di ammontare minimo pari ad 1 miliardo € e dimensione obiettivo pari a 3 miliardi, sarà finanziato da 150 milioni statali, da un

quota tra i 500 e gli 850 milioni da CDP (ad oggi valutata in 600 milioni), da una quota da stabilire immessa da investitori privati (oggi valutabile in 250 milioni). La SGR che si candida ad amministrare il fondo è quella di CDP.

I fondi attivabili sul territorio verrebbero, in ottemperanza alla normativa, partecipati dal fondo principale in misura massima del 40% (l'obiettivo sarebbe intorno al 30% per aumentare il moltiplicatore delle risorse pubbliche) e a tali partecipazioni verrebbe destinato il 90% delle disponibilità (nell'ipotesi 900 milioni); il restante 10% (100 milioni) verrebbe direttamente investito dal fondo principale nei progetti immobiliari.

Ipotesi del SIF di Cassa Depositi e Prestiti



Fonte: Cassa Depositi e Prestiti

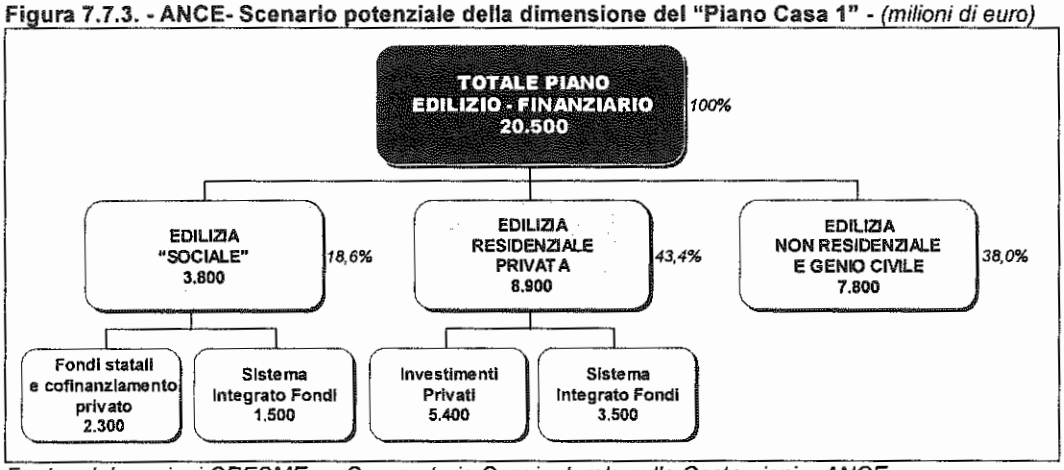
La gestione dei fondi locali sarebbe demandata alle SGR che operano sul mercato sia già esistenti, sia costituite *ad hoc* dagli operatori creditizi territoriali. La partecipazione ai fondi locali richiederebbe una partecipazione minima del 60% nel capitale da parte degli investitori legati al territorio (l'obiettivo sarebbe di arrivare al 70%) con un ruolo finanziario importante per le casse di risparmio; un ruolo patrimoniale fondamentale per gli ex IACP che conferirebbero tutto o parte del loro patrimonio immobiliare (alloggi, immobili commerciali, aree edificabili); un ruolo misto per le Amministrazioni locali che apporterebbero patrimonio (alloggi, altri immobili, aree edificabili) ma anche snellimenti nelle procedure burocratiche e riduzioni degli oneri; un ruolo misto anche per gli operatori privati e per le cooperative che potrebbero apportare patrimonio immobiliare, capitali, opere edilizie, capacità gestionale.

Fare i conti: il possibile bilancio economico e le risorse attivabili

Nelle valutazioni del governo, confermate dall'ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili), potranno essere rese disponibili dalle 100 alle 125 mila abitazioni tra programmi di nuova costruzione e di riqualificazione del patrimonio esistente. Tra queste si prevede che il 30% avrà connotazione sociale considerando sia l'edilizia sovvenzionata, sia la convenzionata e il *social housing;* in totale potrebbero essere realizzate dalle 30 alle 38 mila abitazioni sociali da concedere in locazione a canone moderato o sociale (non meno di 25 anni l'ERP, non meno di 10 anni quelle in patto di futura vendita) o da vendere a prezzi convenzionati. Le abitazioni costruite in edilizia libera, sulla base dello schema disegnato dall'ANCE, dovrebbero risultare dalle 70 alle 88 mila e potranno essere vendute o affittate a prezzo di mercato. Oltre alla costruzione di alloggi, il Piano Casa 1, attiverà investimenti in riqualificazione urbana, in opere infrastrutturali e in edilizia non residenziale. Secondo le analisi ANCE pubblicate lo scorso anno, il potenziale di investimenti attivabili dal Piano casa 1 sarebbe di circa 20,5 miliardi € con una ripartizione che vedrebbe privilegiata l'edilizia residenziale privata (8,9 miliardi pari al 43,4% del totale) e l'edilizia non residenziale e le opere infrastrutturali (7,8 miliardi pari al 38,0% del totale) mentre, l'edilizia sociale costituirebbe il 18,6% con i 3,8 miliardi € potenziali.

Tali ipotesi fanno riferimento ad una dimensione del SIF pari a 5 miliardi € di cui si ipotizza che 1,5 miliardi vadano a finanziare progetti sociali e 3,5 miliardi entrino nella realizzazione di edilizia abitativa privata. Altri 2,3 miliardi da destinare al social housing sarebbero di provenienza pubblica con cofinanziamenti privati. Infine, la quota maggiore di investimenti sarebbe costituita dai 5,4 miliardi in edilizia residenziale privata.

Figura 7.7.3. - ANCE- Scenario potenziale della dimensione del "Piano Casa 1" - *(milioni di euro)*



Fonte: elaborazioni CRESME su Osservatorio Congiunturale sulle Costruzioni – ANCE

I progetti pronti a partire sul territorio

L'interesse per un Piano di edilizia abitativa di tali dimensioni, che fa tornare alla memoria quelli realizzati negli anni '60 e '70 con i fondi GESCAL, pur in ritardo nelle procedure di attuazione, ha messo in moto un numero notevole di operatori del mercato. Si susseguono le notizie e le presentazioni di piani edilizi sociali con il supporto finanziario dei fondi immobiliari e la cooperazione tra amministrazioni locali e ampi settori dell'edilizia (dalle imprese alle cooperative, fino agli artigiani). Da notizie apparse sui mezzi di informazione già molti soggetti sono pronti a partire come Lega Coop che potrebbe promuovere in tempi brevi 6 fondi locali (tra questi i maggiori sarebbero a Milano, Torino e Parma); Cariplo, come principale rappresentante delle casse di risparmio è pronta a sostenere il fondo di fondi centrale ed ad entrare nel capitale di molti fondi locali; proliferano anche gli studi di fattibilità che indicano il nodo centrale da sciogliere nel costo di cessione delle aree edificabili che verranno individuate da Regioni e Comuni. Secondo le valutazioni, infatti, benché la redditività con aree edificabili cedute a prezzo di mercato risulti in linea solo con l'inflazione programmata, si otterrebbero livelli di redditività adeguati agli investitori con conferimenti di aree inferiori (fino alla gratuità). Dal costo delle aree, proseguono le stime, dipende anche la quota di edilizia sociale che si riuscirà a realizzare mantenendo i livelli di redditività appetibili anche per gli investitori privati.

Il possibile bilancio: il costo della socialità a carico del patrimonio pubblico

Si parte da alcuni dati di fatto: le abitazioni occupate in locazione in Italia sono meno del 18% contro il 77% in proprietà e il 5% ad altro titolo; l'affitto sociale è limitato al 4% dello stock complessivamente occupato da famiglie. Ciò significa, però, che poco meno del 25% delle famiglie in affitto gode di un alloggio di proprietà pubblica (poco meno di 1 milione considerando gli alloggi ex IACP, quelli dei comuni e quelli dello Stato). I finanziamenti GESCAL (il cui prelievo è terminato nel 1992 ma i cui fondi sono rimasti attivi fino al 1998) hanno permesso ampi interventi di edilizia sociale che ha presto assunto la connotazione di assistenzialismo e, non garantendo il ricambio all'interno del patrimonio, ha immobilizzato risorse iper-garantendo quote consistenti di famiglie. Nel contempo, quelle escluse dall'assistenza pur avendo i requisiti e quelle borderline hanno dovuto confrontarsi con il mercato. Il Piano nazionale per l'edilizia abitativa ha indubbiamente il merito di riportare interesse verso il tema del disagio abitativo che è mutato negli anni per quantità, per frammentazione e per livello e tipologia di reddito. Tali differenti situazioni appaiono fatte proprie nei provvedimenti che danno vita al Piano e gli strumenti di attuazione rappresentano il compromesso tra la necessità di alloggi sociali e la necessità di remunerare i partner privati. L'elemento che emerge come discriminante per la redditività degli interventi è il

valore di trasferimento dei diritti edificatori e delle aree edificabili messe a disposizione dai comuni. Un altro elemento particolarmente interessante è l'apertura ai capitali privati e di origine bancaria che entrano nella proprietà del patrimonio pubblico conferito ai fondi o edificato da essi. Ancora, sarà importante analizzare come i processi di vendita del patrimonio immobiliare pubblico riusciranno a finanziare i nuovi programmi edilizi che, secondo quanto ribadito nel DPCM 191/09, dovranno portare ad un "incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica con risorse dello Stato, delle regioni, delle province autonome, degli enti locali e di altri enti pubblici". Come la stessa Federcasa ricorda, la vendita del patrimonio ex IACP ha interessato, dal 1993 al 2008, circa 155.000 abitazioni con un ritorno complessivo per le casse delle Aziende Casa inferiore a 3,7 miliardi. Corrispondono a 23.700 € per alloggio. Se venisse replicato tale valore medio nelle vendite di prossima attuazione, verrebbe garantito il finanziamento di un nuovo alloggio ogni quattro case vendute. Se si vendesse tutto il patrimonio ex IACP si avrebbe una perdita del 75% del patrimonio edilizio pubblico.

In definitiva, attraverso la vendita di patrimonio pubblico agli inquilini, più che incrementare il numero di alloggi in affitto si ottiene una maggior diffusione della proprietà. Le scelte operate in Italia hanno ampiamente favorito la fruizione della casa attraverso la proprietà e sono state tese ad assistere il comparto della locazione. Che il mondo dell'edilizia sia cambiato da due anni a questa parte è evidente poiché, le imprese, difficilmente potrebbero ottenere, oggi, i rendimenti sul capitale investito che si ritraevano in fase di euforia immobiliare. Il Piano Casa 1 può costituire un'opportunità per ritarare il sistema dell'immobiliare su nuovi (e inferiori) tassi di rendimento e su nuovi modelli di offerta.
L'equilibrio tra questi elementi e queste necessità sarà il parametro attraverso il quale si potranno giudicare gli esiti del Piano. I nodi che stringono il settore dell'edilizia residenziale pubblica, intanto, restano intatti: la tassazione di cui sono oggetto gli ex IACP (ICI e IRES), la gestione e la quasi inesistente rotazione del patrimonio, lo sviluppo e la promozione di società immobiliari quotate a capitale pubblico o in partnership (SIIQ).

4.2. Il Piano Casa 2 – "Misure urgenti per il rilancio dell'economia attraverso la ripresa delle attività imprenditoriali edili"

A livello nazionale, ufficialmente, è denominato "Misure urgenti per il rilancio dell'economia attraverso la ripresa delle attività imprenditoriali edili". Regionalmente si declina in circa venti modi diversi: "misure straordinarie per il settore edilizio" oppure "intervento straordinario", a volte viene integrato con "per il miglioramento della qualità del patrimonio residenziale" e

altre volte rientra in "Governo e riqualificazione solidale del territorio". Un po' meno ufficialmente è anche chiamato "Piano casa due", o "Villettopoli", o ancora "Appartamenti per le suocere".

Al di là delle denominazioni, che però distinguono nettamente i vari livelli di consenso e di orientamento politico (e di ipocrisia amministrativa), quel che importa è che questi provvedimenti nazionali e territoriali avranno certamente un impatto sul territorio e sull'economia dell'edilizia. Il CRESME ha elaborato due ipotesi che riguardano gli investimenti in interventi di ampliamento del patrimonio residenziale esistente: la prima è basata su due indagini condotte presso le famiglie e che hanno portato al risultato di un'adesione con intervento di ampliamento, pari al 12% di coloro che posseggono un fabbricato avente i requisiti previsti dalle norme; la seconda, di carattere "prudenziale" che dimezza la quota al 6% (anche alla luce dei segnali che provengono dal territorio). La ricaduta economica di quest'ultima ipotesi è stata integrata nella stima degli investimenti in edilizia residenziale di nuova costruzione, attraverso una prevedibile diluizione in 5 anni.

La genesi, il dibattito e la proliferazione normativa

In un contesto recessivo occorre immaginare interventi di sostegno ai vari settori, meglio se non si intacca il debole bilancio pubblico. L'idea di fondo è stata semplice: consentire un ampliamento del 20% del patrimonio edilizio, al di fuori della normativa urbanistica e con modelli procedurali snelli, al fine di mettere in campo una rilevante quantità di risorse economiche oggi immobilizzate per l'incertezza e la crisi. A dieci minuti dal 1° aprile 2009 è stata firmata l'Intesa Governo, Regioni, Autonomie Locali che tracciava le linee poi riprese dalla grande maggioranza dei testi di legge regionali. All'annuncio del provvedimento, in particolare su ciò che riguarda gli ampliamenti delle cosiddette villette, si sono confrontate e scontrate diverse reazioni nel mondo politico, culturale e scientifico. La maggior parte delle considerazioni verteva sugli aspetti relativi alla congruità ambientale e paesaggistica, alla prevaricazione o meno della regolamentazione urbanistica, alle competenze istituzionali, all'ambito giuridico, all'equità sociale. Effettivamente, i temi in gioco pongono diverse perplessità. Ad esempio, i rischi di cementificazione e di degrado del patrimonio edilizio, che ci sono, ma certo non si può portare ad esempio quello che è stato realizzato, anche negli ultimi dieci anni, dove la pianificazione ha dettato le regole. I 10 miliardi di metri cubi di edilizia residenziale e non residenziale realizzati non brillano certo per la loro qualità. Quello che è sembrato invece realmente mancare nel dibattito post annuncio, è la consapevolezza che questa avrebbe potuto essere una grande occasione di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio italiano. Il nostro patrimonio edilizio è un vero colabrodo energetico. In più gli obiettivi di riduzione dei consumi e di incremento delle fonti energetiche alternative sono

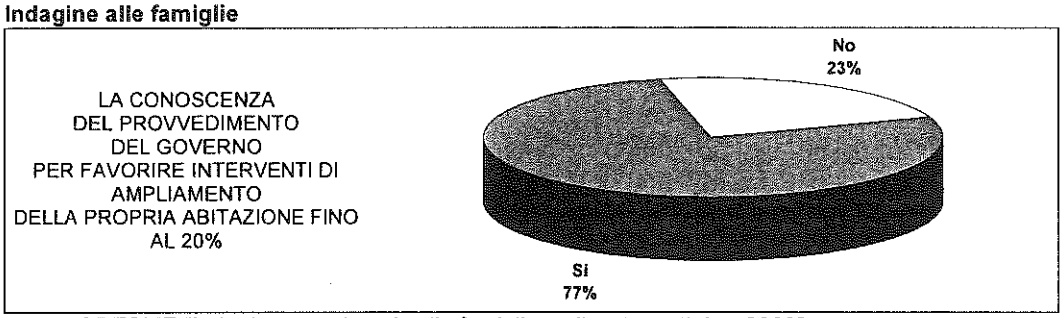
una delle partite economiche dei prossimi anni. A livello territoriale, poi, gli indirizzi energetici sono stati pensati da molte Regioni, una buona parte di loro ha fissato vari standard energetici (per esempio Toscana, Lombardia, Emilia Romagna, ecc.)

Le Regioni hanno quasi tutte legiferato in materia. Ai primi di novembre, manca l'approvazione consiliare ai disegni normativi solo per quattro Regioni (Campania, Sicilia, Molise e Calabria). E siamo a 250 giorni dall'accordo in Conferenza Stato Regioni rispetto ai 90 giorni previsti! Gli articolati dei diversi provvedimenti regionali, sulle linee dell'intesa nazionale, incentivano attraverso deroghe e premialità di vario genere interventi di ampliamento e di demolizione-ricostruzione di fabbricati residenziali e, spesso, non residenziali. I vincoli e le modalità di attuazione di tali interventi, presentano nelle diverse realtà territoriali dei gradi di libertà e di limitazione piuttosto differenti, rispecchiando il più delle volte il carattere politico dei vari governi regionali. A titolo esemplificativo, alcune Regioni hanno più di altre subordinato l'agevolazione a prescrizioni severe di efficientamento energetico degli edifici (Piemonte, Toscana, Umbria). Altre Regioni hanno incentivato gli interventi sul patrimonio abitativo pubblico (Piemonte, Lombardia, Campania, Lazio, Umbria). Alcune si sono rivelate più "permissive" su diversi fronti (Veneto e Sicilia). Insomma il quadro si presenta piuttosto variegato e sembra che la tensione principale sia stata quella della difformità (Vedi anche il prospetto riassuntivo nelle pagine seguenti).

Le misure dell'impatto dei provvedimenti: l'indagine alle famiglie e la quantità di edifici potenzialmente ampliabili

Ora, che il confronto sui temi ambientali e urbanistici si è spostato a livello locale, l'interesse pare convogliare sulla misura dell'impatto economico che il Piano può comportare. In altre parole quanti saranno i proprietari di casa che interverranno sul proprio fabbricato, quanto investiranno. Nei mesi di maggio e di ottobre di quest'anno, il CRESME ha condotto due indagini su un campione di mille famiglie, adeguatamente stratificato sul territorio nazionale e tenuto conto delle diverse tipologie dei fabbricati posseduti. Il 77% delle famiglie nell'ultima rilevazione era a conoscenza del provvedimento agevolativo.

Indagine alle famiglie



Fonte: CRESME "Indagine campionaria alle famiglie realizzata a ottobre 2009"

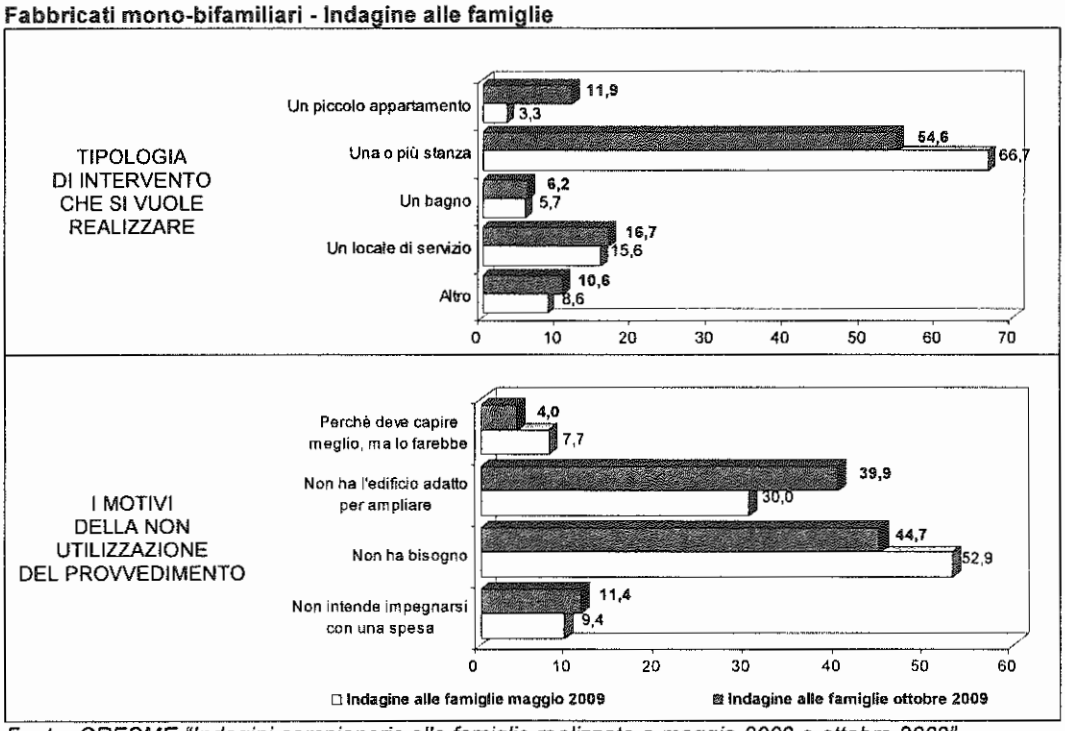
E' stato poi domandato agli intervistati se avessero o meno l'intenzione di intervenire sul proprio edificio beneficiando delle deroghe previste. Il 6,3% nella rilevazione di ottobre ha risposto affermativamente ma, filtrando le risposte attraverso la tipologia di immobile posseduta e isolando i villini e le piccole palazzine, è emerso che è intenzionato ad intervenire il 9,8% dei proprietari di monobifamiliari (era il 10,1% a maggio) e il 5,8% dei proprietari di piccole palazzine (era l'11,5% a maggio, e questo configura una maggiore informazione sui vincoli dei dispositivi normativi). E ancora, il 7,7% nelle monobifamiliari riteneva di dover approfondire meglio l'argomento ma che probabilmente avrebbe effettuato l'intervento.

Intenzione di utilizzo per tipologia di edificio - Indagine alle famiglie *(valori percentuali)*

	MAGGIO 2009			OTTOBRE 2009		
	Totale	di cui:		Totale	di cui:	
		mono-bifamiliari	*piccola palazzina*		*mono-bifamiliari*	*piccola palazzina*
Si	**6,9**	10,1	11,5	**6,3**	9,8	5,8
No	**93,1**	89,9	88,5	**93,7**	90,2	94,2
Totale	**100,0**	100,0	100,0	**100,0**	100,0	100,0
No, perché deve capire meglio, ma lo farebbe	***7,7***			***4,0***		

Fonte: CRESME "Indagini campionarie alle famiglie realizzate a maggio 2009 e ottobre 2009"

Fabbricati mono-bifamiliari - Indagine alle famiglie



Fonte: CRESME "Indagini campionarie alle famiglie realizzate a maggio 2009 e ottobre 2009"

Il CRESME ha assunto come quota verosimile di propensione all'investimento il 12% (originata anche dalle diverse considerazioni sulla conoscenza più estesa del provvedimento e sugli approfondimenti successivi) di coloro che posseggono immobili che rientrano nei limiti definiti dai provvedimenti. E si tratta di una percentuale improntata alla cautela: l'esperienza di chi effettua rilevazioni di tale genere induce a considerare normalmente un sensibile margine di reticenza degli intervistati a dichiarare redditi e intenzioni di spesa.
Parallelamente alle elaborazioni sulle indagini campionarie si è provveduto ad isolare quegli edifici che rientrano nei requisiti previsti generalmente dalle norme. L'attività si è basata essenzialmente sui dati che provengono dal Censimento della Popolazione e abitazioni, dai Sistemi Informativi del CRESME, dell'Agenzia del Territorio. L'esito è di oltre 9 milioni di edifici, per un complesso di 6,5 miliardi di mc e comprendenti 13,1 milioni di abitazioni, potenzialmente ampliabili. Siamo in effetti un Paese di piccola edilizia diffusa.

Italia - abitazioni e edifici ad uso abitativo[1]

	Edifici	Volumetria ('000mc)	Abitazioni
Mono-bifamiliari			
Censimento 2001	9.182.516	6.205.750	11.462.944
produzione 2002-2008[2]	256.604	238.751	352.807
Stock 2008	9.439.120	6.444.501	11.815.751
di cui: inferiori a 1.000 mc	***8.683.990***	***5.869.652***	***10.870.491***
Tri-quadri familiari			
Censimento 2001	1.031.757	2.035.509	3.478.593
produzione 2002-2008[2]	51.008	92.256	173.427
Stock 2008	1.082.765	2.127.765	3.652.020
di cui: inferiori a 1.000 mc	***633.418***	***622.371***	***2.115.068***
Edifici con oltre 4 abitaz.			
Censimento 2001	1.012.322	6.178.313	12.327.343
produzione 2002-2008[2]	95.586	485.459	1.259.203
Stock 2008	1.107.908	6.663.772	13.586.546
di cui: inferiori a 1.000 mc	***33.237***	***31.986***	***163.039***
TOTALE EDIFICI			
Censimento 2001	11.226.595	14.419.572	27.268.880
produzione 2002-2008[2]	403.198	927.532	2.028.315
Stock 2008	11.629.793	15.347.104	29.297.195
di cui: inferiori a 1.000 mc	***9.350.645***	***6.524.009***	***13.148.597***

Fonte: elaborazioni CRESME su dati Cresme/SI
(1): comprensivo dell'erosione/riproduzione delle abitazioni e dei volumi e (nel totale) ricavate da ampliamenti (post '01)
(2): a decorrere dall'ottobre 2001 (data Censimento)

Ipotesi A: 12% di adesioni per 62 miliardi di euro; ipotesi B: 6% di adesioni per 31 miliardi di euro. Ma in cinque anni

In definitiva, proiettata la quota scaturita dall'indagine presso le famiglie agli immobili residenziali esistenti, depurati dai fabbricati che superano i mille metri cubi e tenuto conto dei tessuti urbani sui quali è possibile intervenire, si perviene a oltre 150 milioni di metri cubi di ampliamenti nelle intenzioni delle famiglie, pari appunto a circa 62 miliardi di euro di risorse investite. Ciò comporterebbe la creazioni di circa 346mila alloggi, 1/4 degli interventi di

ampliamento si ritiene funzionale a ricavare un piccolo appartamento, oltre a 12,6 miliardi di euro in oneri tributari e di progettazione.

Impatto del provvedimento - Ipotesi A: quota di adesione: TOTALE 12% [1]
Stima degli investimenti attivabili con ampliamento del 20% cubatura

	TOTALE	Mono-bifamiliari	Tri-quadri familiari	Edifici con oltre 4 abitaz.
Ampliamenti *(mc tot '000)*	156.576,2	140.871,6	14.936,9	767,7
di cui: nuovi alloggi ricavati	346.114	326.115	19.003	997
Investimenti [2] *(mln euro)*	**62.630,5**	**56.348,7**	**5.974,8**	**307,1**
Altri oneri [3] *(mln euro)*	**12.589,9**			
IMPATTO OCCUPAZIONALE				
n° occupati diretti:	782.881			
n° occupati indotto:	271.660			

Fonte: elaborazioni CRESME su dati Cresme/SI
(1): stima da indagine campionaria CRESME
(2): al netto di oneri vari (tasse e tributi, progettazione, etc) importo unitario=400€/mc
(3): oneri vari (progettazione, Iva al 10%, oneri urbanizzazione e contributo c/costr.)

Oneri che vanno in parte alla progettazione, ma che maggiormente rappresentano gettito per gli enti locali dove, anche quando scontati, genererebbero incassi per oltre 3 miliardi di euro. Ancora più elevato il gettito erariale: nell'ipotesi dell'IVA al 10% l'incasso sarebbe di oltre 6 miliardi di euro. Circa il doppio o poco meno del gettito previsto a seguito della regolarizzazione dei capitali all'estero.

Nella seconda ipotesi che, per motivi prudenziali è stata adottata dal CRESME nella stima degli investimenti, si è pervenuti a 31,3 milioni di euro, per 78,3 milioni di mc e 173mila nuovi alloggi. Interventi, tuttavia, che non saranno effettuati in uno o due anni ma, considerate le normative regionali e la tempistica prevista per presentare la domanda di autorizzazione più i tempi necessari per il cantiere (e senza considerare le proroghe dei termini) dovrebbero protrarsi per 5 anni, dal 2010 al 2014. Valutando l'attitudine a ritardare le iniziative, con questa articolazione temporale degli interventi e, conseguentemente del flusso di risorse:

2010	2011	2012	2013	2014
10%	20%	25%	30%	15%

In altri termini, considerando che la crisi nel settore edilizio coinvolgerà gli anni 2009-2010-2011, già nel 2009 non ci saranno gli effetti delle legislazioni regionali sul mercato edilizio. Le DIA potranno essere presentate tra i 18 e i 24 mesi dalla operatività della legge. Stiamo parlando della seconda parte del 2010 per alcune regioni, per la maggior parte del 2011. Da allora ci saranno dai 2 ai 4 anni per realizzare i lavori (a seconda delle regioni). Quando c'è una scadenza gli italiani arrivano sempre all'ultimo momento utile. Il tempo oggi è considerato una variabile favorevole dalla domanda. C'è ancora la crisi. A maggior ragione si aspetterà. Così l'onda della domanda di ampliamento arriverà per la progettazione tra la

seconda parte del 2010 e il 2011, per la produzione diluita tra la fine del 2011, il 2012, il 2013 e il 2014. Se doveva essere una manovra anticongiunturale, qualcosa non ha funzionato.

Impatto del provvedimento - Ipotesi B: quota di adesione: TOTALE 6%[1]
Stima degli investimenti attivabili con ampliamento del 20% cubatura

	TOTALE	Mono-bifamiliari	Tri-quadri familiari	Edifici con oltre 4 abitaz.
Ampliamenti *(mc tot '000)*	78.288,1	70.435,8	7.468,5	383,8
di cui: nuovi alloggi ricavati	173.057	163.057	9.501	499
Investimenti [2] *(mln euro)*	**31.315,2**	**28.174,3**	**2.987,4**	**153,5**
Altri oneri [3] *(mln euro)*	**6.294,9**			
IMPATTO OCCUPAZIONALE				
n° occupati diretti:	391.441			
n° occupati indotto:	135.830			

Fonte: elaborazioni CRESME su dati Cresme/SI
(1): stima da indagine campionaria CRESME
(2): al netto di oneri vari (tasse e tributi, progettazione, etc) importo unitario=400€/mc
(3): oneri vari (progettazione, Iva al 10%, oneri urbanizzazione e contributo c/costr.)

Perché gli italiani investirebbero nel proprio edificio/abitazione

Questo, semplificando l'esposizione della metodologia, il succo dell'esercizio di stima. Da qualche parte, emergono alcune, non molte per la verità, perplessità sulla dimensione della disponibilità a spendere da parte dei proprietari di fabbricati mono-bi familiari, o comunque degli edifici per i quali sono consentiti gli interventi (generalmente quelli sotto i mille metri cubi). A supporto di tale valutazione è la condizione di "impoverimento" nell'attuale fase ciclica – siamo in recessione – e la propensione a centellinare i propri risparmi e il proprio reddito tipica di fasi come l'attuale. Allora, perché investire in una fase economica che solleciterebbe invece la cautela?

Alcune informazioni di base: alla fine del 2007, la ricchezza netta delle famiglie ammontava a 8.511 miliardi (Banca d'Italia). Per farsi un'idea di tale dimensione, il PIL nazionale era nel 2007 di 1.540 miliardi; il debito pubblico pari a 1.600 miliardi. Sottratti alla ricchezza netta delle famiglie la consistenza dei debiti (circa 700 miliardi) e le attività finanziarie (ca. 3.600 miliardi) rimane la maggior quota di quasi 5.600 miliardi di attività reali: di questi, 4.540 miliardi (l'82%) è detenuto in abitazioni. In altri termini le abitazioni rappresentano più della metà della ricchezza netta, ma con due differenze sostanziali rispetto alle attività finanziarie: si tratta di una ricchezza diffusa (l'indice di concentrazione di Gini è pari a 0,594 contro il 0,800 della ricchezza finanziaria) e nell'ultimo periodo ha conosciuto una crescita del capital gain molto maggiore: fra l'89 e il 2004 il capital gain in abitazioni è cresciuto del 64%, a fronte del 20,6% delle azioni, del –31,1% dei titoli di Stato, del –2,4% dei patrimoni in

aziende e società (Banca d'Italia). Il confronto con altri Paesi europei denota inoltre che la ricchezza in abitazioni delle famiglie italiane misura 8,2 volte il reddito disponibile, a fronte di 7,7 volte nel Regno Unito, di 7,2 in Giappone, di 6,8 in Francia, di 5,5 negli Usa. Ancora: nella composizione dei debiti in essere presso le famiglie, quello per la casa incide in Italia per il 56,7%, per il 68% in Germania, per il 73% in Spagna e per l'81% in Francia. In altri termini le famiglie italiane dispongono di una ricchezza patrimoniale in case piuttosto importante e diffusa. Ciò comporta una maggiore cognizione della tutela economica derivante da tale ricchezza patrimoniale piuttosto che dalla ricchezza finanziaria (si pensi all'utilizzo, che si è diffuso dagli Usa all'Europa, della garanzia immobiliare per ottenere credito da destinare a spese impreviste o addirittura ai consumi). Va da sé che, in particolare fra i proprietari di immobili mono-bifamiliari che generalmente dispongono di un reddito più elevato della media, vi sia una "naturale" predisposizione ad aumentare il valore della propria abitazione (la propria ricchezza) attraverso la riqualificazione e l'aumento delle superfici, laddove ciò sia permesso. E non solo.

Tabella 7.8.5. - NORMATIVA – Edilizia residenziale

	Iter Normativo	Termini Scadenza domanda	Vincoli dimensionali	Ampliamento consentito	Demolizione e ricostruzione (Premialita')
Piemonte	L.R.	31/12/11	fino a 1200mc	20%	25%-35% (conseguimento risp.energia)
Lombardia	L.R.	16/04/11	tutte monobifamil.; 1200mc altre	unibif.:300mc; altri 20%	30% (risp. energia) - 35% (dotazione arborea)
Veneto	L.R.	11/07/11	nessuno	20%	40% (bioedilizia, fonti rinnovabili)
Toscana	L.R.	31/12/10	sul < 350mq	70mq	35% (eff. energetica, barriere architettoniche)
Umbria	L.R.	18 mesi	sul < 350mq	70mq	25% (certif.sost.ambient. classe B)
Campania	DDLR	18 mesi	fino a 1000mc e h < 7m	20%	35% (prestazioni energetico-ambientali, norme antisismiche)
Sicilia	DDLR	24 mesi (dem.-ric.)	fino a 1000mc	20%-25% (in base al volume)	30% (bioedilizia e risp. energia)
Lazio	L.R.	24 mesi	uni-pluri fam. fino a 1000mc	20%	35% (norme antisismiche, risp. energia)
E.Romagna	L.R.	31/12/10	fino a 350mq	20%	35% (risparmio energia)
Basilicata	L.R.	24 mesi	fino a 400mq	20%	fino a 40% (risp. energia, bioedilizia)
Abruzzo	L.R.	24 mesi	fino a 200mq	20%	35% (bioedilizia e energie rinnovabili)
Valle d'Aosta	L.R.	nessuna	non è indicato	20%	35% (edil.sost., fonti rinnovabili, risp.energia) 45% (ricosrso a programmi ntegrati)
Prov.Aut.Bolzano	Del.Prov.	iniz.lav. 31/12/10	almeno 300mc	fino a 160mq	ammesse solo se non viene demolito più del 50% del volume fuori terra
Prov.Aut.Trento	non ha recepito intesa Stato-regioni				
Friuli V.G.	L.R.	nessuna	non è indicato	fino a 200mc	35% (conseguimento qualità energetica)
Liguria	L.R.	24 mesi	fino a 1000mc	10%,20%,30% (in base al volume)	35% (risp. energia - norme antisismiche)
Marche	L.R.	18 mesi	fino a 1000mc	20%	35% (risp. energia - norme antisismiche)
Sardegna	L.R.	18 mesi	non è indicato	20%-30% (secondo requis.energ.)	30% (risp. energia)
Molise	DDLR	nessuna	non è indicato	20%	fino a 50% (uso tecniche antisismiche)
Puglia	L.R.	24 mesi	fino a 1000mc	20%	35% (sostenibilità ambientale)
Calabria	DDLR in Giunta	18 mesi	fino a 1000mc	20%	35% (risp. energia, norme antisismiche, superamento barriere architettoniche)

Fonte: CRESME su produzione normativa

Tabella 7.8.6. - NORMATIVA – Edilizia non residenziale

	Destinazioni d'uso	Ampliamento consentito	Demolizione e ricostruzione Premialita'
Piemonte	Artigianali, produttvi e ricettivi	20% max. 200 mq.	
Lombardia	sostituzione fabbr. produttivi	25% superficie coperta	30% (conseguimento risp.energia)
Veneto	tutte, esclusi edifici commerciali	20% superficie coperta	40% (bioedilizia fonti rinnovabili)
Toscana	nessuna		
Umbria	insed.industr./artig. (sup.fond>20.000mq)	20% superficie coperta	20% superficie coperta
Campania	nessuna		
Sicilia	tutte	20% superficie coperta	25% - 30% (bioedilizia)
Lazio	artig. - piccola industria fino a 1000mc	10%	35% (norme antisismiche, risp.energia)
E.Romagna	nessuna		
Basilicata	nessuna		
Abruzzo	nessuna		
Valle d'Aosta	tutte	20%	35% (ed. sostenibile, fonti rinnovabili, risp. energia), 45% (ricorso a progr. integrati)
Prov.Aut.Bolzano	nessuna		
Prov.Aut.Trento	non ha recepito intesa Stato-regioni		
Friuli V.G.	nessuna		
Liguria	previa approvazione dei Comuni	previa approv.Comuni	35% (risp. energia - norme antisismiche)
Marche	tutte	20%	35% (risp. energia, fonti rinnovabili, norme antisismiche)
Sardegna	attività produttive e turistico-ricettive	10%-30% (distanza linea costiera)	30% - 35% (risparmio energia)
Molise	tutte	20%	fino a 50% (uso tecniche antisismiche)
Puglia	previa approvazione dei Comuni	previa approv. Comuni	
Calabria	tutte	20%	35% (risp. energia, norme antisismiche, superamento barriere architettoniche)

Fonte: CRESME su produzione normativa

TECNOBORSA S.C.P.A. CONSORZIO PER LO SVILUPPO DEL MERCATO IMMOBILIARE (TECNOBORSA)

Tecnoborsa
Per lo Sviluppo e la Regolazione dell'Economia Immobiliare

CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE VIII AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI

INDAGINE CONOSCITIVA SUL MERCATO IMMOBILIARE

Audizione di TECNOBORSA

Giampiero Bambagioni, Vicepresidente e Responsabile delle Attività Scientifiche

Roma, 27 ottobre 2009

Ringrazio la Commissione ed il Presidente On. Angelo Alessandri per avere invitato Tecnoborsa a questa Audizione inerente l'*Indagine conoscitiva sul mercato immobiliare;* condividiamo appieno l'esigenza di approfondimento del quadro di riferimento sia al fine dell'implementazione di specifiche politiche che favoriscano la crescita e lo sviluppo urbano sostenibile, sia per attuare una "*politica abitativa come fattore determinate per affrontare l'attuale crisi economica e rilanciare lo sviluppo economico e territoriale*".

Per cui vorrei focalizzare questa Audizione, principalmente, sulle tematiche:

- del mercato immobiliare quale fattore di sviluppo economico e sociale;
- della necessità della trasparenza dell'informazione economica sia al fine della conoscenza della congiuntura e la definizione di programmi gestionali a livello nazionale che per favorire l'attrazione degli investimenti esteri nel settore.

Saranno evidenziate anche alcune idee circa interventi che potrebbero contribuire alla ripresa economica. Fermo restando la piena disponibilità ad affrontare qualsiasi altro argomento la Commissione desideri.

1. Introduzione

Tecnoborsa – l'Organizzazione del Sistema delle Camere di Commercio per lo Sviluppo e la Regolazione dell'Economia Immobiliare – ritiene che l'interconnessione sussistente tra filiera produttiva edilizia, necessità di riqualificazione e ristrutturazione di parte del patrimonio edilizio nazionale, efficienza energetica degli edifici, mercato immobiliare (di cui l'*housing* sociale costituisce una componente), mercato delle locazioni, professioni dell'immobiliare e politiche creditizie necessitino di un approccio olistico che consenta di affrontare in maniera incisiva l'attuale crisi economica per fornire risposte ai mutati scenari macroeconomici.

L'attuale quadro di riferimento edilizio-immobiliare costituisce, direttamente o indirettamente, la risultante di processi di forte innovazione tecnologica, crescente interconnessione con il settore finanziario, effettiva internazionalizzazione della domanda e dell'offerta in particolare per quanto attiene le seconde case, gli investimenti a reddito di operatori istituzionali (quali fondi immobiliari, fondi pensione, assicurazioni) nonché per il settore turistico-ricettivo.

Le istituzioni internazionali prestano rilevante attenzione allo sviluppo dei mercati immobiliari e – più in generale – al settore economico-immobiliare, in considerazione della correlazione diretta sussistente, a livello globale, tra grado di sviluppo economico e sociale e mercati immobiliari efficienti e ben regolati. Anche per le Economie in Transizione il comparto costituisce un settore che potrebbe contribuire in maniera significativa alla crescita del PIL pro-capite potendo apportare benefici alla qualità della vita dei cittadini di quei Paesi, con conseguente riduzione dei flussi migratori verso i Paesi maggiormente sviluppati.

2. Il mercato immobiliare quale fattore di sviluppo economico e sociale

La *World Bank* stima che il comparto immobiliare contribuisce ad innalzare del 25% il PIL di un Paese sviluppato e che lo *stock* di capitale rappresentato dal settore immobiliare è di circa due terzi della ricchezza globale.

Le Nazioni Unite Commissione Economica per l'Europa (UNECE) promuovono lo sviluppo dell'economia immobiliare in quanto moderni mercati immobiliari in sinergia

con le professioni ad essi collegate, un più agevole accesso ai prestiti ipotecari, e una efficiente amministrazione e la gestione del territorio, apportano effettivi benefici economici e sociali.

A tal fine l'UNECE, attraverso il relativo Real Estate Market Advisory Group (REM), ha promosso un confronto internazionale che ha coinvolto, nell'ultimo anno, esperti internazionali del settore nel corso di tre fasi di approfondita discussione: un seminario presso la sede ONU in New York; un forum internazionale a Roma (svoltosi presso la Camera di Commercio); un confronto presso la sede UNECE a Ginevra. Le risultanze di questo processo hanno comportato la definizione di specifiche Linee Guida – denominate "*Key Components of Real Estate Markets Framework*" volte a fornire indicazioni circa i settori e le attività strategiche che potrebbero essere sviluppate – armonizzandone i Principi con l'ordinamento giuridico e le peculiarità economico-sociali di ciascun Paese – nell'ambito dei settori che costituiscono o coinvolgono il comparto di riferimento.

Questi Principi – il cui articolato è stato definito sotto la guida di una *Task Force* internazionale[1] – sono in fase di pubblicazione. Tuttavia, per conoscenza, si allega alla presente l'articolato nell'ultima versione ufficiale disponibile, in quanto si ritiene che i dieci Principi richiamati possano costituire un punto di riferimento anche per il Sistema economico nazionale. L'elaborato è ispirato a fattori chiave ampiamente condivisi in ambito internazionale, quali: Sviluppo sostenibile[2], Buona *governance*, Trasparenza, Assunzione di responsabilità, Equità, Efficienza, oltre ad individuare criticità, indicare fattori di crescita, promuovere l'armonizzazione e la regolazione, nelle seguenti aree:

1. Quadro normativo
2. Catasto e sistemi di registrazione delle proprietà
3. Armonizzazione ed efficienza
4. Fattori di sviluppo dei mercati immobiliari
5. Buona *governance*

[1] Task Force che ha operato sotto la leadership di Giampiero Bambagioni, UNECE REM Former Chairperson.

[2] Nazioni Unite, 1987. "*Report of the World Commission on Environment and Development.*" Risoluzione dell'Assemblea Generale n. 42/187, dell'11 Dicembre 1987.

6. Credito e finanza immobiliare
7. Trasparenza e prodotti finanziari avanzati
8. Standard di valutazione e qualità dell'informazione economica
9. *Housing* sociale
10. Servizi professionali e formazione permanente.

3. Attendibilità e trasparenza dell'informazione economica quale ausilio dello sviluppo dei mercati e fattore di competitività

Tecnoborsa contribuisce alla conoscenza della congiuntura dei mercati immobiliari e delle caratteristiche della domanda e dell'offerta mediante specifiche indagini. Questi dati costituiscono un ausilio anche per la definizione di programmi gestionali (ad esempio per la pianificazione economica dei progetti, l'industria edilizia, scelte di politiche creditizie) e per gli investitori esteri che – in genere – sono poco attratti dai mercati maggiormente rischiosi, ovvero caratterizzati da poca trasparenza, incertezza del quadro normativo, insufficiente attendibilità dei dati circa i prezzi di mercato degli immobili. A tal fine vengono effettuate indagini periodiche dalle quali è possibile ricavare un quadro aggiornato e puntuale della situazione del mercato immobiliare in Italia, di quello residenziale in particolare:

a) sondaggi con cadenza trimestrale realizzati congiuntamente con Banca d'Italia (focalizzati sugli operatori di mercato), nei quali viene rilevato l'andamento delle compravendite, l'andamento delle quotazioni e le prospettive a breve e medio termine. L'indagine Banca d'Italia-Tecnoborsa costituisce uno strumento funzionale all'analisi ed alla elaborazione di scenari di tendenza attendibili, che possano risultare di supporto per scelte di natura economico-gestionale;

b) indagini periodiche sviluppate nell'ambito del proprio Centro Studi sull'Economia Immobiliare-CSEI (focalizzate sulle famiglie), che consente di definire un quadro degli orientamenti e delle attese nel breve e nel medio termine.

Indagini che potrebbero essere integrate dalla puntuale e sistematica conoscenza di ulteriori elementi statistici quali, ad esempio, il numero di concessioni edilizie (o permessi di costruzione), che vengono rilasciate ai fini dell'attivazione di nuovi cantieri

edilizi. Dati che, purtroppo, contrariamente a quanto avviene in altri Paesi (ad esempio gli USA) ove sono disponibili in tempi brevi, in Italia – forse a causa di uno scarso uso della telematica o per la ridotta importanza attribuita al dato sino ad oggi – vengono forniti dal Sistema Statistico Nazionale con ritardi che raggiungono i 12-18 mesi. Con evidente scarso rilievo ai fini della definizione dei fenomeni in atto nel settore.

Dalle due rilevazioni sopra richiamate, in sintesi, si evince:

- una crescente consapevolezza che la domanda dei cittadini è sempre più orientata verso abitazioni di qualità. Per "qualità" deve intendersi una *summa* di caratteristiche del bene, intrinseche ed estrinseche, che sintetizza: dotazioni, finiture, servizi, impiantistiche, elementi architettonici, elevata solidità-staticità ed efficienza energetica.

- che l'orientamento della domanda e le caratteristiche degli edifici troveranno – sempre più – una rappresentazione e una sintesi nel valore economico degli stessi. Valore che è costituito/rappresentato dal prezzo nel caso di compravendite e dal *valore del credito ipotecario* (nel caso di immobili posti a garanzia di mutui e finanziamenti). Al riguardo è opportuno richiamare la Direttiva 2006/48/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio[3] - e la Circolare Banca d'Italia n. 263 del 27 dicembre 2006 - relativa all'*accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio (rifusione)* che, nell'ambito della definizione sopra richiamata, prevede espressamente che il *valore di credito ipotecario* deve essere «*determinato in base ad un prudente apprezzamento della futura negoziabilità dell'immobile stesso, tenuto conto degli aspetti durevoli a lungo termine dell'immobile, delle condizioni normali e locali del mercato, dell'uso corrente dell'immobile e dei suoi appropriati usi alternativi ...*» ovvero assumono particolare rilievo tutti quei fattori di incremento e di decremento del valore inerenti: costi di gestione, costi di manutenzione e costi di adeguamento dell'immobile, tra cui la durabilità, l'efficienza e l'efficacia. Ne consegue che anche l'efficienza energetica degli edifici costituisce una caratteristica destinata ad avere un impatto crescente sulla domanda, sul valore dei beni e, inevitabilmente, sulla produzione edilizia.

[3] *Direttiva recepita – contemporaneamente alla Direttiva 2006/49/CE – con il D.L. 27 dicembre 2006, n. 297, in G.U. n. 299 del 27 dicembre 2006, convertito con modificazioni dalla legge 23 febbraio 2007, n. 15 in G.U. n.46 del 24 febbraio 2007.*

4. La figura di Valutatore immobiliare indipendente certificato (caratterizzato da comprovata qualificazione)

Sulla base di quanto sopra esposto si considera auspicabile una maggiore specializzazione dei valutatori e l'istituzione di una qualifica nell'ambito di ciascun albo o ruolo professionale. Moderni mercati immobiliari necessitano sempre più di attendibili stime dei valori immobiliari, anche tramite l'applicazione di metodologie univoche, per una corretta e puntuale interpretazione dei valori di mercato, non solo per quanto riguarda le compravendite ma anche - ed in particolare - per una corretta individuazione economica degli *asset* societari e per le attività di finanziamento immobiliare al fine della corretta definizione del *loan-to-value* (LTV) ovvero del rapporto tra valore del bene e quantità di mutuo erogabile.

Si ritiene pertanto necessaria la definizione di alcune regole e caratteristiche che definiscano la figura del valutatore immobiliare – sul modello del Certificatore energetico – che non implica la costituzione di alcun registro o albo, ma l'individuazione di una sezione dei vari albi nella quale dovrebbero essere iscritti coloro che possiedono una specifica preparazione nell'ambito dell'estimo e della valutazione immobiliare, in possesso di alcune caratteristiche *minime,* quali:

- possedere un diploma o una laurea tecnica di primo o di secondo livello compatibile con l'attività di valutatore immobiliare;
- essere iscritti nel rispettivo albo professionale ovvero nel ruolo dei Periti Esperti tenuto dalle Camere di Commercio;
- aver frequentato un corso abilitativo riconosciuto (promosso dall'Ente professionale di riferimento o in ambito universitario), avendone superato l'esame.

I valutatori immobiliari dovrebbero seguire periodicamente percorsi di *formazione/aggiornamento*.

5. La riqualificazione del patrimonio edilizio nazionale comprendente il consolidamento strutturale e l'efficienza energetica

Da una prima indagine dell'Agenzia del Territorio presentata a Ginevra nell'ambito dell'UNECE Working Party on Land Administration (WPLA)[4] emerge che, su 77 Provincie monitorate, sono stati rilevati 1.505.000 edifici nascosti ovvero sconosciuti al catasto. Ancorché per una parte possano essere immaginati semplici ritardi nell'accatastamento pur in presenza di edifici regolarmente edificati, è presumibile che un'altra parte sia conseguenza di ampliamenti e nuove costruzioni prive di permesso di costruzione.

Da una stima di Confedilizia emerge che in Italia vi sarebbero tra i 700 e gli 800 mila immobili inabitabili in quanto da ristrutturare o da rimettere in pristino, in gran parte situati nei centri storici.

Appare evidente che la vastità del patrimonio immobiliare è tale che lo Stato potrà reperire risorse, nel tempo, solo per la riqualificazione ed il consolidamento statico degli edifici pubblici strategici. Ne consegue che per quanto attiene l'edilizia privata – peraltro caratterizzata da una parte del patrimonio immobiliare esistente che si stima solo in parte coincidente con le più ampie casistiche sopra evidenziate, è stato costruito abusivamente in economia e poi (forse) solo amministrativamente sanato nel tempo – la riqualificazione necessita di essere incentivata con appropriati meccanismi che rendano conveniente al cittadino, anche fiscalmente, sostenere fin da subito il maggior costo di riqualificazione e la messa in sicurezza degli edifici esistenti.

Per questo potrebbe essere ipotizzata anche un'operazione di promozione della cultura della qualità (dal risparmio energetico alla sicurezza delle impiantistiche), della sicurezza statica-strutturale e del diverso valore di quegli edifici che rispondono pienamente alle normative urbanistico-edilizie vigenti.

Ne consegue che anche se solo una parte di questo patrimonio fosse oggetto di riqualificazione – con intereventi medi stimabili in 30 mila euro per immobile – per ogni 100 mila proprietà si attiverebbero investimenti per oltre 3 miliardi di euro. Con il conseguente impatto sulla ripresa economica e sulla disponibilità di moderne e più confortevoli abitazioni da dare in locazione, nonché con benéfici effetti sul gettito fiscale che lo Stato ricaverebbe dall'Iva e dalle altre imposte.

[4] Ginevra - Sessione di Settembre 2009.

6. L'edilizia sociale quale parte integrante e complementare del mercato immobiliare nonché quale strumento per soddisfare le esigenze abitative delle giovani coppie e delle fasce svantaggiate di reddito, per favorire la crescita economica e per ridurre la tensione abitativa

L'edilizia sociale può offrire opportunità di sviluppo per il mercato immobiliare e il settore dell'edilizia abitativa ed essere un fattore stabilizzante dello sviluppo economico. Una politica di edilizia sociale innovativa può contribuire al recupero ed alla riconversione del patrimonio edilizio fatiscente o sottoutilizzato, alla stabilizzazione della produzione edilizia mediante l'attuazione di programmi pluriennali di realizzazione di nuovi alloggi. Inoltre, può contribuire allo sviluppo urbano e all'applicazione di solidi *standard* ambientali sia nelle nuove costruzioni che nelle ristrutturazioni. In molti paesi occidentali esistono forme di sussidi per l'edilizia abitativa; molti di questi paesi spendono l'1-2% del PIL per la promozione di politiche per la casa. Sono auspicabili politiche locative che da un lato favoriscano il libero mercato quale presupposto per la mobilità delle persone, anche per ragioni di lavoro e di studio, e dall'altro consentano di dare risposte concrete – per esempio mediante l'integrazione di canone da parte dello Stato o affitti sociali sostenuti dallo Stato – a coloro che non hanno redditi sufficienti per pagare canoni di locazione anche bassi.

Si ritiene che lo sviluppo dell'*housing* sociale possa beneficiare nel contempo:

a) di modelli innovativi collaudati a livello europeo quali il *Project financing* e le *Public Private Partnerships* (PPP);

b) sostenibilità dell'investimento ovvero una redditività soddisfacente, comparabile ad investimenti analoghi nel settore immobiliare;

c) pre-condizioni fiscali quali l'introduzione di una *cedolare secca* per i contratti di locazione agevolati.

7. Conclusioni

Mi auguro che – nello spirito richiamato nell'Indagine conoscitiva – questi spunti possano essere utili a questa Commissione per definire normative capaci di rispondere ai mutamenti ed alle nuove esigenze emergenti.

NOMISMA

Nomisma

INDAGINE CONOSCITIVA SUL MERCATO IMMOBILIARE: ALCUNI SPUNTI DI RIFLESSIONE

VIII Commissione
Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici

Roma, 27 ottobre 2009

L'ECONOMIA ITALIANA

	Ciclo economico				Evidenza della crisi			
	2005	2006	2007	2008	III trim. 2008	IV trim. 2008	I trim. 2009	II trim. 2009
PIL	0,8	2,1	1,5	-1,0	-1,3	-2,9	-6,0	-6,0
Consumi finali	1,1	1,2	1,2	-0,9	-0,9	-1,5	-2,7	-1,8
Investimenti fissi lordi	1,4	3,2	1,6	-2,9	-2,5	-8,8	-13,0	-15,4
- Costruzioni	0,8	1,1	0,8	-1,8	-1,3	-6,1	-8,1	-8,1
Spesa pubblica	1,9	0,5	1,0	0,6	0,8	0,7	1,0	1,7
Esportazioni	2,0	6,5	4,0	-3,7	-3,9	-10,9	-21,9	-23,9
Importazioni	2,7	6,2	3,3	-4,5	-4,4	-8,9	-16,8	-18,1

Fonte: Conti economici trimestrali, 30 settembre 2009, Istat.

Roma, 27 ottobre 2009

Nomisma NUMERO ORE AUTORIZZATE CIG ORDINARIA

		Industria	Var. % annua	Edilizia	Var. % annua	Totale	Var. % annua
2005		102.287.673	-	40.943.118	-	143.230.791	-
2006		56.004.790	-45,2	40.800.861	-0,3	96.805.651	-32,4
2007		40.104.241	-28,4	30.520.823	-25,2	70.625.064	-27,0
	Gennaio	3.999.516	45,6	2.419.382	12,6	6.418.898	31,1
	Febbraio	3.963.666	23,7	2.920.653	18,0	6.884.319	21,2
	Marzo	3.469.466	-13,4	2.986.235	-2,0	6.455.701	-8,5
	Aprile	4.714.754	45,8	3.563.586	26,7	8.278.340	36,9
	Maggio	5.441.290	14,1	3.913.364	7,1	9.354.654	11,1
	Giugno	4.074.884	-4,7	3.452.494	20,6	7.527.378	5,5
2008	*Luglio*	5.669.233	82,2	3.387.707	47,0	9.056.940	67,2
	Agosto	786.018	53,8	665.090	9,2	1.451.108	29,5
	Settembre	6.367.600	68,5	2.984.891	14,7	9.352.491	46,5
	Ottobre	8.079.685	113,2	2.888.282	-6,4	10.967.967	59,5
	Novembre	12.194.208	253,4	2.545.328	0,0	14.739.536	145,9
	Dicembre	20.180.496	525,8	2.612.817	10,1	22.793.313	307,2
	Gennaio	17.371.214	334,3	2.480.383	2,5	19.851.597	209,3
	Febbraio	25.889.405	553,2	3.780.697	29,4	29.670.102	331,0
	Marzo	35.584.314	925,6	5.979.255	100,2	41.563.569	543,8
	Aprile	45.458.239	864,2	8.772.159	146,2	54.230.398	555,1
2009	*Maggio*	57.147.966	950,3	9.202.678	135,2	66.350.644	609,3
	Giugno	50.988.462	1.151,3	7.736.417	124,1	58.724.879	680,2
	Luglio	48.277.896	751,6	6.034.203	78,1	54.312.099	499,7
	Agosto	24.855.811	3.062,2	1.506.957	126,6	26.362.768	1.716,7
	Settembre	63.056.679	890,3	6.066.387	103,2	69.123.066	639,1

Fonte: INPS.

Roma, 27 ottobre 2009

Nomisma

EVIDENZA DELLA CRISI NEI PAESI AVANZATI

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Var. % PIL reale	Canada	3,0	2,9	2,5	0,4	-2,5	2,1
	Francia	1,9	2,4	2,3	0,3	-2,4	0,9
	Germania	0,7	3,2	2,5	1,2	-5,3	0,3
	Italia	0,7	2,0	1,6	-1,0	-5,1	0,2
	Giappone	1,9	2,0	2,3	-0,7	-5,4	1,7
	Regno Unito	2,2	2,9	2,6	0,7	-4,4	0,9
	Stati Uniti	3,1	2,7	2,1	0,4	-2,7	1,5
Investimenti (% sul Pil)	Canada	22,1	23,0	23,4	23,2	21,2	20,9
	Francia	20,3	21,1	22,2	22,2	19,9	19,8
	Germania	16,9	17,6	18,3	19,2	16,9	15,6
	Italia	20,7	21,6	21,8	21,2	18,1	17,4
	Giappone	23,6	23,8	24,1	23,5	21,2	21,3
	Regno Unito	17,1	17,5	18,3	17,0	13,7	14,1
	Stati Uniti	20,3	20,5	19,5	18,2	15,0	15,0
Disoccupazione (% sulla forza lavoro)	Canada	6,8	6,3	6,0	6,2	8,3	8,6
	Francia	9,3	9,3	8,3	7,9	9,5	10,3
	Germania	10,6	9,8	8,4	7,4	8,0	10,7
	Italia	7,7	6,8	6,1	6,8	9,1	10,5
	Giappone	4,4	4,1	3,8	4,0	5,4	6,1
	Regno Unito	4,8	5,4	5,4	5,5	7,6	9,3
	Stati Uniti	5,1	4,6	4,6	5,8	9,3	10,1

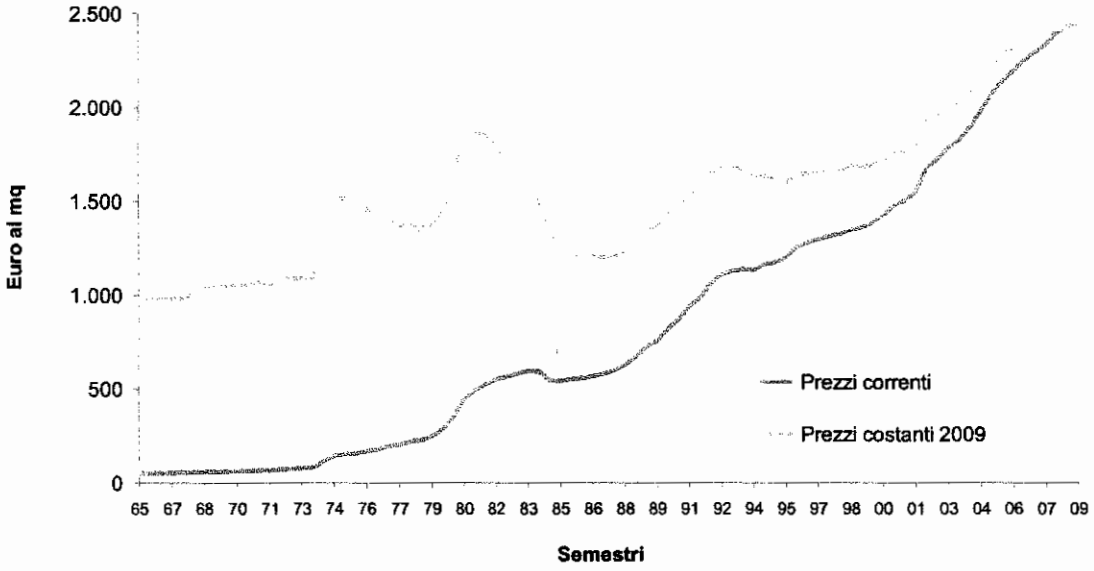
Fonte: Fondo Monetario Internazionale, World Economic Outlook Database, ottobre 2009 (stime aggiornate al 2008).

Roma, 27 ottobre 2009

Nomisma

ITALIA – PREZZI MEDI CORRENTI E COSTANTI DI ABITAZIONI NUOVE

(Euro al mq)



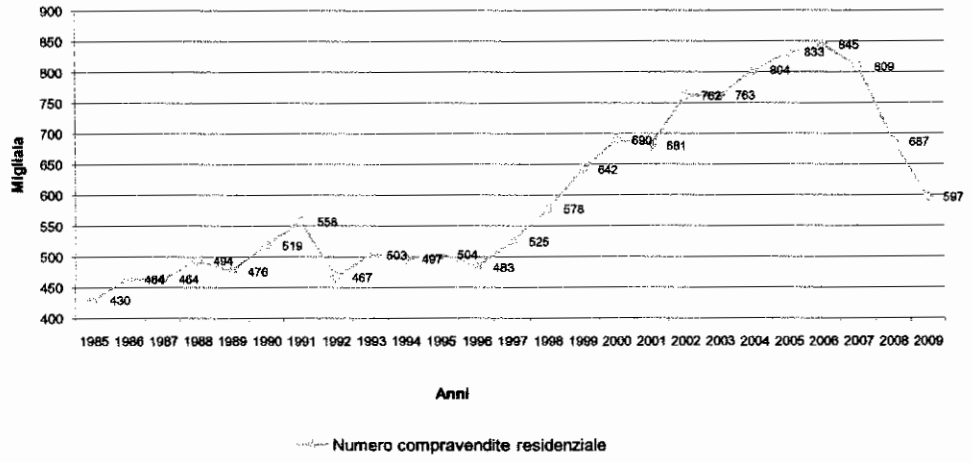
Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Consulente Immobiliare.

Roma, 27 ottobre 2009

Nomisma

ITALIA – ANDAMENTO NUMERO COMPRAVENDITE

(Valori in migliaia)

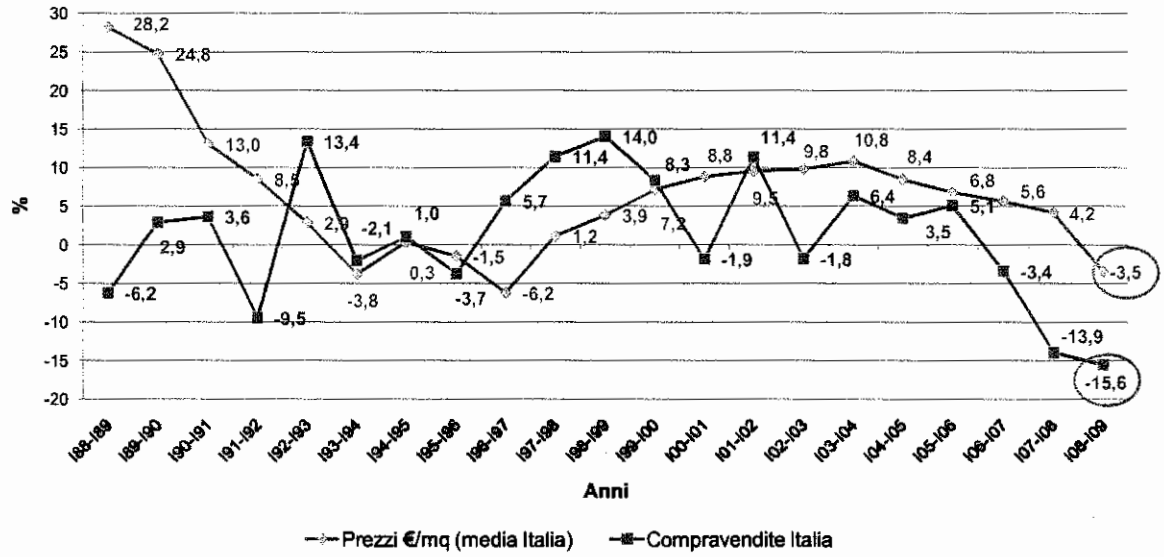


Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Ministero dell'Interno e Agenzia del Territorio.

Roma, 27 ottobre 2009

Nomisma

ITALIA – VARIAZIONI ANNUALI NUMERO DI COMPRAVENDITE E PREZZI MEDI DI ABITAZIONI *(Valori in %)*



Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Agenzia del Territorio.

Roma, 27 ottobre 2009

Nomisma

EVOLUZIONE DELLE SOFFERENZE DELLE FAMIGLIE CONSUMATRICI

(Valori in milioni di Euro)

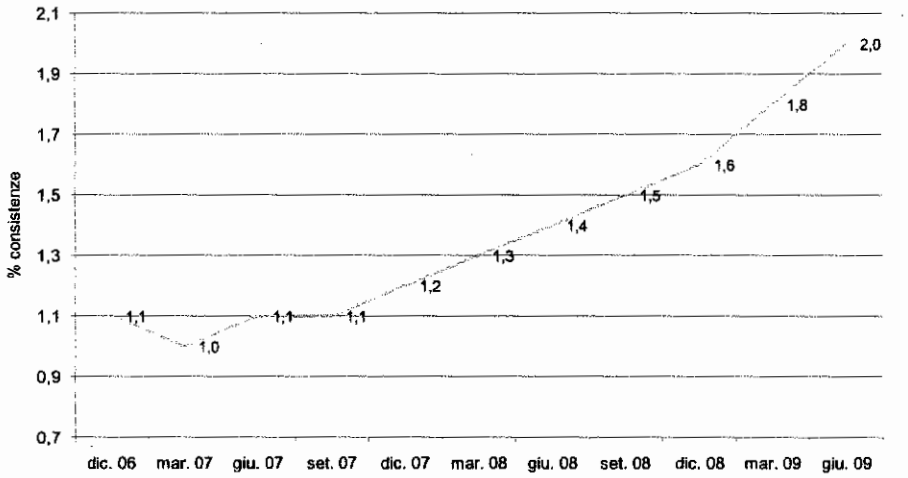
Periodo		Famiglie consumatrici	Var. % annua
2005		10.018	
2006		10.143	
2007		10.654	
2008	lug.	10.286	
	ago.	9.831	
	set.	9.980	
	ott.	9.757	
	nov.	8.630	
	dic.	9.142	
2009	gen.	9.303	
	feb.	9.566	
	mar.	9.794	
	apr.	10.102	
	mag.	10.311	
	giu.	10.624	
	lug.	10.797	
	ago.	10.997	11,9

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Banca d'Italia.

Roma, 27 ottobre 2009

Nomisma

TASSI DI INSOLVENZA SUI MUTUI *(Valori in %)*



Fonte: elaborazioni e stime Nomisma su dati Crif.

Roma, 27 ottobre 2009

Nomisma

LA MORATORIA DEI MUTUI PER LE FAMIGLIE IN DIFFICOLTÀ VARATA DALL'ABI

Oggetto	Possibilità di sospendere per 12 mesi il pagamento delle rate del mutuo, sia per la quota capitale che per gli interessi.
Destinatari	Mutuatari, sia a tasso fisso che variabile, in difficoltà a causa di perdita del lavoro, cassa integrazione, o scomparsa di un familiare percettore di reddito.
Il rimborso degli interessi	Slittamento di un anno di tutto il piano di ammortamento del mutuo. Una volta ripreso il normale pagamento delle rate, gli interessi non corrisposti nel periodo di sospensione verranno ripartiti sull'intero piano, fatta sempre salva la sostenibilità della rata.
Potenziali beneficiari	Si stima siano circa 120 mila le famiglie che potrebbero beneficiare del provvedimento (per un ammontare di potenziali sofferenze sui mutui pari a circa 9,3 miliardi di Euro, oltre ai 5,4 miliardi già oggi computati).

Roma, 27 ottobre 2009

Nomisma CONFRONTO EUROPEO PROCEDURE ESECUTIVE

	Mesi richiesti (in media) per il pagamento ai creditori	Costi amministrativi sostenuti (% del prestito)
Germania	12 - 24	4,2
Francia	15 - 25	7
Italia	60 - 84	14 - 18
Spagna	7 - 9	5 - 15
Belgio	18	18,7
Svizzera	4 - 6	5
Paesi Bassi	6	3

Fonte: ABI.

Roma, 27 ottobre 2009

Nomisma

IMPORTI EROGATI SUI FINANZIAMENTI CASA DALLE PRINCIPALI BANCHE OPERANTI SUL TERRITORIO ITALIANO (*Valori in miliardi di Euro*)

Banca	Importo erogato		Var. %	Stock mutui al 30/06/2009
	I semestre 2008	I semestre 2009		
Intesa Sanpaolo	10,00	8,00	-20	73,00
UniCredit	6,10	1,80	-70	66,10
MPS	3,45	3,02	-12	37,40
Ubi Banca	1,79	1,49	-17	17,00
BNL	1,74	n.d.	n.d.	17,00
Cariparma	0,41	1,01	146	6,73
Ing Direct	1,00	0,80	-20	6,51
Credem	0,41	0,49	20	5,42
Unipol	0,42	0,29	-31	2,49
Banco Popolare	1,12	1,48	32	n.d.
Barclays	1,02	1,42	39	n.d.

Fonte: elaborazioni Il Sole 24 Ore su bilanci e comunicazioni societarie

Roma, 27 ottobre 2009

ITALIA – TASSI DI INTERESSE BANCARI SUI PRESTITI PER L'ACQUISTO DI ABITAZIONI ALLE FAMIGLIE: NUOVE OPERAZIONI

Periodo			Per periodo di determinazione iniziale del tasso^				
			Fino a 1 anno	Tra 1 e 5 anni	Tra 5 e 10 anni	Oltre 10 anni	TAEG
2005		3,73	3,60	3,28	4,22	4,74	3,96
2006		4,87	4,71	4,09	5,15	5,26	5,08
2007		5,72	4,48	4,99	5,66	5,88	5,86
	Ago	5,95	5,71	5,95	5,89	6,10	6,11
	Set	5,80	5,52	5,93	5,76	5,93	5,95
2008	Ott	5,76	5,56	5,82	5,81	5,87	5,89
	Nov	5,54	5,46	5,50	5,69	5,59	5,65
	Dic	5,09	4,91	4,98	5,08	5,21	5,18
	Gen	4,79	4,34	4,81	4,91	5,10	4,91
	Feb	4,56	3,92	4,42	4,80	5,13	4,70
	Mar	4,28	3,66	4,14	4,53	5,01	4,43
2009	Apr	4,06	3,37	4,15	4,48	5,02	4,13
	Mag	3,75	2,98	4,13	4,41	5,06	3,90
	Giu	3,64	2,85	4 ,00	4,80	5,18	3,79
	Lug	3,38	2,65	3,75	4,31	5,17	3,51
	Ago	3,24	2,54	3,87	4,55	5,19	3,35

^ Intervallo durante il quale non è contrattualmente prevista una variazione del tasso iniziale

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Banca d'Italia.

Roma, 27 ottobre 2009

Nomisma

ITALIA – TASSI DI INTERESSE BANCARI SUI PRESTITI PER L'ACQUISTO DI ABITAZIONI ALLE FAMIGLIE: CONSISTENZE

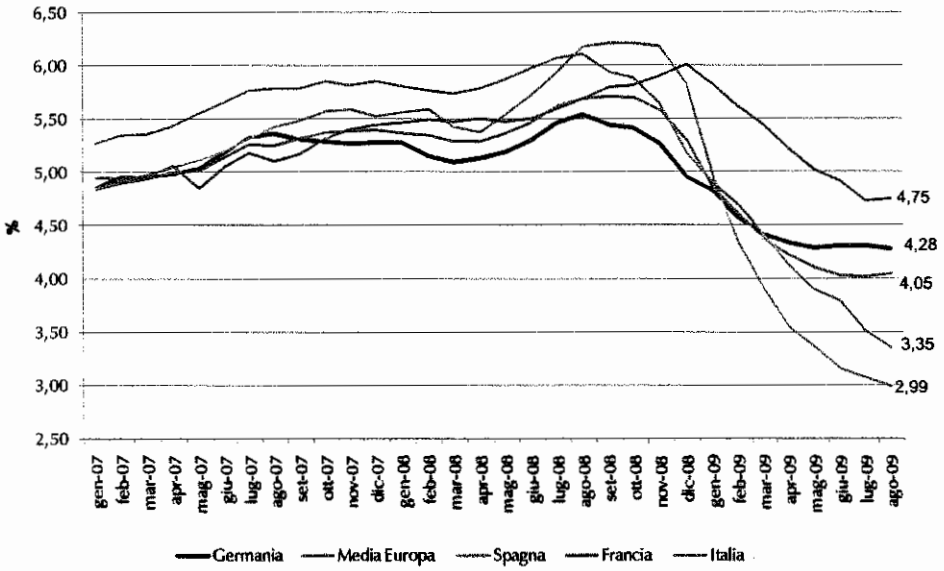
Periodo		Tra 1 e 5 anni	Oltre 5 anni
2005		4,39	4,25
2006		5,17	4,96
2007		5,85	5,71
2008	Ago	6,15	5,90
	Set	6,16	5,91
	Ott	6,17	5,97
	Nov	6,14	5,89
	Dic	5,76	5,62
2009	Gen	5,39	5,15
	Feb	5,26	4,91
	Mar	5,14	4,71
	Apr	4,99	4,49
	Mag	4,93	4,40
	Giu	4,66	4,31
	Lug	4,43	4,06
	Ago	4,37	3,99

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Banca d'Italia.

Roma, 27 ottobre 2009

Nomisma

EUROPA – TASSI DI INTERESSE MENSILI PRATICATI SUI NUOVI MUTUI ACCESI PER ACQUISTO ABITAZIONI *(%)*



Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Eurostat.

Roma, 27 ottobre 2009

Nomisma

EVOLUZIONE DELLE EROGAZIONI ALLE FAMIGLIE PER L'ACQUISTO DELLE ABITAZIONI (*Valori in milioni di euro*)

Periodo		Erogazioni	Var. % annua
2003		42.909,3	
2004		49.102,1	
2005		56.264,4	
2006		62.873,0	
2007	I trimestre	14.213,5	
	II trimestre	16.706,2	
	III trimestre	14.023,5	
	IV trimestre	17.809,3	
2008	I trimestre	14.225,9	0,1
	II trimestre	15.029,9	-10,0
	III trimestre	12.605,6	-10,1
	IV trimestre	14.662,9	-17,7
2009	I trimestre	10.959,2	-23,0
	II trimestre^	12.856,1	-14,5
	III trimestre^	11.583,2	-8,1
	IV trimestre^	13.775,2	-6,1

^ Stime

Fonte: elaborazioni e stime Nomisma su fonti varie.

Roma, 27 ottobre 2009

Nomisma EVOLUZIONE DEL *LOAN TO VALUE* (Valori in %)

	I 02	II 02	I 03	II 03	I 04	II 04	I 05	II 05	I 06	II 06	I 07	II 07	I 08	II 08	I 09	II 09
LTV medio	54,3	55,9	56,9	59,9	59,4	57,3	56,8	57,2	56,0	56,5	58,3	57,6	55,9	55,2	56,6	56,8
LTV < 80%	95,9	90,0	88,0	81,9	84,7	88,2	88,4	90,6	94,6	93,5	89,0	89,4	92,5	94,4	92,2	93,7

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati MutuiOnline.

Roma, 27 ottobre 2009

Nomisma

EVOLUZIONE DELL'INCIDENZA DELLA COMPONENTE DI SOSTITUZIONE E SURROGA (*Valori in milioni di euro*)

	2006	2007	2008	2009
Erogazioni per acquisto di abitazioni	62.873,0	62.727,5	56.524,2	49.173,8
Sostituzioni e surroghe	985,0	5.021,2	12.099,4	12.459,7
Incidenza sostituzioni e surroghe (%)	1,6	8,0	21,4	25,3

Fonte: elaborazioni e stime Nomisma su fonti varie.

Roma, 27 ottobre 2009

Nomisma EVOLUZIONE DELL'INCIDENZA DELLA COMPONENTE DI SOSTITUZIONE E SURROGA (*Valori in milioni di euro*)

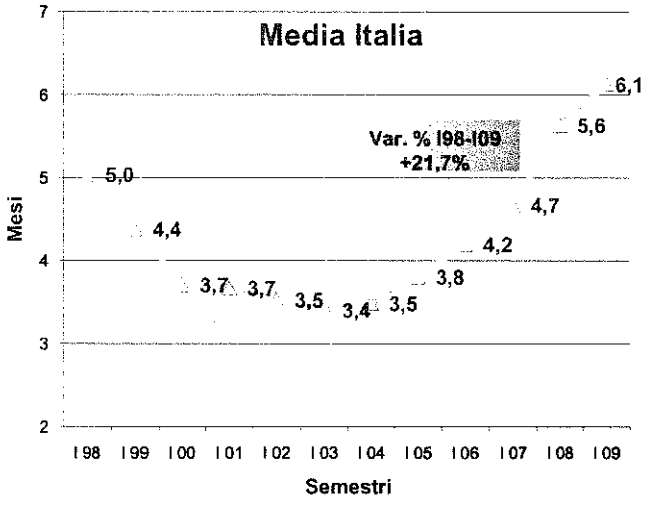
	2006	2007	2008	2009	2009/2006 (%)
Compravendite finanziate	504.036,4	469.384,9	369.168,0	304.346,1	-39,6
Compravendite senza SCIP	845.051,5	809.177,0	686.587,0	596.746,4	-29,4
Compravendite totali	851.994,0	815.204,0	695.422,0	603.816,2	-29,1

Fonte: Elaborazioni e stime Nomisma su fonti varie.

Roma, 27 ottobre 2009

Nomisma

ITALIA – TEMPI MEDI DI VENDITA *(Mesi)*



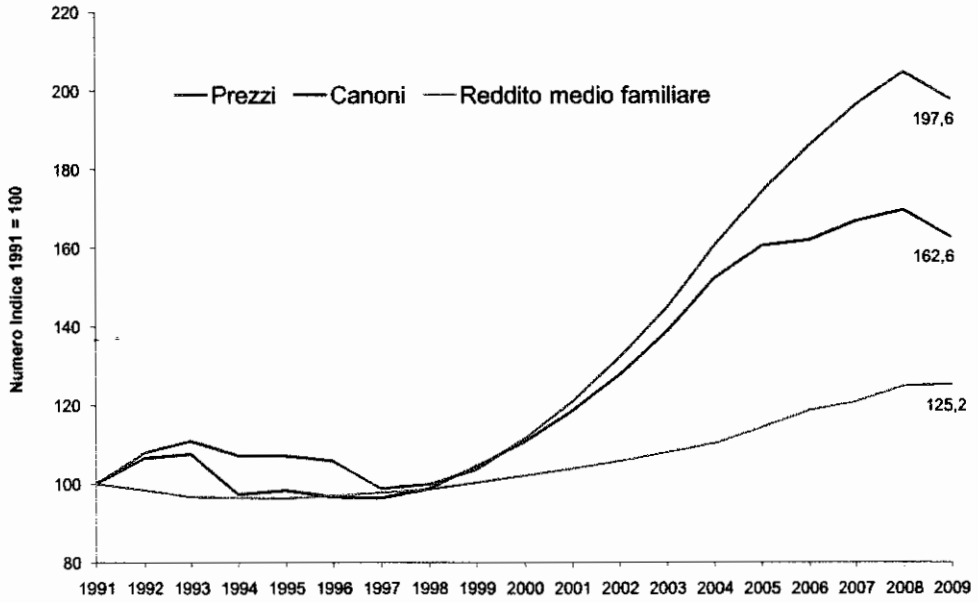
Città	*Var. % I 09-I98*
Bari	85,5
Bologna	14,0
Cagliari	16,2
Catania	-14,7
Firenze	27,2
Genova	-15,2
Milano	15,7
Napoli	38,6
Padova	46,9
Palermo	15,8
Roma	16,4
Torino	16,6
Venezia città	31,5
Venezia Mestre	51,4
Media Italia	21,7

Fonte: Nomisma.

Roma, 27 ottobre 2009

Nomisma

EVOLUZIONE DI PREZZI E CANONI DI ABITAZIONI E DEL REDDITO FAMILIARE NEL PERIODO 1991-2009 *(Valori in numero indice 1991 = 100)*



Fonte: Nomisma.

Roma, 27 ottobre 2009

LA DIFFUSIONE DEGLI ALLOGGI SOCIALI IN EUROPA

Paese	N. alloggi per 1000 abitanti	Paese	N. alloggi per 1000 abitanti
Paesi Bassi	148	Irlanda	24
Svezia	111	Italia	17
Danimarca	102	Portogallo	9
Gran Bretagna	86	Spagna	5
Francia	72	*Media*	*60*
Germania	28		

Fonte: Unità di analisi strategica delle Politiche di Governo – Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Roma, 27 ottobre 2009

Nomisma

EVOLUZIONE DELLA DOTAZIONE RESIDENZIALE

Anni	Abitazioni	Famiglie	Abitazioni/Famiglie
1971	17.433.972	15.981.177	1,091
1981	21.937.223	18.632.337	1,177
1991	25.028.522	19.909.003	1,257
2001	27.291.993	21.810.676	1,251
2007	31.210.878	24.282.485	1,285
2008	32.024.611	24.641.200	1,300

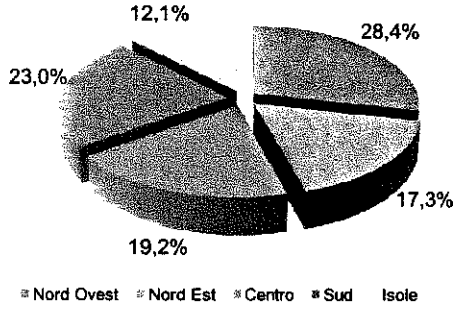
Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Istat e Agenzia del Territorio.

Roma, 27 ottobre 2009

Nomisma ITALIA – EVOLUZIONE DELLO STOCK RESIDENZIALE

	2006	2007	2008	Var.% 06-08	Var.% 07-08
Comune capoluogo	8.611.112	8.752.270	8.834.333	2,6	0,9
Resto della Provincia	21.749.103	22.458.608	23.190.278	6,6	3,3
Totale Italia	*30.360.215*	*31.210.878*	*32.024.611*	*5,5*	*2,6*

Suddivisione stock residenziale 2008 per macroarea



Fonte: elaborazioni Nomisma su fonti varie.

Roma, 27 ottobre 2009

Nomisma

EDIFICI AD USO ABITATIVO PER EPOCA DI COSTRUZIONE, STATO DI CONSERVAZIONE ED ESIGENZE DI MANUTENZIONE - 2001

	Stato di conservazione				
Epoca di costruzione	*Ottimo*	*Buono*	*Mediocre*	*Pessimo*	*Totale*
Prima del 1919	321.515	1.008.058	696.571	124.115	2.150.259
Dal 1919 al 1945	179.837	680.810	460.821	62.347	1.383.815
Dal 1946 al 1961	262.252	919.050	440.821	37.706	1.659.829
Dal 1962 al 1971	421.296	1.189.107	339.915	17.639	1.967.957
Dal 1972 al 1981	581.533	1.165.793	225.835	10.045	1.983.206
Dal 1982 al 1991	542.007	653.865	90.195	4.435	1.290.502
Dopo il 1991	566.397	199.656	23.320	1.654	791.027
Totale	2.874.837	5.816.339	2.277.478	257.941	11.226.595
da manutenere	-	*2.507.434*	*1.891.834*	*257.941*	***4.657.208***

Fonte: Elaborazioni e stime Nomisma su dati Istat.

Roma, 27 ottobre 2009

STIMA DEL FABBISOGNO MANUTENTIVO IN ITALIA

- **Oltre l'80% del patrimonio immobiliare italiano è residenziale.**
- **4.657.208 edifici residenziali, pari al 42% del totale, necessitano di interventi manutentivi, di cui:**
  - → **257.941 edifici** (il 2,3%) versano in condizioni pessime;
  - → **1.891.834 edifici** (il 16,9%) richiedono interventi di manutenzione straordinaria (nelle parte strutturali e impiantistiche);
  - → **2.507.434 edifici** (il 22,3%) richiedono interventi di manutenzione ordinaria (opere di riparazione, rinnovamento, sostituzione).

Roma, 27 ottobre 2009

L'EFFICIENZA ENERGETICA NEGLI USI FINALI

Settore	Consumi di energia tendenziale 2020 *(%)*	Potenziale risparmio energetico 2020 *(%)*
Residenziale domestico	25,3	**25,7**
Terziario (edifici commerciali)	15,8	**17,8**
Trasporti	30,3	29,7
Industria manifatturiera	28,6	26,8
Totali	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazione su dati "Piano d'azione europeo sull'efficienza energetica"

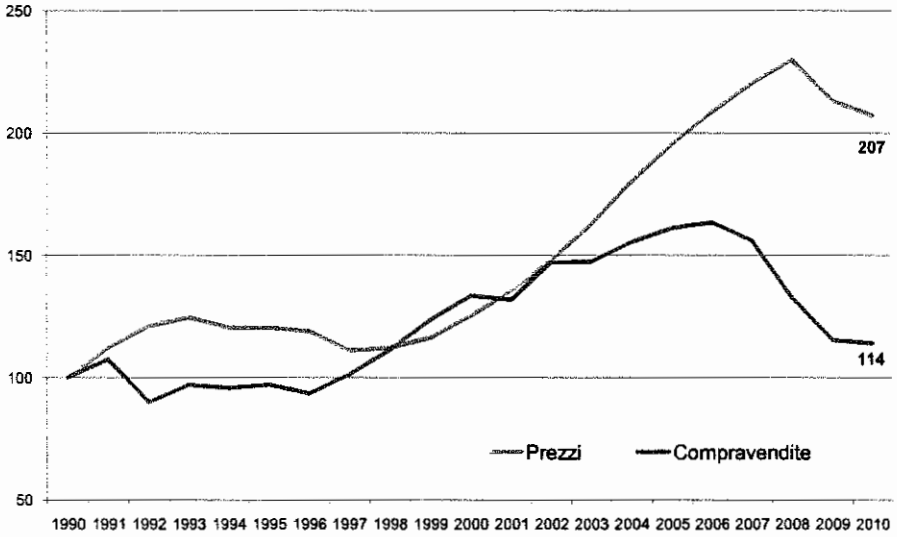
OLTRE IL 40% DEL RISPARMIO ENERGETICO VIENE DAGLI IMMOBILI

Roma, 27 ottobre 2009

Nomisma

EVOLUZIONE DEL MERCATO RESIDENZIALE

(Valori in numero indice – 1990 = 100)



Fonte: Nomisma.

Roma, 27 ottobre 2009

Nomisma

ESTRATTO

"DIMENSIONI DEL DISAGIO ABITATIVO E STRATEGIE DI INTERVENTO - *Il caso di Bologna*"

INDAGINE CONOSCITIVA SUL MERCATO IMMOBILIARE: ALCUNI SPUNTI DI RIFLESSIONE

VIII Commissione
Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici

Roma, 4 febbraio 2010

Il mercato delle abitazioni in affitto è stato soggetto a forti incrementi dei valori...

La dinamica dei canoni locativi è risultata, nell'ultimo decennio, particolarmente accentuata. In linea con la tendenza generale del mercato immobiliare italiano, anche il comparto della locazione residenziale si è caratterizzato per una cospicua crescita dei valori di riferimento. Esaurita la parentesi recessiva, che aveva colpito il settore tra il 1992 e il 1997, in seguito allo scoppio della bolla speculativa che aveva gonfiato le quotazioni immobiliari all'inizio degli anni '90, il mercato immobiliare italiano è entrato in una lunga e robusta fase espansiva arrestatasi solo a fine 2007, a poco più di dieci anni di distanza.

Il consistente incremento dei valori immobiliari non è risultato un fenomeno circoscritto al segmento delle compravendite residenziali, ma ha finito per caratterizzare il mercato immobiliare nel suo complesso.

...che si sono riversati sulla capacità di spesa delle famiglie

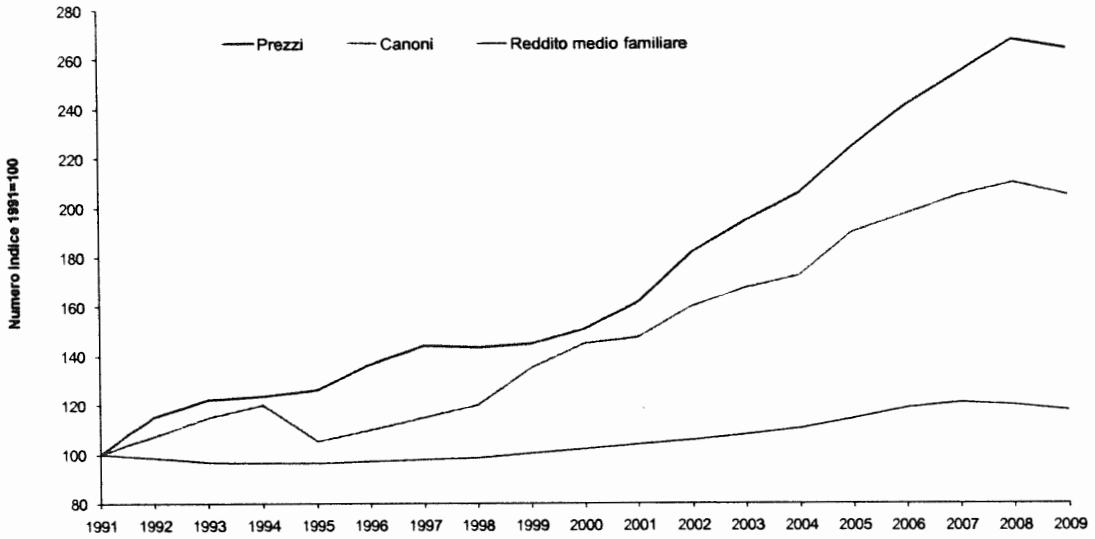
In un orizzonte di medio-lungo periodo, in cui si sono alternate fasi riflessive ed espansive, il settore immobiliare si è significativamente apprezzato rispetto alla capacità di spesa delle famiglie. La modesta crescita dell'economia, associata alla progressiva contrazione del numero di componenti per ogni nucleo, da una parte, e la prolungata ascesa recente dei valori immobiliari, dall'altra, hanno finito per determinare un problema di accessibilità al mercato della casa, a prescindere dalla forma contrattuale che ne disciplina il possesso.

Se, però, per quanto riguarda l'accesso alla proprietà, la significativa riduzione (e la prospettiva stabilizzazione) dei tassi di interesse, nonché l'accresciuto livello di competizione che caratterizza oggi il settore bancario, aveva di fatto compensato l'esuberanza immobiliare, non altrettanto è possibile affermare per quanto riguarda l'accesso all'abitazione in affitto.

Senza soffermarsi in questa sede sul drastico mutamento di approccio del sistema creditizio nei confronti del finanziamento immobiliare registrato nell'ultimo anno, si vuole unicamente sottolineare che gli aspetti finanziari non possono essere citati come fattore capace di ammortizzare la superiore dinamica degli affitti rispetto al reddito. Nel periodo 1991-2009, a fronte di una crescita delle disponibilità familiari nell'ordine del 18% l'incremento dei canoni di mercato nelle aree urbane è risultato addirittura del 105%. L'incidenza della locazione di un'abitazione di 70 mq sul reddito medio familiare è così passata dal 10,2% dei primi anni '90, all'attuale 17,6% con un aumento, peraltro in larga parte concentrato nel periodo 1998–2007, superiore al 74%.

Se il livello attuale dei valori immobiliari comporta già evidenti problemi di sostenibilità con riferimento alla disponibilità media familiare, la situazione risulta ben più problematica se rapportata alla capacità reddituale dei soli affittuari. In questo caso l'incidenza della locazione di un immobile analogo a quello precedentemente descritto è passata dal 12,5% del 1991 al 27,8% del 2009, con un incremento di oltre il 121%.

Figura 1 - Evoluzione di prezzi e canoni di abitazioni e del reddito familiare nel periodo 1991-2009 *(valori in numero indice, 1991 = 100)*



Fonte: Elaborazioni e stime Nomisma su fonti varie.

... in particolare sulle fasce più deboli della popolazione

L'accesso all'abitazione in affitto si è fatto, dunque, più complicato soprattutto in corrispondenza delle grandi città del Centro e del Nord, anche se la situazione di disagio non sembra potersi ritenere circoscritta ai soli mercati urbani. Dai dati pubblicati da Banca d'Italia[1] emerge, infatti, con chiarezza come la scelta locativa, oltre ad essere in costante contrazione da oltre un ventennio, risulti ormai prerogativa pressoché esclusiva delle classi meno abbienti, residenti nei centri maggiori, senza differenze significative tra Nord e Sud.

Si tratta di una dinamica che risulta confermata da recenti stime di Nomisma da cui emerge che il 71,6% delle famiglie in affitto dispone di un reddito inferiore ai 2.000 Euro mensili, mentre solo l'1,7% afferma di percepire più di 4.000 Euro mensili. Attualmente si stima che le famiglie in affitto si attestino poco oltre quota 4 milioni di unità, con un'incidenza complessiva rispetto ad altre forme di possesso del 16,5%, a fronte dell'orientamento largamente prevalente per la forma proprietaria che riguarda oltre il 77% del totale.

Tavola 1 - Forma di possesso per fasce di reddito

	Proprietà	Affitto	Altro titolo	Totale
Famiglie con reddito fino 2.000 Euro				
• numero	10.625.667	2.911.818	1.201.823	**14.739.308**
• quota	*72,1%*	*19,8%*	*8,2%*	**100%**

[1] Banca d'Italia, *I bilanci delle famiglie italiane*, anni vari.

	Proprietà	Affitto	Altro titolo	Totale
Famiglie con reddito 2.000-4.000 Euro				
• numero	7.453.117	1.083.158	351.945	**8.888.220**
• quota	*83,9%*	*12,2%*	*4,0%*	**100%**
Famiglie con reddito oltre 4.000 Euro				
• numero	927.854	69.944	15.875	**1.013.672**
• quota	*91,5%*	*6,9%*	*1,6%*	**100%**
Famiglie in totale				
• numero	19.006.637	4.064.920	1.569.642	**24.641.200**
• quota	77,1%	16,5%	6,4%	**100%**

Fonte: Stime Nomisma, 2009.

La maggior parte delle famiglie si attesta sotto la soglia di disagio

L'evidente difficoltà di accesso al segmento locativo, può essere ben apprezzata facendo riferimento alla quota di famiglie per le quali l'affitto medio di mercato di un'abitazione di 70 mq, situata in zona periferica, rappresenta oltre il 30% del reddito medio (soglia di sostenibilità secondo le convenzioni di Banca d'Italia)[2].

A risultare particolarmente penalizzate sono le famiglie che risiedono nelle maggiori aree urbane del Paese, dove la dinamica dei valori immobiliari dell'ultimo decennio è risultata più marcata che altrove. Allo stesso modo, i dati relativi a Padova e Palermo confermano che ad una crescita di canoni relativamente più contenuta si associa, in genere, una minore estensione della fascia a rischio. Una specifica annotazione deve essere fatta a proposito di Napoli per cui le evidenze numeriche relative al reddito imponibile delle persone fisiche autorizzano ad ipotizzare un livello di evasione fiscale più accentuato rispetto alle altre realtà considerate. La diffusione trasversale del fenomeno[3] induce, tuttavia, a ritenere che la distribuzione dei redditi dichiarati non si discosti in misura rilevante da quella effettiva, confermando di fatto il dimensionamento del disagio che emerge dall'analisi.

Tavola 2 - Sostenibilità del canone di mercato nelle principali aree urbane^ al 2009

	Canone medio al mq/Euro/anno	Canone mensile di mercato abitazione 70 mq (Euro)	Soglia di reddito dichiarato* (Euro)	Famiglie sotto soglia (in %)
Bologna	108,4	632	25.291	51,0
Firenze	119,3	696	27.834	61,5
Milano	123,2	719	28.741	61,2
Napoli	97,5	569	22.751	64,0
Padova	91,1	531	21.254	39,9
Palermo	76,8	448	17.926	49,6
Roma	145,2	847	33.864	63,7

^ Riferito ad un'abitazione usata di 70 mq ubicata in zona periferica.
* Soglia sopra la quale il canone di mercato risulta sostenibile (incidenza < 30%).
Fonte: Elaborazioni e stime Nomisma su fonti varie, 2009.

[2] Banca d'Italia, *Occasional Papers n. 9*, luglio 2007.
[3] In proposito, da un'indagine della Corte dei Conti sul patrimonio immobiliare di ERP della Regione Campania, gestito da IACP e Comune di Napoli, si rileva che il 64,6% degli 88.183 assegnatari risulti senza reddito.

A conclusioni addirittura più eclatanti dal punto di vista della diffusione del disagio abitativo si giunge se, anziché considerare i valori medi riportati nella tavola precedente, si prendono come riferimento i canoni recentemente diffusi dal Sunia, come si può intuitivamente evincere dal confronto tra i valori immobiliari delle diverse fonti riportati nella tavola seguente.

Tavola 3 – Canoni medi di mercato a confronto

	Canone mensile considerato	Canone mensile Sunia	Differenza %
Bologna	632	774	22,5
Firenze	696	872	25,2
Milano	719	858	19,3
Napoli	569	569	0,0
Padova	531	-	-
Palermo	448	521	16,2
Roma	847	805	-4,9

Fonte: Nomisma e Sunia, 2009.

La situazione di forte problematicità del mercato dell'affitto fin qui delineata risulta ancor più critica se si tiene conto delle caratteristiche che più frequentemente connotano le famiglie in locazione (ISTAT), vale a dire:

- presenza di un solo componente o di 5 o più persone;
- presenza di tre o più minori;
- persona di riferimento di età inferiore ai 35 anni;
- persona di riferimento in cerca di occupazione;
- residenti nel comune centrale di un'area metropolitana.

Dalle considerazioni svolte emerge, dunque, un quadro di profondo disagio, di cui la componente economica rappresenta senz'altro l'aspetto più rilevante ma non certo l'unico, se si tiene ad esempio conto che si stima siano almeno 700 mila le famiglie in locazione che vivono in condizioni di sovraffollamento.

Le notevoli criticità emerse dall'analisi svolta a livello nazionale risultano, se possibile, accentuate in corrispondenza dei centri urbani di maggiori dimensioni, dove la scelta locativa, specie tra le classi di reddito più basse, è senz'altro più diffusa.

[...]

Riflessioni conclusive

L'analisi svolta ha evidenziato, da una parte, la rilevante (e crescente) diffusione del disagio abitativo e, dall'altra, l'impossibilità di farvi fronte facendo unicamente riferimento alle risorse pubbliche, peraltro in costante contrazione.

La tendenza ribassista delle quotazioni immobiliari in atto, seppure ancora tutto sommato contenuta, rappresenta da questo punto di vista un elemento di salvaguardia del sistema sociale. Se la flessione dei prezzi si configura come un passaggio imprescindibile per garantire

l'approdo al settore di gran parte delle famiglie, non meno importante può dirsi la ricomposizione di una disponibilità creditizia analoga a quella che ha accompagnato la fase ascendente del mercato immobiliare. La selettività con cui, in questa fase, le banche gestiscono le erogazioni (richiesta di garanzia, allungamento dei tempi di istruttoria, contrazione degli importi erogati in rapporto al valore degli immobili e della durata media dei finanziamenti), oltre ad impedire la trasmissione al comparto (e all'economia in generale) degli stimoli derivanti da una politica monetaria mai, in epoca recente, così massicciamente espansiva, pregiudica la possibilità di accesso la bene casa di una fascia di domanda potenziale, rappresentata prevalentemente da giovani coppie autoctone.

Se l'orientamento delle grandezze economiche non può rappresentare un obiettivo effettivamente perseguibile, un intervento di sostegno della domanda, a livello locale, attraverso la negoziazione con il sistema bancario di condizioni di copertura, prima ancora che economiche, analoghe a quelle praticate nella fase espansiva del mercato (prevedendo un fondo di garanzia che intervenga in compensazione in caso di sofferenze) rappresenta, invece, un'iniziativa immediatamente attivabile con minimi aggravi economici immediati per le amministrazioni comunali e provinciali.

Al di là delle iniziative di sostegno all'acquisto, si pone come prioritaria l'esigenza di ricreare le condizioni per un consistente flusso di investimenti privati verso il mercato dell'affitto, al fine di allargare l'offerta di alloggi in locazione, affiancando alla disponibilità attuale, costituita dagli immobili delle famiglie che investono direttamente e da quelli pubblici, quella dei nuovi investitori istituzionali.

In tal senso si stanno aprendo nuove interessanti opportunità, che mettono in relazione l'*housing* sociale con i più moderni strumenti di finanza immobiliare. Si tratta di iniziative - alcune delle quali in corso di prima realizzazione, altre in via ancora sperimentale - che testimoniano l'opportunità di interventi a sostegno della domanda abitativa insoddisfatta, attraverso innovativi strumenti di attuazione. Il pieno rilancio del settore passa dall'affiancamento delle politiche abitative fondate su strumenti e soggetti di tipo tradizionale con iniziative complementari, in grado di coinvolgere, oltre ai soggetti istituzionali, anche i protagonisti del mondo economico-finanziario, delle imprese, nonché delle organizzazioni impegnate direttamente nella gestione di situazioni di disagio.

L'obiettivo è senz'altro ambizioso ma, come già sottolineato, impone il riferimento ad un orizzonte temporale quantomeno di medio periodo. La complessità dell'architettura prevista costringe, infatti, ad ipotizzare una fase di gestazione piuttosto lunga, del tutto incompatibile con l'entità dei fenomeni oggi in atto. L'eccessiva enfasi dedicata alle teoriche ricadute del Piano Casa rischia di far perdere di vista l'esigenza di risposte immediate, in grado di circoscrivere fenomeni sociali di portata potenzialmente dirompente.

Il quadro delineato, secondo cui in Italia quasi una famiglia su due (45,1%) si troverebbe già oggi in difficoltà se costretta a sostenere una locazione a canone di mercato, è infatti destinato a peggiorare ulteriormente nel corso dei prossimi mesi. Se, da un lato, la soglia di reddito dichiarato tenderà a ridursi secondo la dinamica del prodotto interno lordo (-5% nel 2009), dall'altro è ragionevole ipotizzare che la pressione esercitata dalla domanda esclusa dal mercato della compravendita impedirà un'analoga dinamica ribassista dei canoni di locazione, ampliando la fascia a rischio.

La criticità dell'attuale fase congiunturale è, peraltro, ben rappresentata dal continuo incremento delle procedure di sfratto per morosità, arrivate a rappresentare l'80% del totale, che rende di fatto non più differibile l'adozione di misure stringenti di contenimento del disagio.

[...]

Nell'ambito di un rafforzamento delle azioni di contenimento del disagio si inserisce, innanzitutto, un utilizzo mirato delle risorse pubbliche disponibili. Dall'esame dei principali strumenti pubblici (Fondo sociale per l'affitto e alloggi ERP) emerge, infatti, l'esiguità delle risorse utilizzabili in rapporto alle domande presentate. Senza prendere in considerazione la possibilità di aumentare, nell'immediato, la dotazione economica ed immobiliare a cui attingere, si impone di circoscriverne l'attribuzione alle fasce di disagio più acuto. Se per quanto riguarda il fondo sociale per l'affitto, l'ammissione allo strumento di un numero eccessivo di famiglie rispetto alle reali disponibilità comporta una parcellizzazione dei contributi che finisce per penalizzare maggiormente le situazioni più disagiate, per quanto concerne l'occupazione di alloggi ERP i criteri economici che oggi presidiano assegnazioni e permanenze rischia di alimentare il paradosso di situazioni corrette dal punto di vista formale, ma non sempre opportune da quello sostanziale. Se in fase di assegnazione i requisiti economici tutt'altro che stringenti contemplati nella normativa delegano, di fatto, la selezione all'Ente che si occupa del vaglio delle richieste, nella valutazione delle permanenze non sono previste, al momento, iniziative comparative con la situazione delle famiglie ancora in lista di attesa. Una ridefinizione dei parametri economici che disciplinano l'accesso alle risorse pubbliche risulta, alla luce della crescente diffusione dei fenomeni di marginalità sociale, improcrastinabile. Ad essa si deve accompagnare un innalzamento del livello generale di efficienza dei meccanismi di controllo e verifica delle condizioni della domanda attuale e potenziale, valutando l'ipotesi di avvalersi anche di contributi esterni per le attività di formazione e gestione delle graduatorie, oltreché di valutazione dell'efficacia delle politiche abitative, finalizzate a supportare i Comuni nella definizione di un piano di priorità. In particolare, il problema della valutazione del bisogno è cruciale per l'orientamento delle politiche di welfare. Il compito dei Comuni è, infatti, quello di individuare le priorità di intervento, una volta effettuata un'attenta lettura dei bisogni.

L'accresciuta complessità della domanda di edilizia sociale impone la messa in campo di risposte sempre più differenziate, nonché l'implementazione di un sistema di costante monitoraggio delle famiglie potenzialmente interessate a fruire di servizi alloggiativi (composizione, caratteristiche, reddito, stile di vita, ecc.), che consenta di adattare prontamente i criteri di selezione e contribuisca a definire gli strumenti di sostegno della domanda insoddisfatta.

La maggiore selettività raccomandata nella gestione degli strumenti pubblici comporta, inevitabilmente, l'ampliamento della fascia di esclusione che, alla luce del confronto tra capacità reddituali e valori di mercato, deve essere a pieno titolo considerata in una situazione di disagio abitativo. L'esiguità delle risorse pubbliche rende indispensabile il ricorso ad iniziative concertate, che vedono nei contratti a canone concordato l'unica opzione in grado di avere un impatto rilevante.

La diffusione ancora parziale di tale strumento deve, tuttavia, spingere ad una riflessione sugli eventuali margini di affinamento del quadro normativo. L'equilibrio faticosamente definito con l'accordo del 2008 tra Comune e Associazioni se per la domanda costituisce un'importante opportunità per ridurre in misura significativa l'incidenza del costo dell'abitare sul reddito, per l'offerta non sembra invece presentare analoghi motivi di interesse.

A tal proposito, la previsione, oltre ai necessari sforzi di sensibilizzazione e semplificazione burocratica, di un ulteriore innalzamento del livello dei canoni, associato ad un lieve incremento degli sgravi in favore dell'inquilinato, potrebbe rappresentare un elemento incentivante per l'offerta che, altrimenti, rischierebbe di continuare a manifestarsi piuttosto tiepida. Si veda in allegato una rassegna degli interventi di recente attuati a livello locale per favorire una maggiore diffusione dello strumento, nonché alcune proposte formulate a livello nazionale.

La revisione dei parametri rappresenta, tuttavia, solo uno degli aspetti su cui intervenire per favorire la diffusione dell'unico strumento che, nell'immediato, pare in grado di dare risposte, ancorché parziali, commisurate all'entità del fabbisogno.

Un ruolo centrale nella strategia da mettere in campo deve essere, ancora una volta, riconosciuto al contrasto all'evasione fiscale, che si stima continui ad avere un peso decisamente rilevante, soprattutto in corrispondenza della componente universitaria. Tenendo conto di tutte le forme di elusione (assenza di contratto o di registrazione, sottodimensionamento dei canoni riportati rispetto a quelli effettivamente percepiti, mancata segnalazione dei redditi in dichiarazione, ecc.), è possibile stimare in circa il 20–25% le locazioni a canone di mercato che in Italia presentano sostanziali elementi di non conformità alla normativa.

Il contrasto dell'evasione, peraltro già intensificatosi negli ultimi anni, potrebbe contribuire all'ampliamento dell'offerta a canone concordato, anche attraverso l'emersione dell'effettiva base imponibile dei proprietari (riducendo, in tal modo, l'entità dell'eventuale incapienza fiscale). Come si è, infatti, dimostrato, la maggiore convenienza dell'opzione concertata al crescere del reddito dichiarato dal locatore consente di ipotizzare che l'efficacia dei controlli, unitamente alla ridefinizione dell'equilibrio normativo, possa effettivamente concorrere al progressivo ampliamento dell'offerta.

Un approccio unicamente normativo al problema, rappresentato dall'introduzione della cosiddetta "cedolare secca", oggi nuovamente in discussione, rischierebbe di non rappresentare uno stimolo sufficiente a garantire l'emersione di consolidate pratiche evasive (oltre ad avere effetti redistributivi regressivi, in ragione di incentivi maggiori al crescere del reddito).

Per contro, la previsione, limitatamente ai contratti a canone concordato, di un'aliquota al 20% per i proprietari e di un consistente innalzamento della detrazione a favore degli inquilini (fino al 19% del canone corrisposto), darebbe indubbio slancio alla diffusione di tale tipologia contrattuale. La sperimentazione che il legislatore sembrerebbe intenzionato a promuovere potrebbe, dunque, garantire maggiori risultati come strumento di contenimento del disagio abitativo, che non di ampliamento dell'offerta e contrasto all'evasione, con un inevitabile aggravio in termini di gettito rispetto alle attuali previsioni.

I costi immediati della riforma risulterebbero addirittura ben più ingenti (superiori a 2 miliardi di Euro), nel caso in cui non si optasse per una gradualizzazione della misura in base ai redditi o non si circoscrivesse l'ambito di applicazione al solo canale concordato[4]. Tale opzione, oltre alle ricadute di natura economica, comporterebbe un'ulteriore riduzione dell'interesse dei proprietari per l'unica formula contrattuale in grado di ridurre le difficoltà delle famiglie.

Lo strumento del canone concordato, pur garantendo effetti indubbiamente positivi in termini di sostenibilità, non pare comunque di per sé in grado, specie per le fasce di reddito medio-basse, di far fronte alla reale entità del disagio.

A tal proposito, risulta imprescindibile il riferimento alla complementarietà tra politiche abitative e politiche di inclusione sociale. Se, infatti, dal punto di vista degli interventi di sostegno mirato le opportunità immediate paiono invero piuttosto modeste, non altrettanto si può affermare con riferimento ad azioni di supporto di carattere più generale. La previsione di ulteriori sgravi fiscali, la riduzione degli oneri tariffari relativi ai servizi pubblici locali, l'introduzione di agevolazioni a talune forme di consumo, rappresentano alcune degli interventi attivabili per limitare la portata del disagio, di cui l'aspetto abitativo rappresenta solo una delle espressioni. L'adozione di qualsivoglia iniziativa non deve, tuttavia, prescindere da una preliminare verifica di abitudini e stili di vita dei potenziali fruitori.

[4] Sul punto l'Unità di analisi strategica delle politiche di Governo ha previsto che "l'emersione non comporterebbe, in pratica, alcun gettito aggiuntivo per lo Stato, mentre, in generale, la riduzione dell'aliquota nei redditi degli affitti comporterebbe certamente una perdita di gettito".

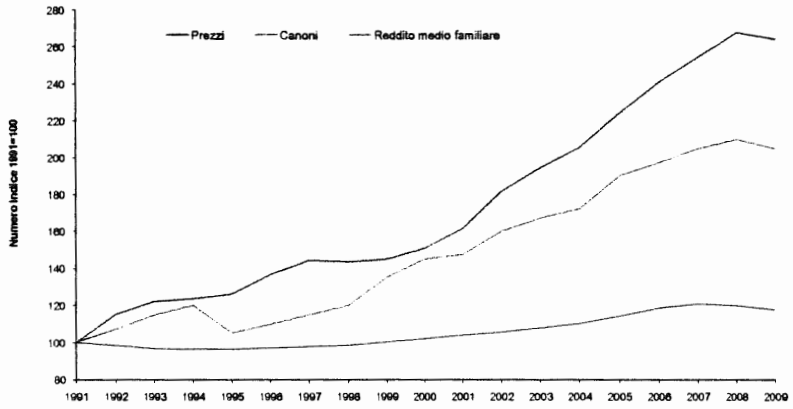
Nomisma

INDAGINE CONOSCITIVA SUL MERCATO IMMOBILIARE: ALCUNI SPUNTI DI RIFLESSIONE

VIII Commissione
Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici

Roma, 4 febbraio 2010

Italia - Evoluzione di prezzi e canoni di abitazioni e del reddito familiare nel periodo 1991-2009 *(valori in numero indice, 1991 = 100)*



Fonte: Elaborazioni e stime Nomisma su fonti varie.

Nomisma — Dimensioni del disagio abitativo e strategie di intervento

Famiglie con rapporto tra rata mutuo e reddito familiare superiore al 30%

Anno 2010	Scenario tendenziale*		Scenario alternativo**	
	Incidenza famiglie a rischio	*Media reddito familiare*	*Incidenza famiglie a rischio*	*Media reddito familiare*
Piemonte-Valle d'Aosta	18,4	23.282	18,7	23.217
Lombardia	27,5	22.153	29,0	22.153
Trentino Alto Adige	31,1	29.654	33,6	29.341
Veneto	30,1	23.070	31,4	22.560
Friuli Venezia Giulia	18,1	20.004	18,1	19.282
Liguria	32,9	19.428	34,2	19.474
Emilia-Romagna	27,0	22.746	28,8	22.151
Toscana	30,2	22.554	30,7	22.403
Umbria-Marche	25,4	19.938	26,7	20.019
Lazio	21,9	20.319	23,1	19.473
Abruzzo-Molise	22,1	24.765	22,1	23.998
Campania	22,0	16.583	22,0	16.026
Puglia	28,6	15.781	30,0	15.817
Basilicata-Calabria	14,1	17.968	14,1	17.388
Sicilia	23,4	18.797	23,4	18.085
Sardegna	14,9	19.645	14,9	19.146
Totale	***25,0***	***21.926***	***26,0***	***21.655***

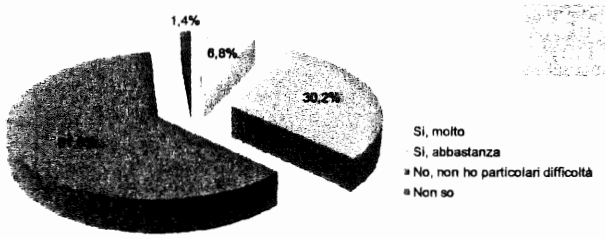
* Tendenziale proiezione coerente con uno scenario di forte contrazione del PIL e della domanda interna nel 2009 e di lieve ripresa nel 2010.
** Alternativo peggioramento delle condizioni economiche delle famiglie a causa della crescita della disoccupazione.

Fonte: Osservatorio regionale sul costo del credito (Caritas - Fondazione Culturale e Responsabilità Etica).

Roma, 4 febbraio 2010 3

Nomisma — Dimensioni del disagio abitativo e strategie di intervento

Le difficoltà a rimborsare il mutuo delle famiglie



Fonte: Nomisma.

Roma, 4 febbraio 2010 4

Nomisma — Dimensioni del disagio abitativo e strategie di intervento

Italia - Forma di possesso per fasce di reddito

	Proprietà	Affitto	Altro titolo	Totale
Famiglie con reddito fino 2.000 Euro				
• numero	10.625.667	2.911.818	1.201.823	**14.739.308**
• quota	*72,1%*	*19,8%*	*8,2%*	**100%**
Famiglie con reddito 2.000-4.000 Euro				
• numero	7.453.117	1.083.158	351.945	**8.888.220**
• quota	*83,9%*	*12,2%*	*4,0%*	**100%**
Famiglie con reddito oltre 4.000 Euro				
• numero	927.854	69.944	15.875	**1.013.672**
• quota	*91,5%*	*6,9%*	*1,6%*	**100%**
Famiglie in totale				
• numero	19.006.637	**4.064.920**	1.569.642	**24.641.200**
• quota	77,1%	16,5%	6,4%	**100%**

Fonte: Stime Nomisma, 2009.

Roma, 4 febbraio 2010 5

Nomisma — Dimensioni del disagio abitativo e strategie di intervento

Sostenibilità del canone di mercato nelle principali aree urbane^ al 2009 %

	Canone medio al mq/Euro/anno	Canone mensile di mercato abitazione 70 mq (Euro)	Soglia di reddito dichiarato* (Euro)	Famiglie sotto soglia (in %)
Bologna	108,4	632	25.291	51,0
Firenze	119,3	696	27.834	61,5
Milano	123,2	719	28.741	61,2
Napoli	97,5	569	22.751	64,0
Padova	91,1	531	21.254	39,9
Palermo	76,8	448	17.926	49,6
Roma	145,2	847	33.864	63,7

^ Riferito ad un'abitazione usata di 70 mq ubicata in zona periferica.
* Soglia sopra la quale il canone di mercato risulta sostenibile (incidenza < 30%).

Fonte: Elaborazioni e stime Nomisma su fonti varie, 2009.

Roma, 4 febbraio 2010 6

Nomisma — Dimensioni del disagio abitativo e strategie di intervento

Italia – L'andamento degli sfratti nel periodo 2001-2008

Anni	Provvedimenti di sfratto emessi: Necessità locatore	Finita locazione	Morosità/altra causa	Totale	Variaz. % rispetto anno precedente	Richieste di esecuzione (*): Totale	Variaz. % rispetto anno precedente	Sfratti eseguiti (**): Totale	Variaz. % rispetto anno precedente
2001	808	12.755	26.937	40.500	2,78	98.068	-4,85	20.608	-4,65
2002	647	12.329	27.154	40.130	-0,91	91.574	-6,62	20.389	-1,06
2003	664	10.839	27.781	39.284	-2,11	83.748	-8,55	23.000	12,81
2004	742	12.873	32.578	46.193	17,59	78.099	-6,75	25.267	9,86
2005	852	11.195	33.768	45.815	-0,82	106.335	36,15	25.671	1,6
2006	669	10.548	34.309	45.526	-0,63	100.821	-5,19	22.278	-13,22
2007	674	9.236	33.959	43.869	-3,64	109.446	8,55	22.468	0,85
2008	539	10.486	41.008	52.033	18,61	138.443	26,49	24.959	11,09

(*) Presentate all'Ufficio Giudiziario.

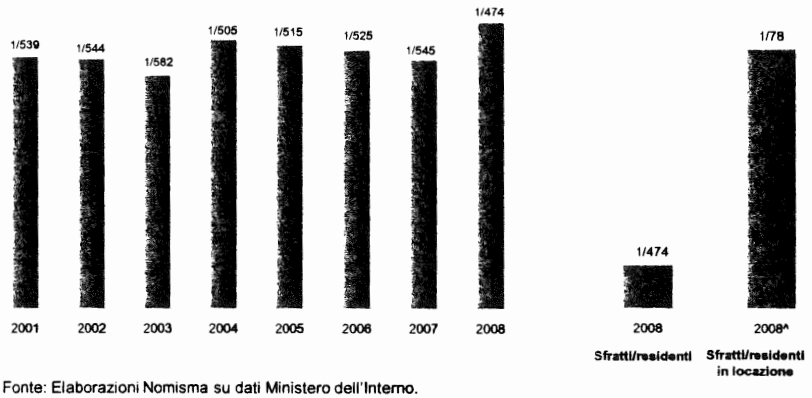
(**) Con l'intervento dell'Ufficiale Giudiziario.

Fonte: Ministero dell'Interno.

Roma, 4 febbraio 2010 7

Nomisma — Dimensioni del disagio abitativo e strategie di intervento

Provvedimenti di sfratto emessi e numero di famiglie residenti in Italia



Fonte: Elaborazioni Nomisma su dati Ministero dell'Interno.

Roma, 4 febbraio 2010 8

Nomisma — Dimensioni del disagio abitativo e strategie di intervento

La dotazione di *social housing* in alcuni Paesi Europei
(Valori in unità abitative e in %)

Paesi selezionati	Alloggi sociali			
	Stock (*unità*)	Alloggi per 1000 abitanti (*unità*)	Quota sul totale delle abitazioni *(%)*	Quota sul totale abitazioni in affitto *(%)*
Francia	4.300.000	71,0	19,0	43,0
Germania	2.471.000	27,0	6,0	11,0
Italia	973.192	16,2	3,0	23,9
Olanda	2.400.000	47,0	35,0	77,0
Spagna	141.000	3,0	1,0	9,0
Regno Unito	5.123.000	85,0	21,0	68,0

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Cecodhas (2007), Housing Europe 2007, Review of Social, co-operative.

Nomisma — Dimensioni del disagio abitativo e strategie di intervento

EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

- Dotazione del tutto inadeguata (ulteriormente contingentata da una discutibile strategia di dismissione)
- Insufficiente rotazione dell'inquilinato
- Inadeguatezza delle condizioni che definiscono la permanenza degli assegnatari
- Assenza di soluzioni per gestire la fuoriuscita dalla situazione di disagio più acuto
- Esigenza di limitare l'assegnazione e il mantenimento alle situazioni più meritevoli di supporto

Dimensioni del disagio abitativo e strategie di intervento

INTERVENTI PUBBLICI

- **Piano per il rilancio dell'edilizia**
  Possibilità per le Regioni di inserire nei piani interventi di *social housing*
  - ✓ Interventi sporadici per la riqualificazione del patrimonio di edilizia sociale, per la concessione di opportunità abitative alle famiglie meno abbienti, per l'attivazione di interventi con il concorso dei privati

- **Piano "edilizia sociale"**
  Intervento complesso e ambizioso che prevede il coinvolgimento di risorse pubbliche e private
  - ✓ Fattore tempo
  - ✓ Nuovi interventi (nodo "valore di conferimento nelle aree") *VS* Riqualificazione dell'esistente

Roma, 4 febbraio 2010 11

Dimensioni del disagio abitativo e strategie di intervento

LOCAZIONI A CANONE CONCORDATO

Domanda: Abbattimento canone sulla base di accordi territoriali e detrazione fiscale

Offerta: riduzione del reddito dichiarato, dell'ICI e dell'imposta di registro, nonché minore durata contrattuale

Modesta diffusione: in Italia si stimano circa 150 mila contratti

Motivi: Informazione, adempimenti burocratici, esiguità vantaggi per l'offerta

Roma, 4 febbraio 2010 12

Nomisma — Dimensioni del disagio abitativo e strategie di intervento

I VANTAGGI PER LA DOMANDA

Fasce di reddito (Euro)	Canone libero^ medio (Euro annui)	Incidenza (%)	Canone concordato^ medio (Euro annui)	Incidenza (%)	Δ Incidenza con agevolazioni fiscali (%)
10.000-15.000		63		50	15
15.000-20.000	7.584	44	6.036	35	10
20.000-25.000		34		27	7

^ Abitazione di 70 mq situata in periferia a Bologna.

Fonte: Stime Nomisma.

Roma, 4 febbraio 2010 — 13

Nomisma — Dimensioni del disagio abitativo e strategie di intervento

LA CONTROVERSA SITUAZIONE SUL VERSANTE DELL'OFFERTA

Il confronto tra canone libero e canone concordato per fasce di reddito del locatore

Locazione di un'abitazione di 70 mq situata in fascia A

Fasce di reddito (Euro)	Rendita da canone libero (Euro)	Rendita da canone concordato (Euro)	Differenza (Euro)
0-15.000	6.411	5.824	-587
15.000-28.000	6.097	5.661	-436
28.000-55.000	5.233	5.212	-21
55.000-75.000	4.997	5.089	**92**
>75.000	4.840	5.008	**168**

Locazione di un'abitazione di 70 mq situata in fascia B

Fasce di reddito	Rendita da canone libero (Euro)	Rendita da canone concordato (Euro)	Differenza (Euro)
0-15.000	5.471	5.133	-338
15.000-28.000	5.213	4.989	-224
28.000-55.000	4.504	4.593	**89**
55.000-75.000	4.310	4.485	**175**
>75.000	4.182	4.413	**231**

Fonte: Elaborazioni e stime Nomisma su fonti varie.

Roma, 4 febbraio 2010 — 14

Dimensioni del disagio abitativo e strategie di intervento

L'introduzione della cedolare secca^ per i redditi da locazione

Locazione di un'abitazione di 70 mq

Fasce di reddito	Rendita da canone libero (Euro)	Rendita da canone concordato (Euro)	Differenza (Euro)
Fascia A	6.674	5.946	-701
Fascia B	5.664	5.240	-424

^ E' stata considerata un'aliquota del 20%, per tutte le tipologie contrattuali, in un contesto di detrazioni analogo a quello in vigore.

Fonte: Elaborazioni e stime Nomisma su fonti varie.

Roma, 4 febbraio 2010 15

Dimensioni del disagio abitativo e strategie di intervento

Il nuovo regime fiscale^ limitato al canone concordato

Locazione di un'abitazione di 70 mq situata in fascia A

Fasce di reddito (Euro)	Rendita da canone libero (Euro)	Rendita da canone concordato (Euro)	Differenza (Euro)
0-15.000	6.411	5.946	-465
15.000-28.000	6.097	5.946	-151
28.000-55.000	5.233	5.946	**713**
55.000-75.000	4.997	5.946	**949**
>75.000	4.840	5.946	**1.106**

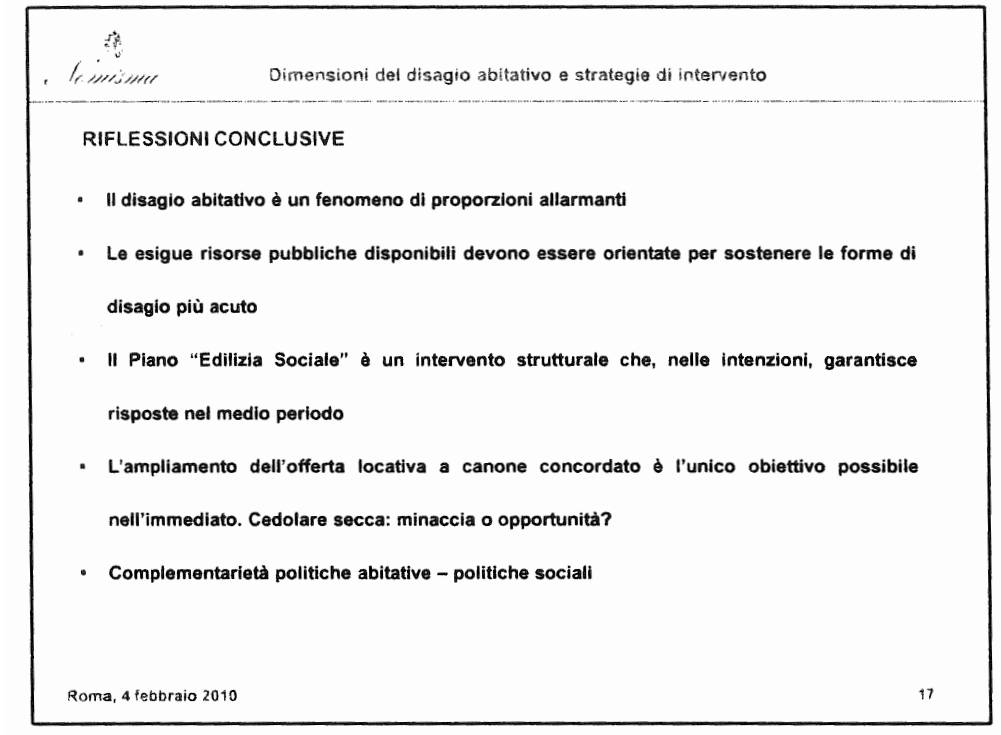
Locazione di un'abitazione di 70 mq situata in fascia B

Fasce di reddito	Rendita da canone libero (Euro)	Rendita da canone concordato (Euro)	Differenza (Euro)
0-15.000	5.471	5.240	-231
15.000-28.000	5.213	5.240	**27**
28.000-55.000	4.504	5.240	**736**
55.000-75.000	4.310	5.240	**930**
>75.000	4.182	5.240	**1.058**

^ E' stata considerata un'aliquota del 20%, limitatamente ai contratti a canone concordato, in un contesto di detrazioni analogo a quello in vigore.

Fonte: Elaborazioni e stime Nomisma su fonti varie.

Roma, 4 febbraio 2010 16


Dimensioni del disagio abitativo e strategie di intervento
RIFLESSIONI CONCLUSIVE
• Il disagio abitativo è un fenomeno di proporzioni allarmanti
• Le esigue risorse pubbliche disponibili devono essere orientate per sostenere le forme di disagio più acuto
• Il Piano "Edilizia Sociale" è un intervento strutturale che, nelle intenzioni, garantisce risposte nel medio periodo
• L'ampliamento dell'offerta locativa a canone concordato è l'unico obiettivo possibile nell'immediato. Cedolare secca: minaccia o opportunità?
• Complementarietà politiche abitative – politiche sociali
Roma, 4 febbraio 2010
17

CENTRO STUDI INVENTIMENTI SOCIALI

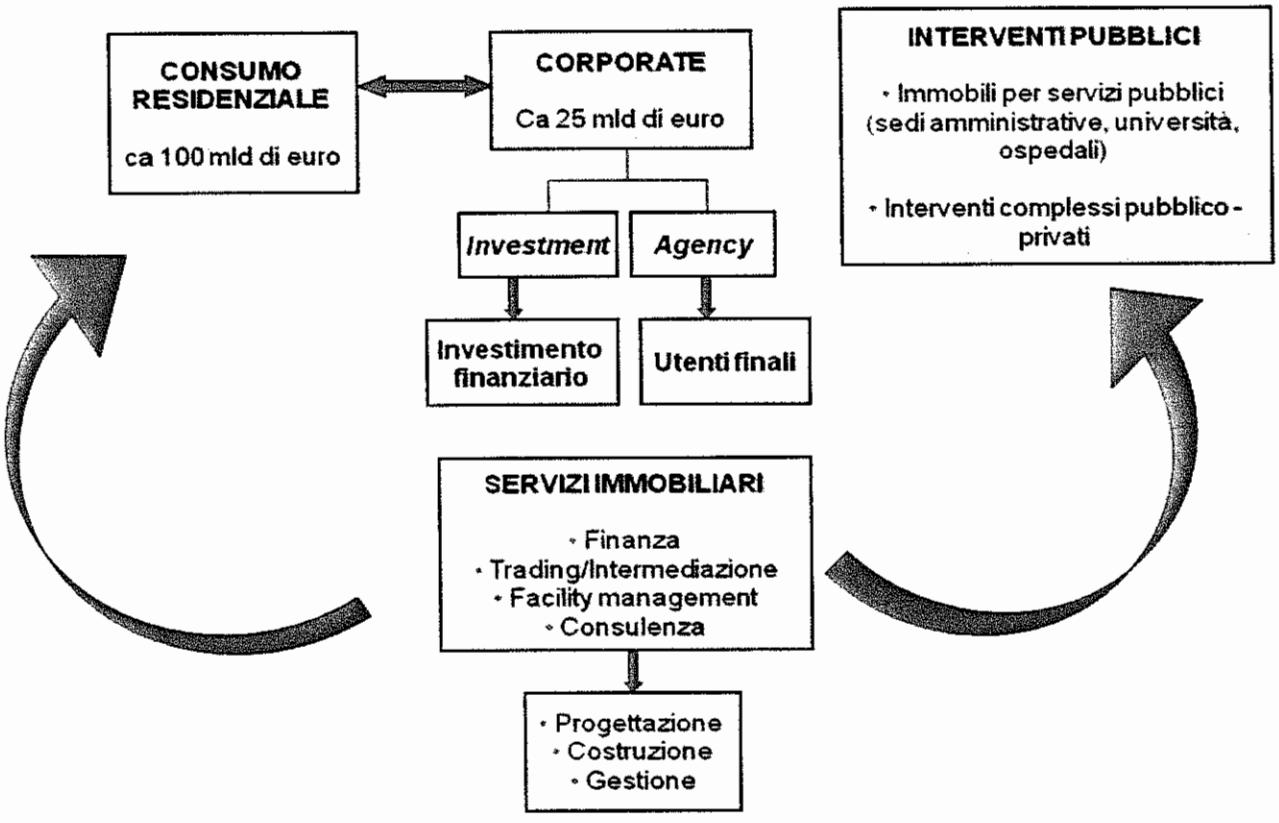
(CENSIS)

1. L'immobiliare dopo il grande boom

Negli anni della difficile stagnazione economica, ancor prima del *credit crunch*, il settore immobiliare e l'edilizia ha contribuito in misura significativa alla tenuta del Pil italiano. Fra il 1997 e il 2007 si è infatti assistito al più rilevante ciclo espansivo per il settore del real estate mai registrato nel corso della storia repubblicana. L'Italia, come è noto, è stata costantemente al di sotto dei tassi di crescita dei maggiori paesi europei, arrivando nel periodo 2001-2005 a un valore medio annuo del +0,9% ,peraltro leggermente superiore a quello della Germania attestato su + 0,6%. Senza il contributo delle costruzioni la recessione, avviatasi nel corso del 2008, sarebbe avvenuta anche prima della crisi finanziaria internazionale (tab. 1).

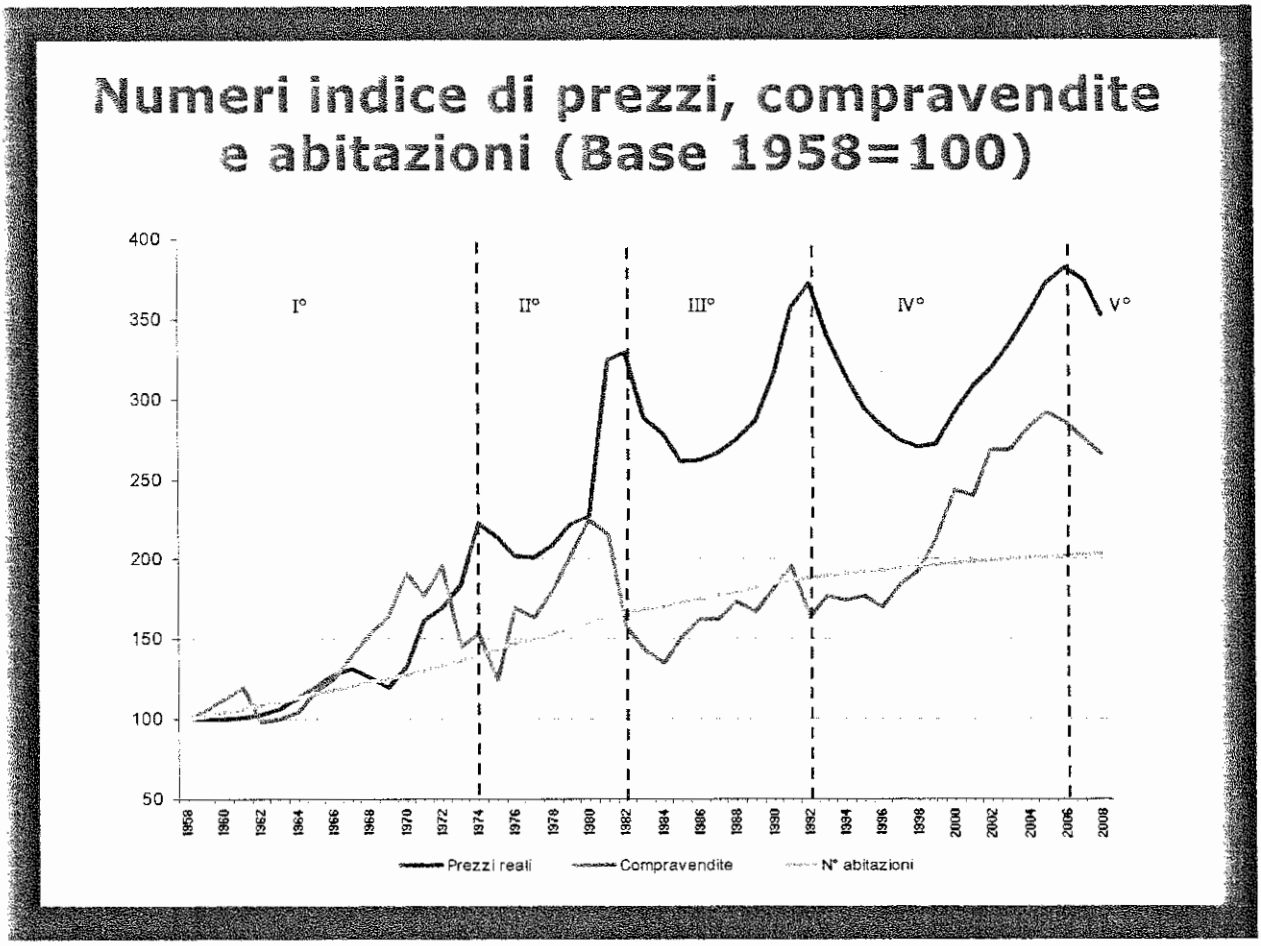
Al proposito, è opportuno ribadire come il settore immobiliare nel nostro paese è fondamentalmente centrato sul comparto residenziale, che assorbe in media l'80% del fatturato complessivo essendo il restante 20% destinato a settore commerciale,uffici,turistico, produttivo e logistico (fig. 1).

Fig. 1 – L'articolazione del mercato immobiliare



Fonte . G. Roma – Gestione Urbana, Uniroma 3, 2008

A partire dal 2007 si è aperto il *quinto ciclo edilizio* del dopoguerra, caratterizzato da un restringimento del volume di compravendite e una relativa flessione dei prezzi di vendita (fig. 2).



Tali andamenti sono da considerare prevalentemente legati alla congiuntura finanziaria, più che a forti cambiamenti strutturali. La restrizione del credito verso famiglie potenzialmente interessate all'acquisto, generalmente con un reddito disponibile medio –basso, sta provocando una caduta degli scambi, pur in presenza di una domanda potenziale significativa.

Negli anni del boom l'ampliamento del mercato ha registrato una dinamicità dirompente: dalle 525 mila abitazione compravendute nel 1997 si è passati alle 681mila del 2001 per registrare nel quadriennio 2004 – 2007 valori sempre superiori alle 800mila unità abitative scambiate. Annualmente, in questo periodo, sono affluiti verso l'immobiliare 120 -130 miliardi di euro.

Nel periodo del lungo boom la popolazione residente è cresciuta di 3,1 milione di abitanti, gli stranieri residenti sono passati da 992mila a 3,7 milioni e nel 2009 a 4,2 milioni,gli occupati si sono accresciuti di poco meno di 3 milioni.

I depositi bancari, inoltre, sono passati, in valori costanti, dai 631 miliardi del 1998 agli 817 miliardi del 2008 con una crescita del 29,5% (tab. 2 – fig. 3).

Si può ,quindi concludere, che veniamo da un ciclo immobiliare espansivo guidato da:

- una crescente pressione della domanda (fig. 4);
- una costante, anche se modesta, crescita del pil con un più robusto allargamento della base occupazionale (fig. 5);
- una propensione delle famiglie alla patrimonializzazione sostenuta anche dai mutui bancari (fig. 6);
- una costante propensione al risparmio segnata dalla crescita dei depositi bancari (fig. 7).

La corsa alla proprietà della casa è segnata dall'alto numero di famiglie che vivono in un'abitazione propria pari all'84,2% nel giugno 2009. Ad esse si aggiunge un 22,2% di famiglie che posseggono anche un altro immobile, il 14,2% proprietario di una casa per vacanza. Quote tutte superiori ai titolari di investimenti finanziari sia in titoli di stato che azioni o fondi comuni (fig. 8).

Naturalmente, un così elevato volume di proprietari è stato reso possibile anche dall'indebitamento, che tuttavia attualmente coinvolge un numero di proprietari stimato in meno di tre milioni.

Nel corso del 2009 si è ridotta la quota di famiglie che non sono riuscite a rispettare le cadenze di pagamento del mutuo dall'1,7% a 0,9% (fig. 9).

La maggiore distorsione che si è creata nel ciclo espansivo ha riguardato la marginalizzazione del comparto in affitto. Una quota sempre più piccola di alloggi viene offerta in locazione, provocando anche tensione sul la crescita degli affitti, resa ancora meno socialmente sostenibile a causa di un più bassa incidenza dell'housing sociale pari al 5% in Italia rispetto al 17% della Francia o al 20% del Regno Unito (fig. 10).

Area di particolare sofferenza è quella degli studenti fuorisede: 650mila rispetto ai 54.400 posti pubblici disponibili. Squilibrio che ha determinato un vero e proprio sub-mercato speculativo dove vengono offerti da privati alloggi a 350-450 €/mese per posto letto (fig. 11).

2. Le prospettive

2.1. La grande paura degli italiani si è attenuata.

Lo scorso anno il terremoto nella finanza globale ha fatto prevedere a una parte consistente di osservatori e istituzioni un crollo della nostra economia e un tonfo nelle condizioni sociali degli italiani. Un'analisi più a freddo ci dice che quel crollo non c'è stato, anzi si è verificata una tenuta del nostro sistema, pur nelle differenze che riguardano comparti produttivi, territori (il Mezzogiorno va male) o singole imprese. La risposta, anche emotiva degli italiani rispetto alla crisi è stata, e in parte continua a essere,improntata alla **cautela.** Utilizzare i soldi come una **"riserva di carica"** ,cercando di spendere meno ma salvaguardando il più possibile il tenore di vita fin qui raggiunto. I redditi crescono ormai da anni debolmente – soprattutto per il lavoro dipendente – ma la crisi, congelando i prezzi ha indirettamente contribuito a trovare un equilibrio migliore. Negli anni 2006 – 2008 il tasso d'inflazione ha viaggiato fra 2.2% e 3,5%, al luglio del 2009 era pari a -0,1%. La perdita di ricchezza prodotta e la riduzione dell'occupazione costituisco i due pericoli attuali che potranno aver effetto anche sui futuri andamenti dell'immobiliare.

Concorde è la valutazione che a fine 2009 il Pil Italiano si sarà ridotto a 1.500 miliardi di €. mentre a fine 2007 valeva secondo la BCE 1.588 miliardi di €. Dal 2010 dovremo recuperare 88 miliardi di €, una sfida difficile, ma non impossibile, se crescessimo come nel biennio 2006(+2,1%) e 2007 (+1,5%), ma le previsioni attuali restano deboli. Non automatici sono i riflessi sull'occupazione. Già nel 2008 le previsioni di un crollo occupazionale non è stato confermato dai dati. Lo scorso anno l'occupazione è aumentata di 183mila unità , ma come differenza fra un significativo incremento nel Centro –Nord e una perdita di posti di lavoro nel Mezzogiorno. Il secondo trimestre 2009 segna un deciso peggioramento con un decremento occupazionale di poco inferiore alle 400mila unità.

2.2. Le opportunità per l'immobiliare: incentivare l'investimento familiare

E' ben evidente che l'impatto della crisi finanziaria si è sovrapposta, nel mercato immobiliare, alla chiusura di un ciclo decennale fortemente espansivo. Il *real estate* si era indebolito già un anno prima del settembre dello scorso anno e le vicende nazionali di finanza facile hanno fortunatamente preceduto quelle internazionali,paradossalmente salvandoci da guai peggiori. Come evidenziato in precedenza,le transazioni del mercato residenziale (nel decennio del boom ('97-'07)

sono cresciute del 54,1%, a fine 2009 si ridurranno di un quarto, superando comunque del 12,4% i livelli iniziali. Nel lungo periodo ('97-'09) aumentano gli stranieri residenti del 418,5%, persino il pil pro-capite cresce in termini reali del 3,6%, ma soprattutto la liquidità reale ovvero i depositi del 29,5%. Popolazione,stranieri e depositi bancari risultano in crescita anche negli anni della crisi. La resistenza alla crisi deriva da un certo *sgonfiamento* nei consumi. L'accresciuta propensione al risparmio può tornare a scaricarsi nell'investimento immobiliari, per bisogni strutturali. Pensiamo agli *alloggi per studenti*: che alimentano un mercato di basso livello e marginale, ma che vale circa 2,2 miliardi di euro l'anno. Le *abitazioni per l'affitto sono anch'esse un'area da incentivare portando la tassazione ad un valore fisso del 15%.*

La propensione all'investimento resta elevato. L'11,2% delle famiglie italiane dichiarano di essere interessate ad acquistare un alloggio dei prossimi 18 mesi (fig. 12).

Per gli operatori si intravede una seppur debole ripresa prevalentemente in campo residenziale, mentre per uffici e immobili industriali si prevede un pesante ridimensionamento (tab. 3).

Le politiche da adottare (fig. 13) possono riassumersi in:

- incentivi all'edilizia innovativa,di qualità, attenta al risparmio energetico e ai fattori ambientali;
- semplificazione amministrativa e trasparenza;
- incentivi per far affluire il risparmio privato anche verso l'affitto con una tassazione fissa al 15%;
- intervento pubblico diffuso per manutenzione e messa in sicurezza degli spazi e degli edifici pubblici;
- messa in rete degli edifici con la larga banda super veloce;
- energie rinnovabili in ogni condominio.

Tab. 1 - Variazione % del Pil

	1996-2000	2001-2005	2006	2007	2008	1 trimestre 2009	Pil procapite migliaia €	Pil 2008 mld €
ITA	1,9	0,9	2,1	1,5	-1,0	-6,0	26,2	1.572,2
UK	3,4	2,5	2,9	2,6	0,7	-4,9	30,7	1.816,1
DE	2,0	0,6	3,0	2,5	1,3	-6,9	30,2	2.491,4
FR	2,8	1,7	2,2	2,3	0,4	-3,2	28,0	1.950,1
SP	4,1	3,3	3,9	3,7	1,2	-3,0	27,1	1.095,2

Fonte: elaborazione Censis su dati BCE

Fig. 3 – Immobiliare: dal Boom al Rallentamento

	1997	2007	2009 (*)	Δ 1997-2007 %	Δ 2007-2009 %	Δ 1997-2009 %
Compravendite residenziali (migliaia)	525	809	590	+54,1	-26,1	+12,4
Popolazione residente (milioni)	56,9	59,6	60,1	+4,8	+0,8	+5,7
Stranieri residenti (migliaia)	992	3.433	4.150	+346,1	+20,9	+418,5
Depositi bancari (mld € 2008)	631 (1)	774	817 (2)	+22,7 (1)	+5,5 (2)	+29,5
Pil pro-capite (mgl € 2000)	19,6	21,6	20,3	+10,3	-6,0	+3,6

(*) Stima
(1) 1998
(2) 2008

Fonte: elaborazione Censis su dati vari, 2009

Tab. 2 - Il mercato immobiliare residenziale in relazioni ad alcune variabili socio-demografiche *(v.a., val.%, val pro capite e numero indice 1997=100)*

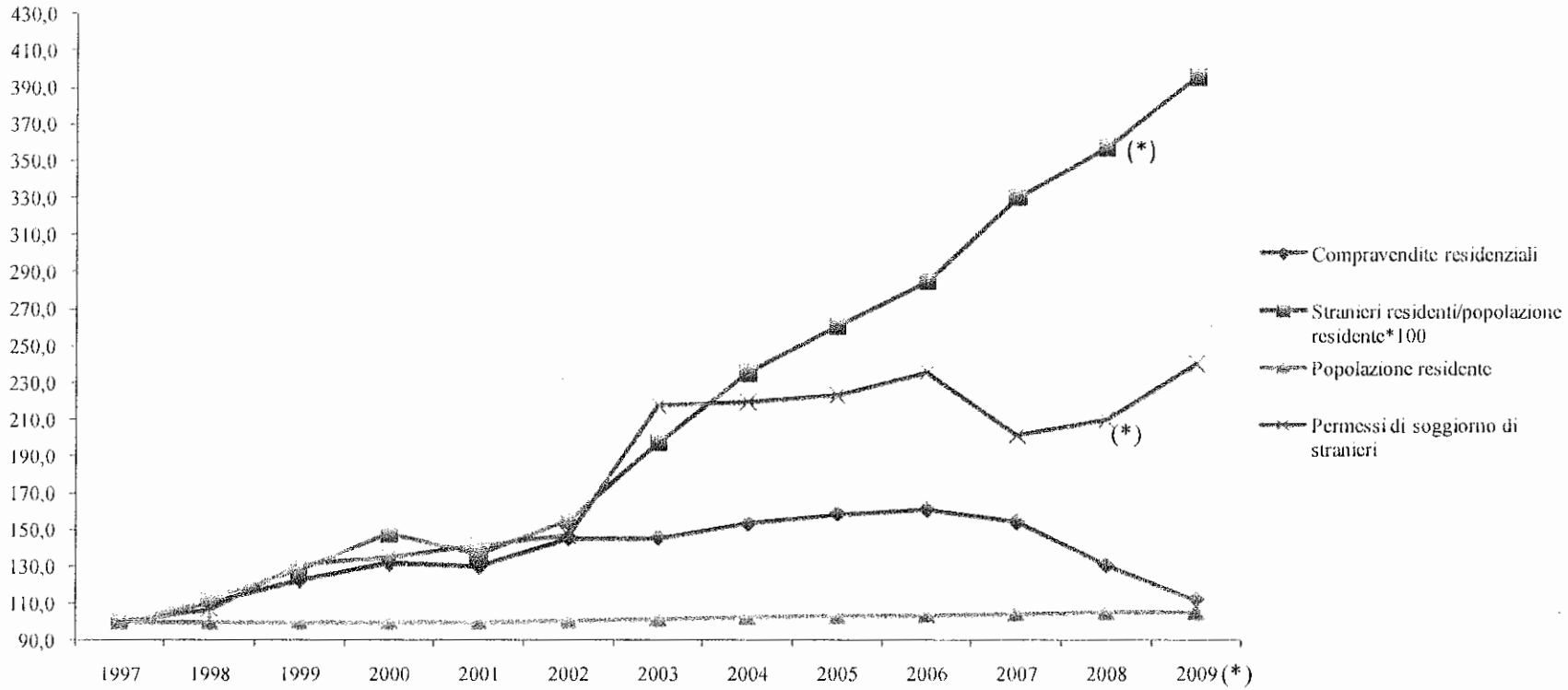
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
	VALORI													
Compravendite residenziali (in migliaia)	**525**	**578**	**642**	**690**	**681**	**762**	**763**	**804**	**833**	**845**	**809**	**687**	**590**	
Occupati (in migliaia)	20.384	20.591	20.847	21.210	21.604	21.913	22.241	22.404	22.563	22.988	23.222	23.405	23.000	(*)
Stranieri residenti (in migliaia)	992	1.116	1.271	1.465	1.357	1.549	1.990	2.402	2.671	2.939	3.433	3.741	4.150	(*)
Saldo finanziario (attività-passività) (miliardi di € costanti 2007)	2.394	2.667	2.980	3.038	2.910	2.849	2.839	2.928	3.022	3.038	2.942	-	-	
Depositi bancari (miliardi di € costanti 2008)	-	631	636	623	642	664	679	702	740	764	774	817	-	
Popolazione residente (in miglaia)	56.904	56.909	56.924	56.961	56.994	57.321	57.888	58.462	58.752	59.131	59.619	60.045	60.126	(*)
Pil pro capite (costanti 2000)	19.619	19.892	20.179	20.910	21.278	21.253	21.041	21.153	21.187	21.480	21.637	21.260	20.298	(*)
	NI 1997=100 (**)													
Compravendite residenziali (in migliaia)	100,0	110,1	122,3	131,4	129,7	145,1	145,3	153,1	158,7	161,0	154,1	130,9	112,4	
Occupati (in migliaia)	100,0	101,0	102,3	104,1	106,0	107,5	109,1	109,9	110,7	112,8	113,9	114,8	112,8	(*)
Stranieri residenti	100,0	112,6	128,1	147,7	136,8	156,2	200,7	242,2	269,3	296,4	346,1	377,2	418,5	(*)
Saldo finanziario (attività-passività) (miliardi di € costanti 2007)	100,0	111,4	124,4	126,9	121,5	119,0	118,6	122,3	126,2	126,9	122,9	-	-	
Depositi bancari (miliardi di € costanti 2008)	-	100,0	100,8	98,6	101,6	105,2	107,6	111,2	117,2	121,0	122,5	129,3	-	
Popolazione residente (in miglaia)	100,0	100,0	100,0	100,1	100,2	100,7	101,7	102,7	103,2	103,9	104,8	105,5	105,7	(*)
Pil pro capite (costanti 2000)	100,0	101,4	102,9	106,6	108,5	108,3	107,2	107,8	108,0	109,5	110,3	108,4	103,5	(*)

(*) Stima Censis

(**) Dove non disponibile il dato relativo al 2007 si è utilizzato quale anno base il primo disponibile

Fonte: elaborazione Censis su dati Agenzia del Territorio-OMI, Banca d' Italia e Istat

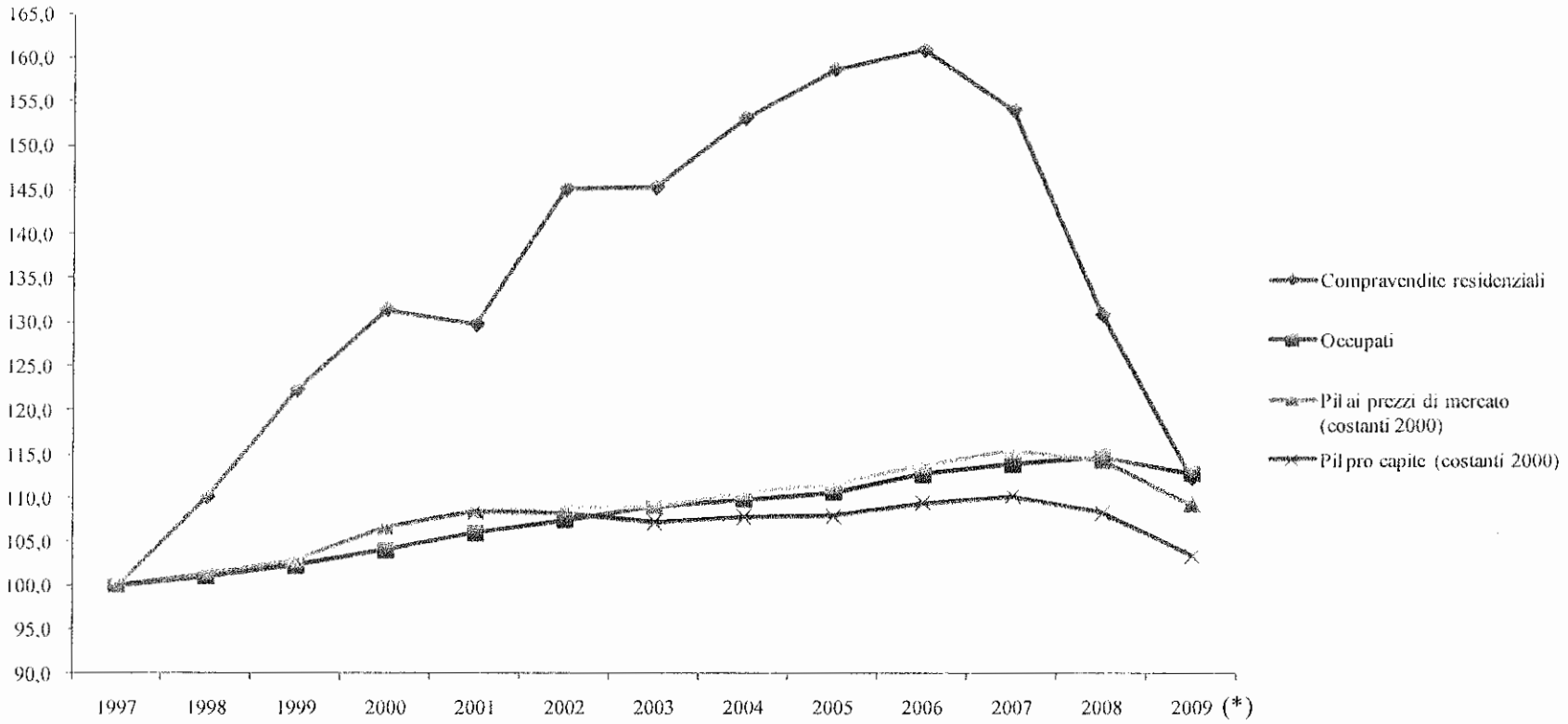
Fig. 4 – Mercato immobiliare e pressione delle nuove domande



(*) Stima Censis

Fonte: elaborazione Censis su dati Agenzia del Territorio-OMI e Istat

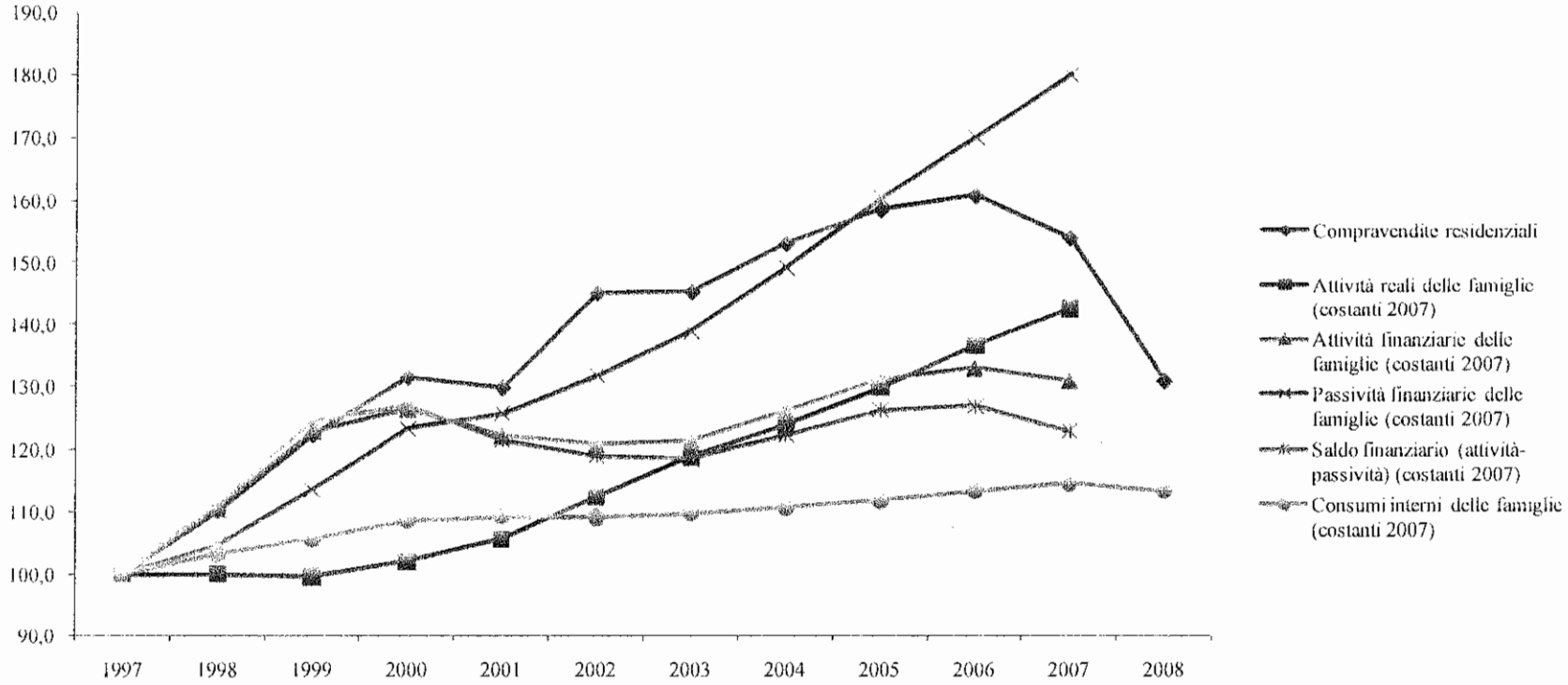
Fig. 5 – Immobiliare e lenta crescita del Pil e dell'occupazione



(*) Stima Censis

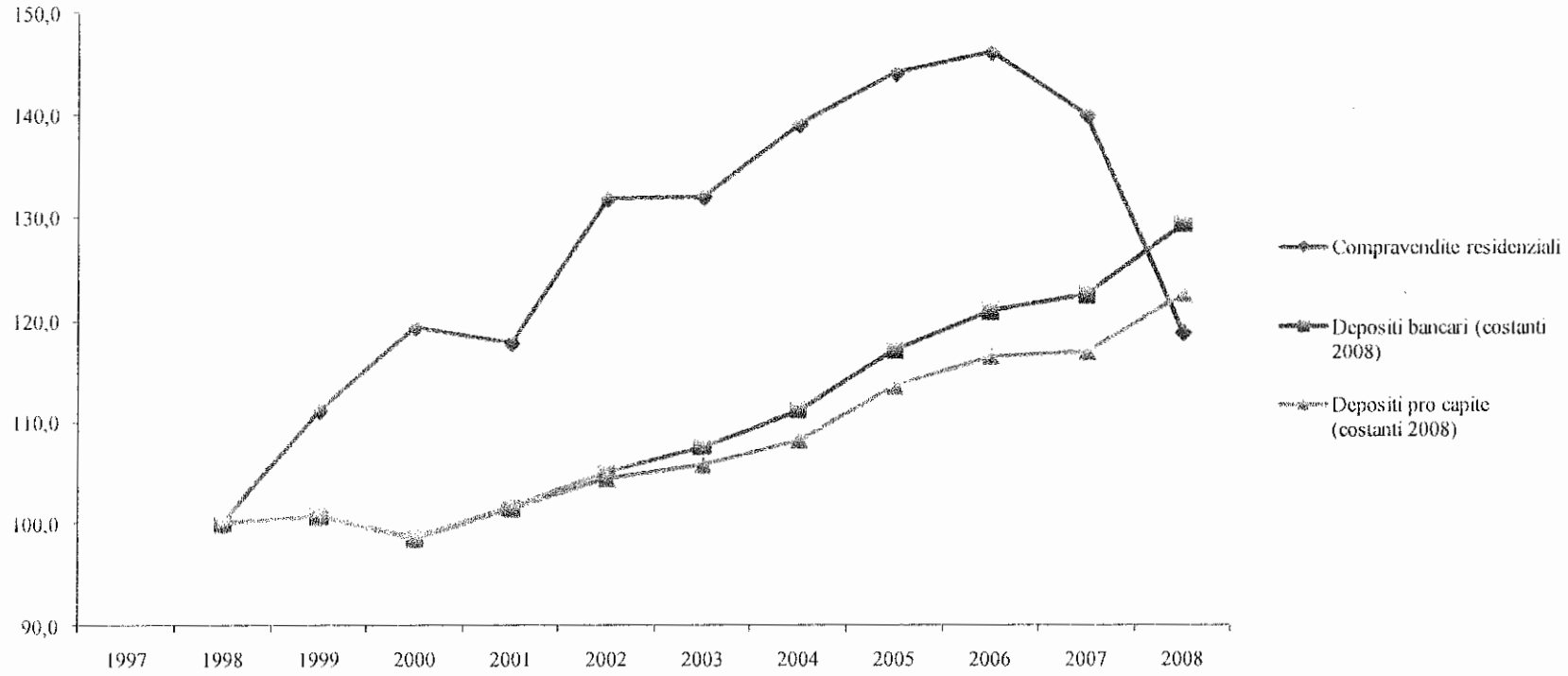
Fonte: elaborazione Censis su dati Agenzia del Territorio-OMI e Istat

Fig. 6 – La patrimonializzazione delle famiglie



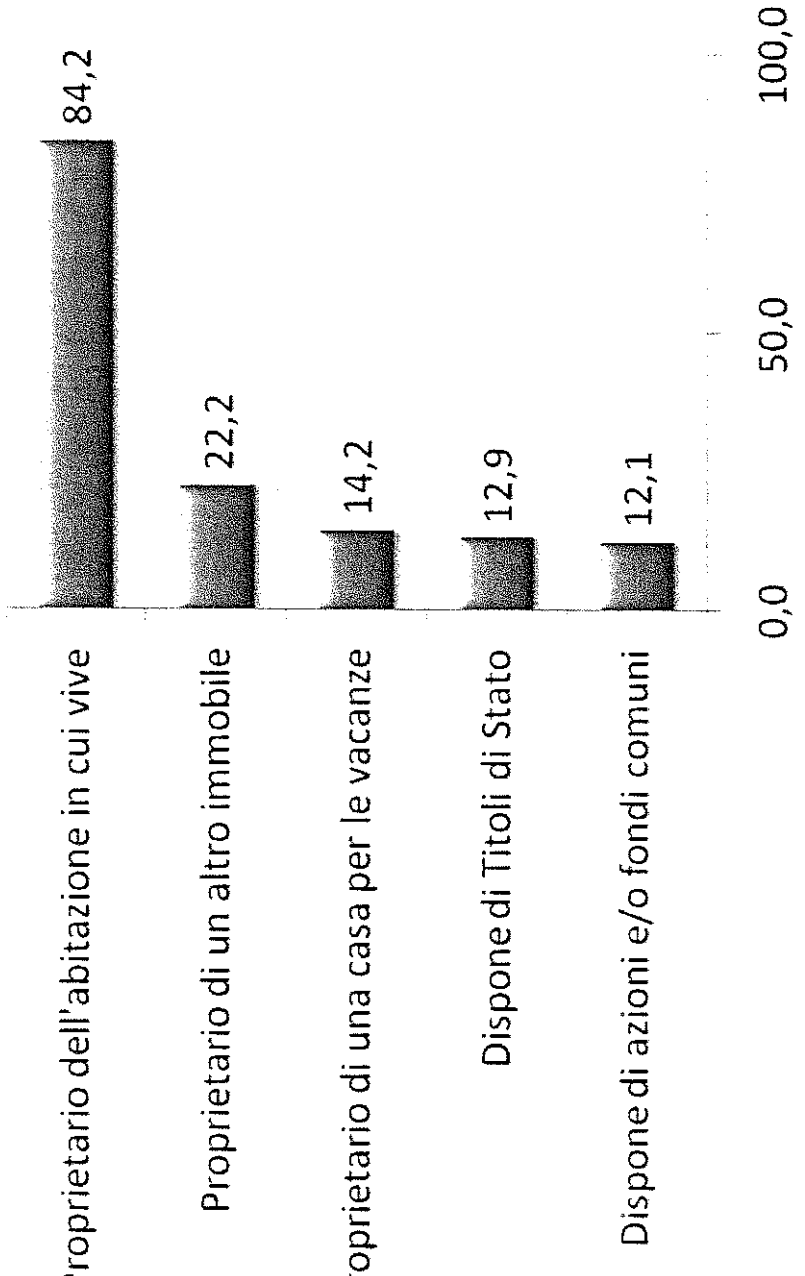
Fonte: elaborazione Censis su dati Agenzia del Territorio-OMI, Banca d' Italia e Istat

Fig. 7 - Mercato residenziale e risparmio



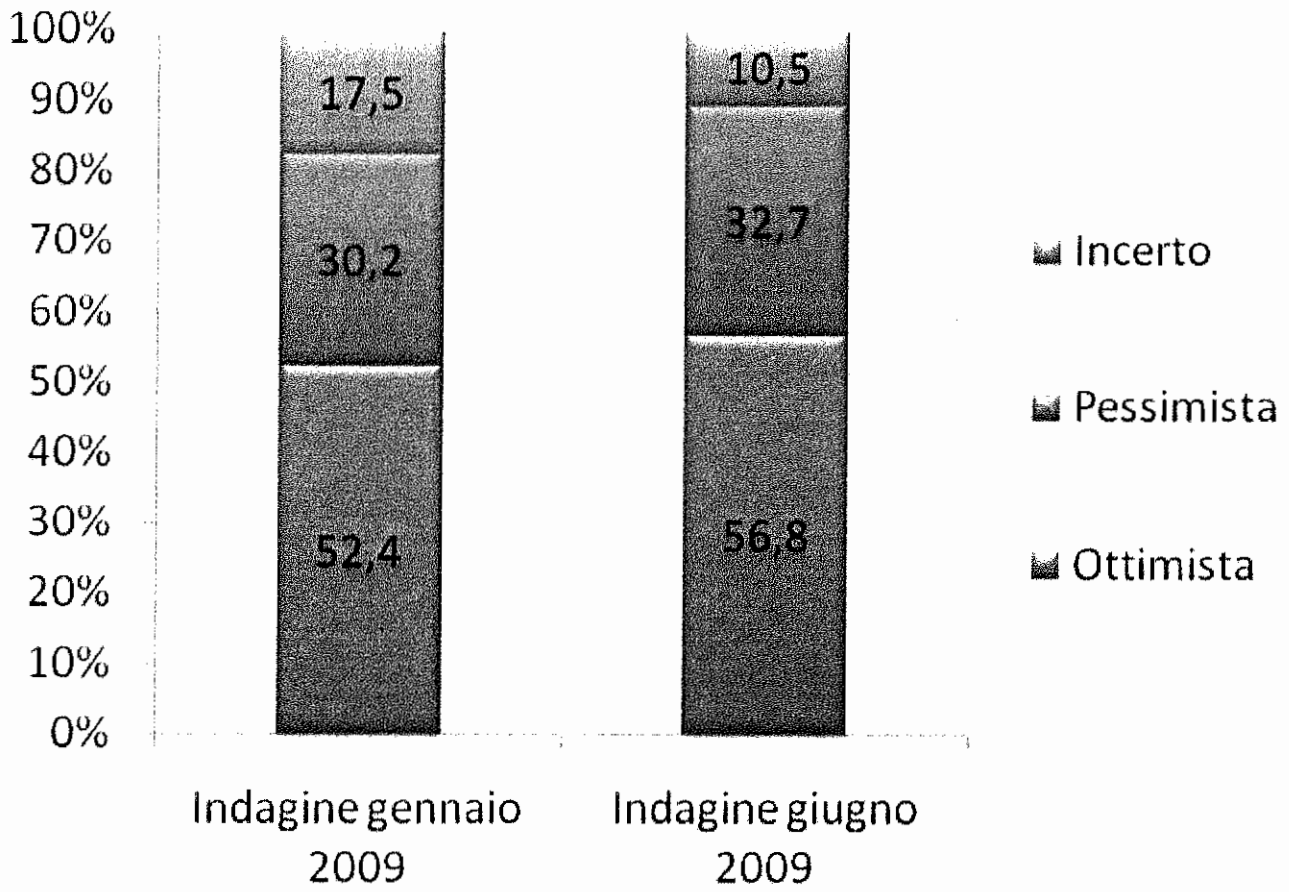
Fonte: elaborazione Censis su dati Agenzia del Territorio-OMI, Banca d' Italia e Istat

Fig. 8 – La propensione alla proprietà degli italiani



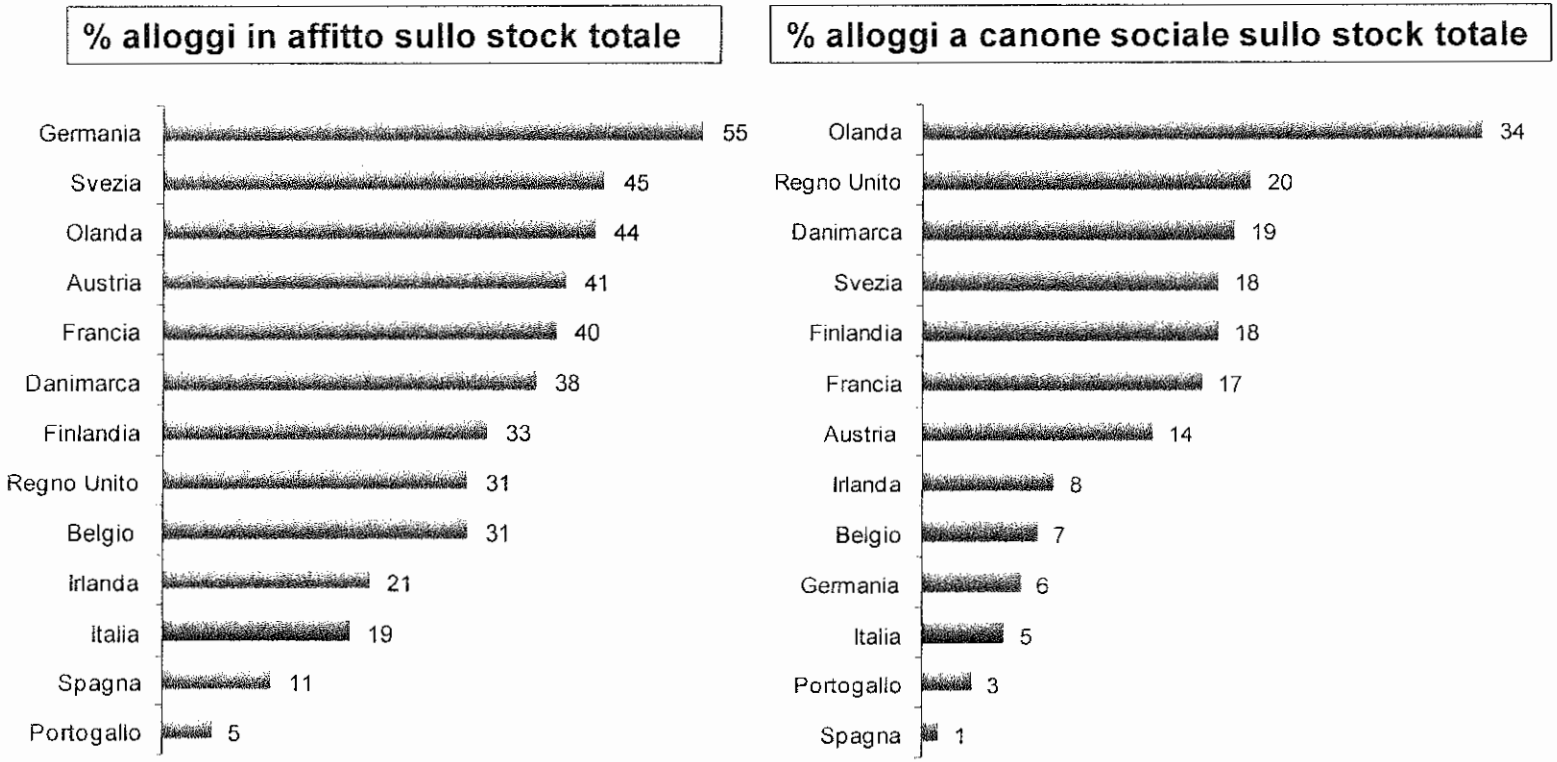
Fonte: indagine Censis giugno 2009

Fig. 9 – La riduzione delle famiglie in difficoltà per il pagamento dei mutui (val. %)



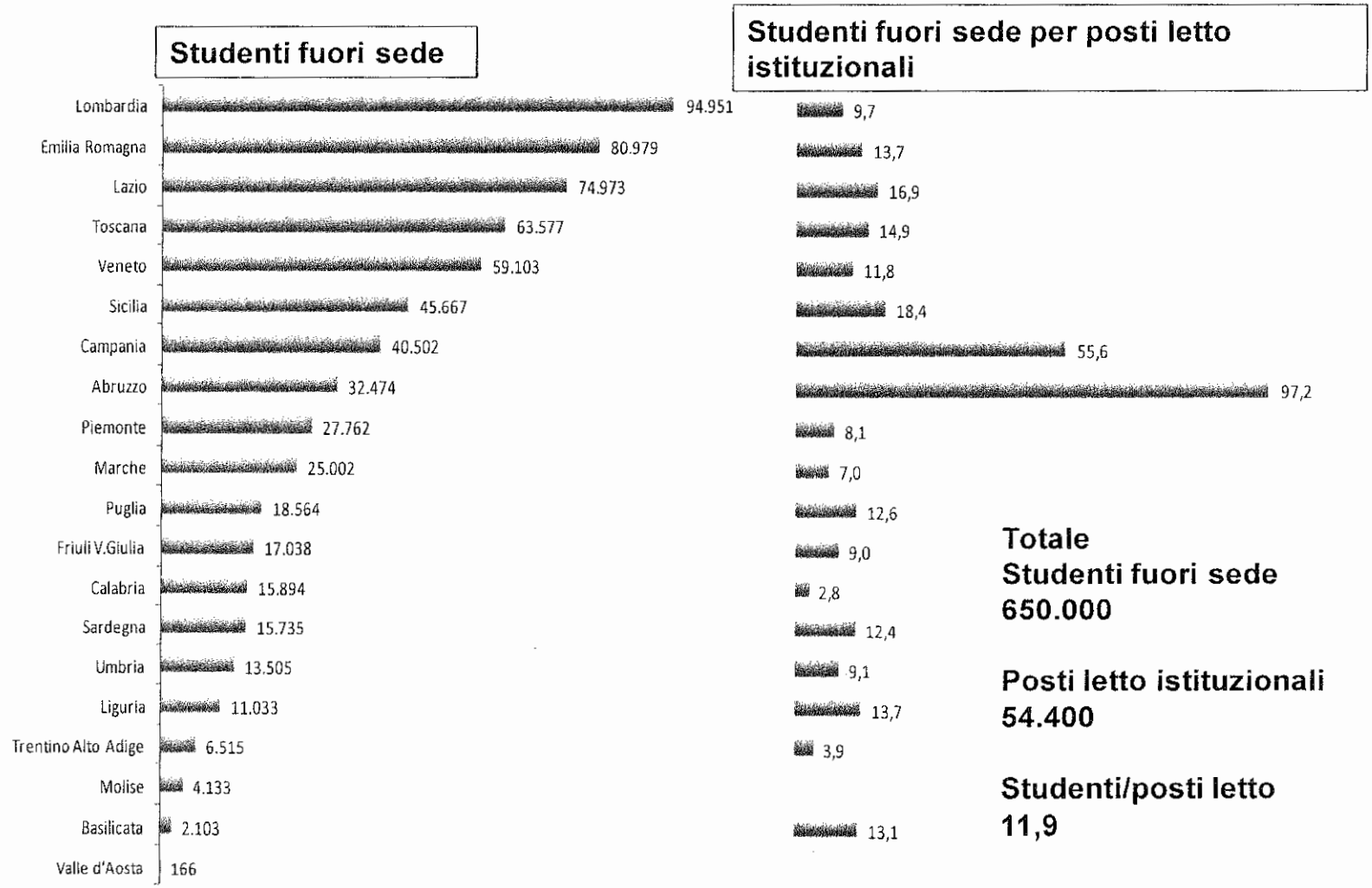
Fonte: indagine Censis-Confcommercio, 2009

Fig. 10 - Una carenza italiana: pochi alloggi sociali in un ridotto mercato per l'affitto



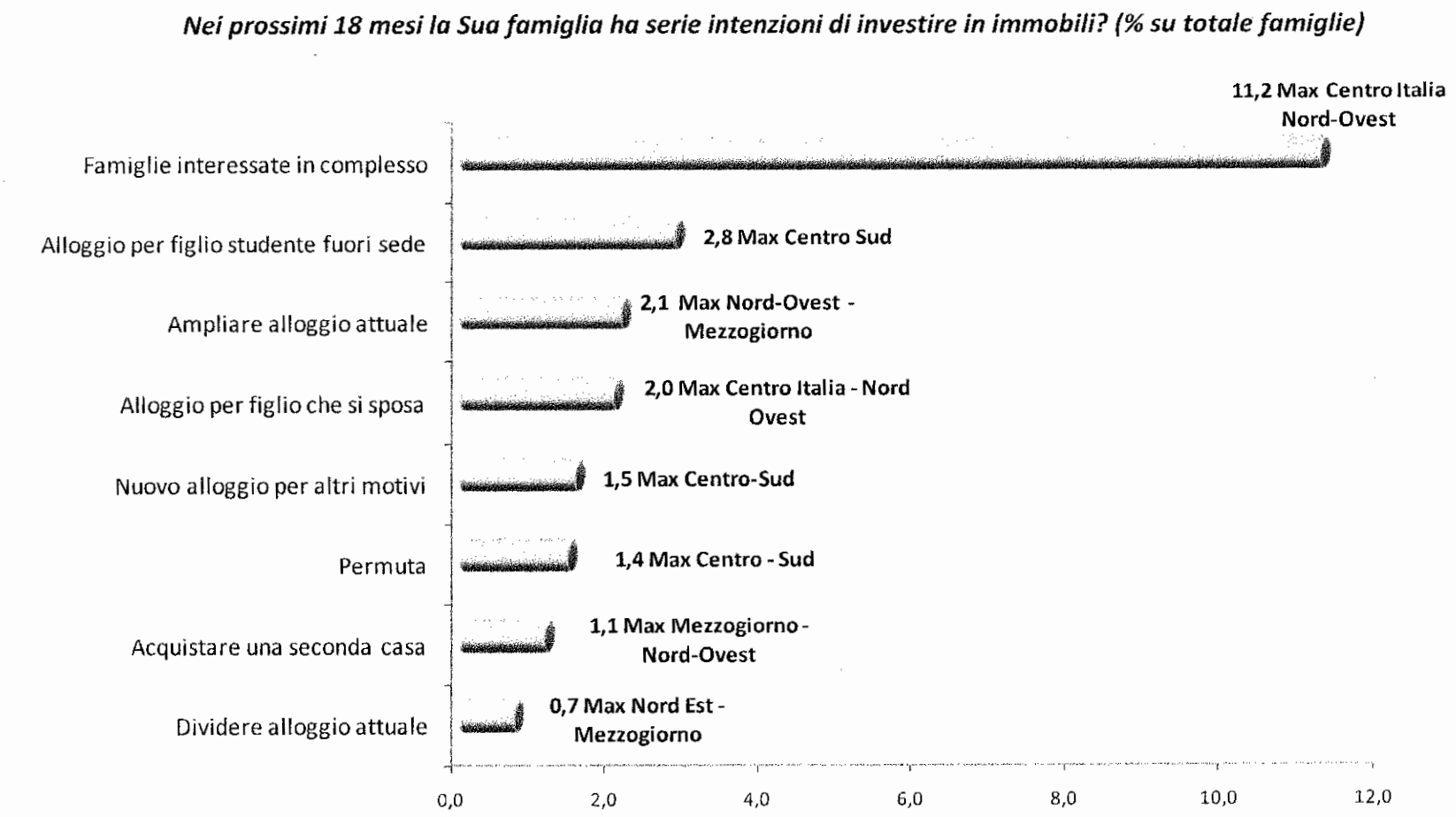
Fonte: Housing Statistics in the Eu, 2005-2006

Fig. 11 - La domanda degli studenti fuori sede



Fonte: elaborazione Censis su dati Miur

Fig. 12 - Propensioni all'investimento immobiliare (giugno 2009-dicembre 2010)



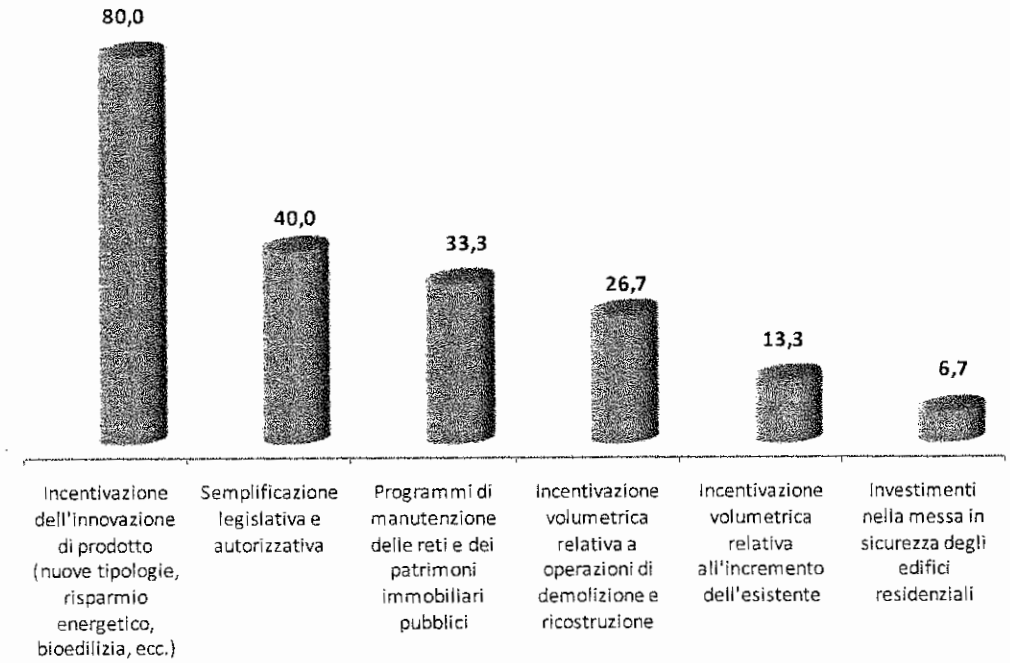
Fonte: indagine Censis, giugno 2009

Tab. 3 - Previsioni sulla tendenza complessiva del mercato immobiliare nel 2009, per settori (val. %)

		Debole ripresa	Riduzione	Crollo	Totale opinion leader
RESIDENZIALE	grandi città	38,9	61,1	-	100,0
	città medie e piccole	33,3	66,7	-	100,0
COMMERCIALE	negozi in centri commerciali	23,5	41,2	35,3	100,0
UFFICI		11,7	47,1	41,2	100,0
IMMOBILI TURISTICI	alberghi	6,3	62,5	31,3	100,0
	Residenze turistiche	14,3	64,3	21,4	100,0
INDUSTRIALI	capannoni	6,7	46,7	46,7	100,0
LOGISTICA		21,4	50,0	28,6	100,0

Fonte: Panel Monitorimmobiliare, 2009

Fig. 13 - Provvedimenti ritenuti necessari per il rilancio dell'economia immobiliare



Fonte: panel Monitorimmobiliare, 2009

(*) il totale non è uguale a 100 perché erano possibili al massimo 2 risposte

ASSOCIAZIONE ITALIANA DEL RISPARMIO GESTITO
(ASSOGESTIONI)

Desideriamo in primo luogo ringraziare il Presidente e tutti i componenti della Commissione per l'opportunità offerta all'Assogestioni di rappresentare il proprio punto di vista sulla attuale situazione del mercato immobiliare. Tuttavia, ci preme precisare come le considerazioni che seguono siano svolte tenendo in particolar modo presenti gli aspetti che maggiormente interessano le società di gestione del risparmio specializzate nell'istituzione e gestione di fondi comuni di investimento immobiliare.

Assogestioni, l'Associazione Italiana del risparmio gestito, annovera fra le proprie associate 25 società di gestione del risparmio operative nel mercato immobiliare con più di 140 fondi. Sulla base dei dati del primo semestre del 2009 il patrimonio ammonta a 20 mld. di euro e le attività complessivamente gestite superano i 35 mld. La raccolta media semestrale, pur avendo subito nell'ultimo periodo una leggera flessione, si è attestata nel corso degli ultimi 2 anni poco sotto il miliardo di euro. Il 70% del patrimonio è rappresentato da fondi riservati e la composizione media del portafoglio vede la prevalenza del settore uffici (50% circa), seguiti dagli immobili di carattere commerciale (18%) e residenziale (8%). L'80% dei fondi fa uso di leva finanziaria per percentuali che vanno dal 60% al 75% del patrimonio.

Date queste premesse, tre sono, in particolare, i temi che vorremmo affrontare in questa sede. Essi attengono a:

1) le questioni civilistiche e fiscali relative alla partecipazione dei fondi comuni di investimento immobiliare nella realizzazione del Piano nazionale di edilizia abitativa, il cosiddetto Piano casa, previsto dal decreto-legge n. 112 del 2008;

2) la partecipazione, da parte dei fondi immobiliari, alle gare per gli appalti nel rispetto delle procedure previste dal Codice dei contratti pubblici;
3) la possibilità, da parte dei fondi immobiliari, di investire il proprio patrimonio nelle fonti di energia rinnovabili.

1. Per ciò che concerne il primo aspetto, preme rilevare come l'approvazione dell'articolo 11 del decreto-legge n. 112 del 2008, che ha avviato il cosiddetto Piano casa, possa offrire interessanti opportunità di crescita e di sviluppo per i fondi immobiliari.

Come è noto, il Piano casa prevede l'attivazione di un sistema integrato di fondi immobiliari, che opererà sia a livello nazionale sia locale, dedicato alla realizzazione dell'edilizia sociale. Tale settore, quindi, verrà per la prima volta sostenuto attraverso risorse che hanno la natura di investimento e non di sussidio, con la partecipazione di capitale sia pubblico sia privato.

Tuttavia, affinché gli investitori privati decidano di impegnare i loro capitali in questo progetto, è opportuno che nelle successive fasi attuative le istituzioni pubbliche sappiano riconoscere agli operatori i margini di un'attività industriale nella quale l'apporto finanziario e le risorse private siano considerate indispensabili. In quest'ottica, si auspica che siano fissati parametri economici ragionevoli onde poter raggiungere l'obiettivo di agevolare la costruzione di un elevato numero di abitazioni economicamente sostenibili, attraverso norme di natura procedurale e urbanistica che attivino l'interesse a predisporre concretamente i programmi di intervento. Si realizzerà, in tal modo, la duplice finalità di rispondere efficacemente all'emergenza abitativa delle fasce deboli della popolazione e di rilanciare il settore dell'edilizia che ha sempre svolto un ruolo anticiclico per l'economia e che impiega, direttamente o indirettamente, milioni di persone.

Tra le misure che potrebbero favorire gli investimenti privati, riteniamo che sarebbe molto utile, innanzitutto, l'effettiva attivazione da parte dei Comuni di quegli strumenti - quali il trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo, gli incrementi premiali finalizzati al miglioramento della qualità delle costruzioni, la cessione dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione di unità abitative di proprietà pubblica da utilizzare in maniera conforme alle finalità del Piano casa - indicati dall'articolo 11

del citato decreto n. 112 del 2008, che favoriscono il partenariato pubblico-privato facendo sì che agli operatori sia garantito un adeguato ritorno economico dei capitali investiti.

Inoltre, riteniamo indispensabile che il settore pubblico individui con certezza le aree ricadenti nel territorio di pertinenza e dia il dovuto supporto alla fase procedimentale amministrativa necessaria al coinvolgimento dei capitali privati per la realizzazione dei progetti, soprattutto se si considera che il quadro normativo di riferimento è piuttosto articolato.

Un ulteriore profilo di criticità concernente l'implementazione del Piano casa e le relative fasi di negoziazione attiene alla definizione delle tempistiche che scandiscono i processi operativi per la definizione del rapporto concessorio.

E' di tutta evidenza la necessità degli operatori del settore privato di veder garantita la certezza nei tempi di realizzazione delle fasi operative e nell'identificazione dei rischi futuri e della relativa incidenza in termini di costi finanziari.

Per tale ragione, è opportuno garantire che le fasi di negoziazione siano improntate ad assicurare l'economicità dell'investimento mediante puntuale definizione degli stadi operativi. Ciò può avvenire attraverso la previsione, nei contratti di concessione, di idonee clausole di controllo di gestione per rendere effettiva l'equità nel tempo e consentire l'abbattimento dei rischi in fase di *start-up*, la tempestività nella realizzazione delle opere e il conseguente abbattimento dei costi delle abitazioni civili.

Sotto il profilo fiscale, al fine di incentivare l'utilizzo di fondi immobiliari come veicolo per l'attuazione del Piano casa, riteniamo necessario apportare una serie di modifiche al loro regime fiscale. Ed infatti tali fondi, pur non essendo soggetti ad IRES, sono invece soggetti ad ICI, nonché ad IVA e alle altre imposte indirette.

Una prima serie di misure che si propone di introdurre riguarda l'IVA. Com'è ben noto, i fondi immobiliari, nel caso in cui abbiano ad oggetto principale della loro attività la locazione e la cessione di fabbricati ad uso abitativo, non potrebbero detrarre l'IVA eventualmente assolta per l'acquisizione di beni o servizi in virtù del principio sancito dal comma 2 dell'art. 19 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633,

secondo cui è indetraibile l'IVA relativa all'acquisto di beni e servizi afferenti ad operazioni fruenti del regime di esenzione. In tal caso, infatti, tali fondi porrebbero in essere esclusivamente operazioni soggette a tale regime, in quanto le locazioni e le cessioni di fabbricati destinati ad uso abitativo sono esenti da IVA ai sensi dei numeri 8) e 8-*bis*) dell'articolo 10, primo comma, del medesimo decreto. Pertanto, essi, non potendo recuperare l'IVA, per effetto della relativa indetraibilità, dovrebbero farsi carico del relativo costo, ribaltandolo poi a carico dei locatari.

Per ovviare a tale problema, si propone di prevedere l'imponibilità agli effetti dell'IVA delle cessioni e locazioni di fabbricati ad uso abitativo poste in essere dai fondi immobiliari costituiti per l'attuazione del Piano casa, analogamente a quanto già previsto dai numeri 8) ed 8-*bis*) dell'articolo 10, primo comma, del d.P.R. n. 633 del 1972 per le locazioni effettuate in attuazione di piani di edilizia abitativa convenzionata e le cessioni poste in essere dalle imprese costruttrici e da quelle che vi hanno eseguito gli interventi di restauro, di risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia ed urbanistica di cui all'art. 31 primo comma, lett. c), d) ed e) della legge 5 agosto 1978, n. 457 entro quattro anni dalla data di ultimazione della costruzione o dell'intervento.

Per quanto attiene alle cessioni di fabbricati ad uso abitativo effettuate dai fondi immobiliari, troverebbero applicazione le aliquote attualmente vigenti, che sono stabilite al 4 per cento, per i fabbricati adibiti a "prima casa" e al 10 per cento per gli altri fabbricati non di lusso. Per contro, per evitare un aggravio di costi a carico dei locatari, alle locazioni di fabbricati ad uso abitativo effettuate dai fondi immobiliari si propone di estendere l'aliquota ridotta del 10 per cento attualmente prevista dal numero 127-*duodevicies*) della parte III della tabella A allegata al d.P.R. n. 633 del 1972 per le locazioni di immobili effettuate in esecuzione di programmi di edilizia abitativa convenzionata dalle imprese che li hanno costruiti o che hanno realizzato sugli stessi interventi di cui all'art. 31, primo comma, lettere *c), d)* ed *e)* della legge n. 457 del 1978.

L'assoggettamento ad IVA dei canoni di locazione, pur consentendo ai fondi immobiliari di recuperare l'imposta da loro dovuta, potrebbe comportare un aggravio dei costi per i locatari. Per neutralizzare tale aggravio, come seconda misura, si propone di accordare ai soggetti titolari di contratti di locazione di unità immobiliari adibite ad abitazione principale stipulati con fondi immobiliari costituiti

per l'attuazione del Piano casa una detrazione dall'IRPEF di 500,00 Euro analoga a quelle previste dall'art. 16 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (TUIR) per i soggetti titolari di contratti di locazione di unità immobiliari adibite ad abitazione principale stipulati e rinnovati ai sensi della legge 9 dicembre 1998, n. 431.

Inoltre, si propone di consentire ai fondi immobiliari costituiti per l'attuazione del Piano casa di dedurre l'imposta relativa all'acquisto di fabbricati a destinazione abitativa o alla manutenzione, recupero o gestione degli stessi per il tramite di apposita modifica della lett. i) dell'art. 19-bis del d.P.R. n. 633 del 1972, estendendo loro la deroga attualmente prevista per le imprese che hanno per oggetto esclusivo o principale la costruzione dei predetti fabbricati.

Una terza misura riguarda le altre imposte sui trasferimenti. Le cessioni di fabbricati ad uso abitativo poste in essere da imprese diverse da quelle "*costruttrici e da quelle che vi hanno eseguito gli interventi di cui all'articolo 31, primo comma, lettere c), d) ed e), della legge 5 agosto 1978, n. 457, entro quattro anni dalla data di ultimazione della costruzione o dell'intervento*" a favore di fondi immobiliari, in quanto esenti da IVA, sono soggette alle imposte di registro, catastali ed ipotecarie in misura proporzionale. L'applicazione di tali imposte si traduce per tali fondi in un onere che non potrà che essere da loro traslato direttamente a carico dei locatari tramite un corrispondente incremento dei canoni di locazione.

Per evitare di porre questo onere a carico dei locatari, si propone di introdurre per gli atti, trasferimenti, prestazioni e formalità relative alle cessioni di fabbricati ad uso abitativo effettuate a favore di fondi immobiliari costituiti per l'attuazione del Piano nazionale di edilizia abitativa nonché a quelli inerenti ad operazioni di finanziamento a favore dei predetti fondi un'esenzione dalle imposte di registro, bollo, ipotecarie, catastali e dalle altre imposte indirette, diverse dall'IVA, analoga a quella oggi prevista dal comma 2-*quinquies* dell'art. 4 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410 per le medesime operazioni effettuate nei confronti dei fondi immobiliari istituiti per l'attuazione dell'operazione di privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico.

Una quarta ed ultima misura riguarda, infine, l'imposta comunale sugli immobili. Anche l'applicazione di questa imposta sui fabbricati ad uso abitativo destinati alla

locazione si traduce in un onere per i fondi immobiliari che non potrà che essere da loro traslato direttamente a carico dei locatari tramite un corrispondente incremento dei canoni di locazione. In tal caso, peraltro, i locatari si troverebbero a sopportare economicamente l'onere di un'imposta che non risulta più applicabile sui fabbricati destinati a prima casa di abitazione. Com'è ben noto, l'art. 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, ha introdotto una specifica esenzione per tali fabbricati. Per evitare la penalizzazione così individuata, si propone di introdurre un'esenzione dall'ICI per i fabbricati ad uso abitativo posseduti da fondi immobiliari che siano destinati alla locazione in attuazione del Piano nazionale di edilizia abitativa.

2. Per ciò che concerne il secondo aspetto, sempre nell'ottica della concreta realizzazione del sistema integrato di fondi immobiliari, si pone l'esigenza di provare a identificare una diversa metodologia di azione affinché il fondo possa direttamente partecipare alle gare pubbliche. Ad oggi, l'articolo 34 del Codice dei contratti pubblici individua un elenco tassativo di soggetti a cui possono essere affidati tali contratti, nel novero dei quali non sono ricompresi i fondi immobiliari.

Ed invero, tale esclusione si discosta dall'orientamento comunitario da tempo informato ai principi di massima apertura tesi al superamento di ogni discriminazione tra imprese di diversa nazionalità e al riconoscimento delle diverse forme giuridiche presenti negli Stati membri.

Come è noto, la direttiva 2004/18/CE (recepita nel Codice dei contratti pubblici) sancisce il principio che non può essere preclusa a nessuno la partecipazione alla gara soltanto perché nello Stato di appartenenza la normativa sugli appalti impone l'adozione di un determinata forma (persona fisica o giuridica) e aggiunge che le amministrazioni aggiudicatrici non possono esigere che i "raggruppamenti di operatori economici" abbiano una "forma giuridica specifica" per partecipare alle gare.

Dal ché se ne deduce che a livello comunitario si sta delineando una nozione molto fluida di "operatore economico" - peraltro recepita nell'articolo 3, comma 22, del Codice dei contratti pubblici (diversamente da quanto stabilito nel citato articolo 34) - che ricomprende tutti i soggetti potenzialmente in grado di partecipare alle gare pubbliche, tra cui "la persona fisica o giuridica, o un ente pubblico, o un

raggruppamento di tali persone e/o enti che offra sul mercato, rispettivamente, la realizzazione di lavori e/o opere, prodotti o servizi".

A tale proposito, preme poi evidenziare come il contrasto esistente tra la previsione di cui all'articolo 3, comma 22, e quella dell'articolo 34 del Codice dei contratti pubblici sia stato oggetto di una procedura di infrazione, avviata nel gennaio 2008, in forza della quale veniva rilevata la discriminazione a scapito di operatori aventi una forma giuridica diversa da quelle indicate nell'elenco.
Alla luce di quanto appena evidenziato e in ragione degli ampi margini di discrezionalità riconosciuti a livello comunitario ai legislatori nazionali nell'individuazione dei soggetti ammessi alle gare pubbliche, si auspica un intervento volto a risolvere il problema interpretativo scaturente dal combinato disposto degli articoli 3, comma 22, e 34 del Codice, e ad ampliare il novero dei soggetti ammessi alle gare pubbliche, includendovi anche i fondi immobiliari.

Sul tema in parola, un'ulteriore riflessione merita di essere svolta in ordine alla necessità che i bandi di gara siano strutturati in modo tale che le condizioni di partecipazione mettano effettivamente in grado tutti gli operatori di partecipare, al fine di garantire una reale concorrenzialità tra gli stessi. Detta considerazione si rende indispensabile anche alla luce del fatto che i fondi immobiliari, sottoposti a vigilanza da parte delle competenti Autorità, sono soggetti a procedure autorizzative articolate che potrebbero compromettere l'inclusione degli stessi nel novero dei soggetti partecipanti alla gara.

3. Un altro tema di grande interesse e ulteriore occasione di sviluppo per i fondi immobiliari è rappresentato dall'investimento in fonti di energia rinnovabili.

Innanzitutto, si ricorda come l'accordo a livello comunitario sul Pacchetto cambiamento climatico ha fissato al 20 per cento l'obiettivo del consumo di energia rinnovabile all'interno della Comunità nell'anno 2020. L'Italia deve ancora fare molto per poter raggiungere questa soglia, anche se negli ultimi anni è cresciuto l'interesse soprattutto per le fonti di energia rinnovabili e il legislatore ha previsto alcuni meccanismi di incentivazione che ne hanno aiutato lo sviluppo; tra questi il cosiddetto Conto energia.

Come è noto, il decreto del Ministero dello Sviluppo economico, di concerto con il

Ministero dell'Ambiente, del 19 febbraio 2007 ha definito i criteri di erogazione della tariffa incentivante per la produzione di energia elettrica dalla fonte solare. Trattasi di una forma di incentivo volta a sostenere la produzione di energia attraverso lo sfruttamento degli impianti fotovoltaici.

A tale proposito, ci preme evidenziare l'opportunità che i fondi immobiliari siano ammessi direttamente a beneficiare delle tariffe incentivanti; dovrebbe, pertanto, essere presa nella dovuta considerazione l'ipotesi di intervenire sul citato decreto annoverando, tra i soggetti cui all'articolo 3, quali destinatari di tale incentivo (persone fisiche; persone giuridiche; i soggetti pubblici; condomini di unità abitative e/o di edifici), anche i fondi immobiliari.

Occorre segnalare infatti che, alla luce dei recenti orientamenti espressi dall'Agenzia del Territorio, i fondi immobiliari possono investire direttamente in impianti fotovoltaici poiché è stato chiarito che le centrali elettriche a pannelli fotovoltaici, posizionate permanentemente al suolo, hanno autonoma rilevanza catastale e sono riconducibili nella categoria D/1 (opifici); tali impianti possono, dunque, costituire oggetto di investimento da parte dei fondi immobiliari.

GENWORTH FINANCIAL

1. Premessa

La Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati sta svolgendo una serie di audizioni nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul mercato immobiliare. L'indagine conoscitiva è stata indetta al fine di verificare le attuali condizioni del settore immobiliare e comprendere le difficoltà di coloro che intendano acquistare o affittare una casa.

Siamo sicuri che questo ciclo di audizioni, che vede la partecipazione del settore pubblico e privato, aiuterà i decisori ad avere una visione più completa del mercato immobiliare in virtù anche dell'importante ruolo sociale ed economico che esso svolge nelle economie industrializzate.

Genworth Financial, in quanto compagnia assicurativa operante nel settore finanziario, considera l'audizione un'importante iniziativa e ringrazia a tal proposito la Commissione per l'approfondimento che sta svolgendo.

L'accesso alla casa è certamente tra i temi più cari ai cittadini, soprattutto alla luce dell'andamento dei mercati finanziari e riteniamo dunque strategico che i decisori implementino le iniziative volte a facilitarne l'accesso.

Genworth Financial ritiene importante e di conseguenza commissiona costantemente ricerche volte a cogliere le esigenze finanziarie nei diversi Paesi. A tal proposito, dopo aver presentato l'Azienda, vorrei condividere con voi alcuni dati che emergono da queste ricerche, nella speranza che le nostre considerazioni conclusive siano utili alla Commissione nell'acquisizione delle informazioni necessarie ai fini dell'indagine.

2. Chi è Genworth Financial

Se la Commissione è d'accordo, dunque, procederei con una breve presentazione dell'Azienda che ho l'onore di rappresentare in Italia.

Genworth Financial Inc. è una delle maggiori compagnie assicurative americane quotata presso la Borsa di New York. Genworth possiede assets per oltre 100 miliardi di dollari, impiega globalmente circa 6000 persone ed è presente in più di 25 Paesi con oltre 15 milioni di clienti.

Genworth, le cui origini risalgono al 1871, opera in tre settori: fondi pensione, protezione finanziaria, e assicurazioni sui mutui. I suoi prodotti e i suoi servizi vengono offerti attraverso istituti bancari, intermediari finanziari, consulenti, distributori indipendenti e rivenditori specializzati.

Genworth nasce nel 2004 quando General Electric decide di uscire dal settore assicurativo e lancia un'Offerta pubblica di acquisto rendendo Genworth Financial una compagnia indipendente La sede centrale è a Richmond nello stato della Virginia.

In Europa siamo presenti in 21 Paesi, con oltre 600 dipendenti, coordinati dalla nostra sede centrale di Londra.

In Italia, Genworth Financial è leader in due prodotti assicurativi specialistici Lifestyle Protection e nella Mortgage Insurance. Siamo quindi la prima compagnia assicurativa ad aver introdotto in Italia, nel 1996, la copertura assicurativa contro la disoccupazione per chi ha un mutuo o un finanziamento, e, nel 2002, la Mortgage Insurance, ovvero la copertura che permette di finanziare più dell'80% del valore dell'immobile.

2.1 Lifestyle Protection (Payment Protection Insurance)

Genworth Financial Lifestyle Protection aiuta i consumatori a far fronte ai propri impegni finanziari attraverso le sue polizze a protezione del finanziamento ("Payment Protection Insurance", c.d. PPI).

La Payment Protection Insurance (PPI) è un prodotto assicurativo che copre i clienti di una banca o società finanziaria che abbiano stipulato un contratto di mutuo o di finanziamento al consumo, o qualsiasi altra forma di contratto a rimborso periodico e ricorrente delle rate (ad esempio: carte di credito, leasing, ecc.).

L'assicurazione PPI ha ad oggetto la protezione dei rischi connessi ai seguenti eventi: perdita d'impiego involontaria, invalidità totale permanente e inabilità totale temporanea da infortunio o malattia, ricovero ospedaliero, malattia grave, morte.

Trattasi di eventi suscettibili di pregiudicare la situazione economica dell'assicurato e, la possibilità per lo stesso di adempiere le obbligazioni assunte nei confronti dell'istituzione finanziaria. Al verificarsi di uno degli eventi, l'assicuratore si obbliga a corrispondere un indennizzo che può essere di due tipi, a seconda dell'evento occorso all'assicurato:

1. in caso di eventi definitivi – quali il decesso, l'invalidità totale permanente e la malattia grave - la compagnia assicurativa riconosce un indennizzo corrispondente all'importo del debito residuo del finanziamento che viene, quindi, estinto e non grava sugli eredi;

2. in caso invece di eventi temporanei - quali la perdita di impiego involontaria, l'inabilità totale temporanea e il ricovero ospedaliero - la compagnia assicurativa riconosce un indennizzo pari alle rate dovute dall'assicurato. In sostanza, la compagnia si sostituisce al consumatore nel pagamento delle rate per il periodo durante il quale non può produrre reddito (fino ad un massimale di 12 mesi).

Da quanto sopra, emerge in tutta evidenza l'importante ruolo sociale della PPI. Dal punto di vista dei consumatori finali, la PPI è senza dubbio percepita come un prodotto che offre protezione ed aiuto in tempi di difficoltà finanziarie; la PPI

permette a coloro i quali hanno sottoscritto un contratto di finanziamento di far fronte ai loro impegni economici anche al verificarsi di circostanze negative, con conseguenti benefici sull'intero sistema economico nazionale.

In mancanza delle coperture assicurative PPI, le istituzioni finanziarie sarebbero costrette, al fine di ottenere il rimborso della somma concessa a prestito, ad instaurare un procedimento giudiziario a carico dei consumatori finali contrattualmente inadempienti. Grazie alla PPI ciò può essere evitato, con immediati benefici sul patrimonio dei consumatori che non si vedono sottoposti al rischio di procedure di esproprio sulle proprie case e sui i propri beni, e delle banche stesse, che vedono soddisfatto il proprio credito. Vale forse la pena ricordare anche che tali procedure esecutive possono durare parecchi anni (in media 5), molto di più che in altri paesi.

Acquistando una PPI, peraltro, il consumatore finale ha un ulteriore ed importantissimo vantaggio: egli, in qualità di mutuatario, mantiene intatta la propria reputazione di buon pagatore, molto importante ai fini dell'ottenimento di ulteriori crediti.

Per quanto concerne il premio assicurativo della PPI a carico del consumatore finale esso è generalmente di importo contenuto anche in virtù del modello distributivo adottato da Genworth che permette sostenere il costo con un minimo incremento sulla rata mensile.

2.2 Mortgage Insurance

Genworth Financial Mortgage Insurance, dal 2002 in Italia, è specializzata nell'assicurazione contro il rischio di insolvenza del mutuatario per le banche che erogano mutui ad elevato *loan-to-value* (finanziamenti che superano l'80% del valore dell'immobile). La Mortgage Insurance protegge banche ed investitori dal rischio di credito qualora il ricavo proveniente dalla vendita della proprietà risulti insufficiente nel pagamento del debito residuo. Al contempo consente ai mutuatari di acquistare casa in modo più veloce e conveniente grazie ad un versamento iniziale inferiore. Pertanto amplifica l'offerta di mutui immobiliari ai consumatori, rendendoli accessibili anche a soggetti che non possono contare su ingenti risparmi o sull'aiuto della famiglia di origine, fenomeno venuto meno anche per il minor tasso di risparmio rispetto al passato.

Il tema della Mortgage Insurance, come potete dedurre, diventa fondamentale in un periodo in cui il sistema finanziario risulta particolarmente fragile e colpito dagli effetti recenti della crisi.

Lifestyle Protection e *Mortgage Insurance* rappresentano degli strumenti innovativi per il mercato italiano che, sia pure in modo differente tra loro, contribuiscono alla maggiore accessibilità al credito da parte dei consumatori.

3. Panoramica economica: come siamo arrivati alla crisi e dove siamo adesso

L'inizio della crisi del settore immobiliare e l'attuale crisi finanziaria hanno avuto origine dalla cosiddetta crisi dei mutui subprime, quando i mutuatari colti da un rialzo importante dei tassi di interesse e sottoscrittori di prodotti non adeguati al loro profilo di rischio, non sono stati in grado di fronteggiare i loro impegni finanziari.

Vorrei ricordare che già nel settembre 2005 la Mortgage Insurance Companies of America, di cui Genworth Financial è membro, aveva allertato in merito alla pericolosità delle pratiche di mercato di sottoscrizione dei mutui subprime, che hanno poi condotto alla crisi finanziaria che tutti conosciamo.

A fronte di ciò i governi europei hanno implementato e coordinato gli interventi volti a contrastare la crisi finanziaria.

Alcune di queste iniziative possono così essere sintetizzate e riguardano:

(i) l'adozione una politica di espansione monetaria senza precedenti al fine di stimolare l'economia;
(ii) le iniziative intraprese per rassicurare gli investitori sulla solidità del sistema bancario;
(iii) la predisposizione di piani economici volti a stimolare l'industria e le famiglie, quali ad esempio il "Piano Casa" e la "Moratoria sui debiti".

4. Panoramica economica: dove siamo adesso e l'acquisto della prima casa degli italiani

In questo periodo di crisi economica, l'andamento dell'economia italiana è stato sottoposto a molte pressioni, pur registrando rispetto ad altri Paesi (Spagna e Irlanda) una minore criticità in termini di disoccupazione e di tenuta dei valori immobiliari.

Gli istituti finanziari italiani, inoltre, si sono dimostrati più solidi rispetto a quelli internazionali potendo contare su un più basso livello d'indebitamento delle famiglie. A partire dall'inizio della crisi, gli istituti finanziari sono stati più prudenti nella concessione di mutui. Il rapporto *Loan-to-Value* (finanziamento-valore dell'immobile) medio è sceso oggi al 60% e ciò principalmente a causa dell'elevato costo legato all'attività di raccolta del denaro ed alla maggiore attenzione alle tematiche di rischio da parte delle banche.

Una delle principali conseguenze delle contrazioni del credito si è riflessa sulla riduzione del numero delle compravendite, che quest'anno ha registrato un calo del 20%. Alcune categorie di mutuatari come le giovani coppie, infatti, sono rimaste escluse a causa del maggiore deposito iniziale richiesto. Ad esempio per un mutuo di 120 mila euro oggi bisogna disporre almeno di 30 mila euro di risparmi, decisamente non poco per una giovane coppia.

Il desiderio di acquisto casa rimane tuttavia culturalmente molto radicato nella società italiana e la ricerca effettuata nel 2008 da Genworth Financial sul "Mercato dei mutui in Italia" dimostra come l'abitazione di proprietà sia percepita dai giovani italiani un'alternativa all'investimento finanziario (87%), una buona assicurazione per il futuro (82%) ed un buon motivo per esporsi a dei sacrifici (87%).

Considerando i soggetti interessati all'acquisto della casa, la nostra ricerca ha rilevato che dei 2.800.000 di famiglie che vivono in case in affitto il 52,1% ovvero 1.500.000 vorrebbero comprare una casa nel prossimo futuro. Un altro aspetto importante è che il 72% delle famiglie che vive in una casa in affitto, ha scelto questa soluzione per l'impossibilità di avere una casa di proprietà.

Per quanto riguarda poi i giovani, più di 3.000.000 vive con la propria famiglia di origine; tra questi: l'84%, ovvero 2.700.000, avrebbe bisogno di un mutuo per comprare casa; il 18%, ovvero 600.000, ha intenzione di comprare casa entro un anno e il 60%, circa 2.000.000, vorrebbe comprare una casa entro 5 anni.

La drastica riduzione dell'offerta di mutui ad elevato loan-to-value rendono l'accesso alla proprietà immobiliare per i giovani ancora più difficile.

5. Detraibilità della Payment Protection Insurance e Vademecum Mutui

Come ho illustrato nella breve presentazione della Compagnia, Genworth Financial focalizza la propria attenzione sull'offerta di soluzioni a supporto dei clienti per la serenità ed il raggiungimento della loro sicurezza finanziaria nelle diverse fasi della propria vita. Per adempiere correttamente a questa missione, abbiamo anche effettuato una ricerca sulle esigenze presenti e future dei nostri clienti attraverso indagini statistiche come il c.d. "Genworth Index" che è stato condotto dallo European Credit Research Institute (ECRI) e dal Personal Finance Research Centre (PFRC) dell'Università di Bristol.

Nell'elaborazione del Genworth Index abbiamo tenuto conto di dati utili a far emergere, in diversi mercati europei, il livello di percezione della propria vulnerabilità finanziaria da parte dei cittadini europei.

Il fine è stato quello di creare uno studio che fosse ripetibile, che avesse una connotazione scientifica e che potesse essere utilizzato facilmente da diversi soggetti.

La prima di questa serie di ricerche è iniziata verso la seconda metà del 2007; la seconda ha avuto luogo nel 2008 e la terza edizione è stata condotta nel 2009 e sarà pubblicata a breve.

Il sondaggio includeva domande volte a fornire una misurazione delle difficoltà finanziarie delle famiglie, domande poste per far emergere la percezione di vulnerabilità presente e futura associata al peggioramento delle circostanze finanziarie. Due le domande chiave:

1. Con quale frequenza si incontrano difficoltà finanziarie in considerazione della situazione finanziaria generale della sua famiglia?

2. Con una prospettiva a 12 mesi, ritiene che la posizione finanziaria del suo nucleo famigliare migliorerà, resterà invariata o peggiorerà?

La conclusione generale della seconda edizione del GNW Index è che nell'ultimo anno la percezione di sicurezza finanziaria dei cittadini dei Paesi oggetto di analisi si è generalmente e notevolmente ridotta, che tradotto in termini numerici significa un peggioramento di 28 punti su 80.

I paesi del sud Europa come Portogallo, Italia e Spagna si percepiscono i più vulnerabili da un punto di vista finanziario insieme inaspettatamente alla Germania.. Al contrario, i cittadini che si sentono più sicuri finanziariamente sono quelli dei paesi nordici (Danimarca, Norvegia, Svezia e Finlandia).

Secondo la ricerca, la percezione di vulnerabilità degli italiani è peggiorata tra il 2007 e il 2008: l'11% in più degli italiani si sente finanziariamente meno sicuro. In termini numerici si è passati dai 39 punti nel 2007 fino a 50 punti su 80 nel 2008.

In particolare gli italiani risultano i più preoccupati in Europa. Il perché si riscontra nella paura di non riuscire a far fonte ai propri impegni e di non riuscire a risparmiare con l'attuale stipendio. Recente la notizia proveniente da una nuova ricerca che 9 italiani su 10 credono che il peggio debba ancora arrivare. Se però consideriamo che gli italiani sono anche i meno indebitati e hanno il tasso di risparmio più elevato in Europa possiamo definire questo risulti un vero paradosso.

Da entrambe le ricerche emerge un punto che accomuna i sentimenti degli italiani e ai quali noi cerchiamo di rispondere con il nostro operato. Le ragioni che impedisce ai giovani di accedere alla prima casa sono: a) la necessità di disporre di un anticipo di liquidità elevato per ottenere il mutuo; b) la paura di non riuscire a far fronte alle rate del mutuo, soprattutto in un periodo caratterizzato da una forte instabilità economica.

Un altro limite è costituito dal fatto che i giovani italiani non hanno sufficiente conoscenza degli strumenti finanziari a disposizione per l'acquisto della propria casa. Questo crea un circolo vizioso: spesso la percezione è che i mutui non siano sufficientemente trasparenti, e questo aumenta la paura di non essere in grado di sostenere la rata mensile.

Genworth Financial propone due principali misure per risolvere la situazione:

1. Promuovere le polizze del tipo "Payment Protection Insurance" specifiche per i casi di perdita involontaria del posto di lavoro, che aiutano i consumatori a far fronte ai propri impegni finanziari, quali mutui e prestiti personali.

2. Promuovere una chiara e trasparente guida ai mutui (una sorta di "Vademecum") così da garantire ai consumatori un'informazione migliore, corretta ed esaustiva. In questo senso, le guide pubblicate dalla Financial Services Authority (FSA), autorità indipendente del Regno Unito nell'ambito dei servizi finanziari, costituiscono un buon esempio.

Con riferimento alla prima iniziativa, vi ricordo che lo scorso febbraio il Governo ha accolto un ordine del giorno - presentato dall'On. Marsilio (PdL), in sede di conversione del decreto legge 29 novembre 2008, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, (c.d. decreto anti-crisi) - con il quale l'Esecutivo s'impegna a promuovere prodotti assicurativi a copertura di mutui e prestiti personali in caso di eventi negativi, tra cui, come ricordato, la perdita del posto di lavoro[1].

Ciò, attraverso la previsione di una detraibilità, ai fini IRPEF, dei costi sostenuti con la sottoscrizione di tali polizze. Come sapete, peraltro, la legislazione vigente già permette ai contribuenti la detrazione dei costi sostenuti per assicurazioni sulla vita, che, a nostro avviso, andrebbe estesa anche ai casi di perdita involontaria del posto di lavoro.

Credo che questa Commissione sia nella posizione per sostenere una simile proposta (anche sollecitando il Governo a dare attuazione a quanto si è impegnato a fare) e promuovere essa stessa questi prodotti attraverso opportuni sgravi fiscali.

---

1 In particolare, il Governo si impegna "*a valutare la possibilità di adottare iniziative normative volte a prevedere la possibilità di detrarre fiscalmente i premi per assicurazioni relative ai rischi di perdita involontaria del posto di lavoro, invalidità totale da infortunio o malattia, morte, malattia grave e ricovero ospedaliero, connesse alla protezione di mutui, prestiti ed altri contratti di finanziamento, ciò al fine di porre rimedio ad un grave vulnus che caratterizza l'ordinamento italiano in materia di detraibilità di polizze assicurative*".

6. Conclusioni

ABI ha recentemente annunciato[2] l'adozione di un programma di differimento del pagamento delle rate dei mutui per le famiglie italiane in caso di eventi avversi (la c.d. "Moratoria sui Debiti" nell'ambito del "Piano Famiglia").

Noi di Genworth Financial crediamo che queste misure debbano rappresentare l'estrema ratio. Crediamo cioè che sia più efficace ed utile per i mutuatari una forma di protezione, come quella offerta dalle polizze a protezione di eventi quali la disoccupazione o l'invalidità, in modo da proseguire nei pagamenti delle rate anziché sospenderle.

Genworth Financial crede che in questo contesto la detraibilità delle polizze Lifestyle Protection, così come la pubblicazione di linee guida chiare e di facile comprensione sui mutui, contribuiranno a recuperare la fiducia nel settore ed aiuteranno il mercato immobiliare a reagire con un impatto positivo per l'intera economia.

Ringrazio la Commissione per l'attenzione e il tempo che ci ha voluto dedicare e spero che questa presentazione sia utile per le decisioni future che questa Commissione vorrà prendere.

2 il 21 ottobre scorso, l'istituzione del cosiddetto "Piano famiglia" il quale prevede la possibilità, di sospendere il rimborso delle operazioni di mutuo per un tempo di 12 mesi nei confronti di famiglie disagiate (nei casi di perdita del posto di lavoro, cessazione dell'attività di lavoro autonomo, morte di uno dei componenti il nucleo familiare percettore del reddito di sostegno alla famiglia, cassa integrazione).

ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA

(ABI)

Signor Presidente, signori deputati, vi ringrazio a nome dell'ABI, del suo Presidente e mio personale per l'invito che mi consente di testimoniare la posizione dell'industria bancaria sul tema dei mutui ipotecari auspicando di portare un contributo significativo ai lavori di questa Commissione.

In quest'ottica, nel mio intervento cercherò di focalizzare la mia attenzione sulle seguenti tematiche:

- dimensione del mercato dei mutui
- andamento dei tassi di interesse applicati
- il livello di indebitamento delle famiglie italiane
- una disamina degli strumenti offerti dall'industria bancaria a sostegno delle famiglie in termini di: (i) accesso al credito; (ii) sostenibilità della rata; (iii) miglioramento delle condizioni applicate ai mutui.

L'analisi sarà svolta avviando una comparazione con i principali mercati europei.

1. Introduzione

Negli ultimi due/tre anni il settore immobiliare ha rivestito un ruolo particolarmente importante nell'andamento del ciclo economico e finanziario internazionale. In USA esso ha rappresentato il "luogo" in cui la crisi finanziaria è divampata, nell'estate del 2007. In molti altri Paesi il settore è stato al centro di una "bolla" speculativa segnalata da un pronunciato calo delle quotazioni.

Il primo dato da rimarcare per contestualizzare il tema del credito immobiliare oggetto della presente Audizione sta nel fatto che l'Italia ha conosciuto prima dinamiche di crescita del mercato più moderate che altrove e poi, nel passato più recente, riduzioni relativamente più contenute.

Secondo i dati di cui si dispone, di fonte Agenzia del Territorio/Nomisma, nel corso dell'ultimo anno si è registrato un rallentamento nel numero di compravendite di immobili, che ha riguardato tutte le diverse tipologie. In particolare, il numero di compravendite nel comparto "residenziale" stimato a 596.500 nell'intero 2009, avrebbe segnato una contrazione di circa 90.000

unità rispetto a quanto registrato nel 2008 e di circa 250.000 unità rispetto al picco delle 845.000 compravendite raggiunto nel 2006. Anche il comparto "non residenziale", avrebbe segnato, nel 2009, una marcata contrazione: i poco oltre 59 mila immobili per attività economiche, rappresentano, infatti, 13.300 unità in meno rispetto al 2008 e 43.000 in meno rispetto al valore massimo che nel caso del "non residenziale" fu raggiunto nel 2002.

Le difficoltà congiunturali del settore si sono manifestate sia sul fronte degli scambi che su quello delle quotazioni. Con riguardo ai prezzi, nel secondo semestre del 2009 si sarebbe registrato – per il terzo semestre consecutivo una pur contenuta diminuzione sia con riferimento alle case (-1,6% la variazione percentuale semestrale dei prezzi medi degli immobili, quale media delle 13 grandi aree urbane censite da Nomisma) e sia di negozi (-1,5%) ed Uffici (-1,6%).

Occorre, tuttavia sottolineare come la diminuzione dei prezzi del mercato immobiliare italiano risulti inferiore a quella verificatasi in altri Paesi, a dimostrazione della maggiore stabilità strutturale del mercato immobiliare italiano, indotta dal minor grado di indebitamento delle famiglie e delle imprese. A fronte di più modesti livelli di esposizione l'aggiustamento diversamente da quanto è successo in Gran Bretagna, Stati Uniti o Spagna, si è scaricato prevalentemente sulle quantità.

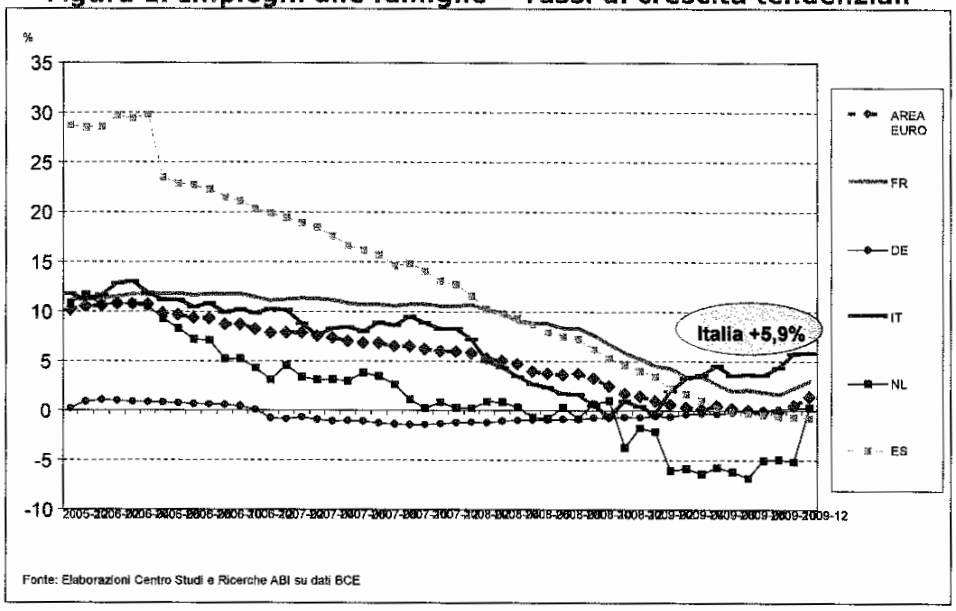
Il combinato effetto della flessione dei prezzi e delle compravendite si è tradotto in sostanza – secondo stime Nomisma – in una contrazione nel 2009 rispetto al 2008 del fatturato italiano del mercato immobiliare di circa il 30%. Pur tuttavia, nell'ultimo periodo, sembrano emergere diffusi segnali di miglioramento del settore: lo dicono soprattutto le previsioni degli operatori che appaiono meno pessimistiche che in passato ed appaiono maggiormente fiduciosi sul ritorno della domanda.

2. Il credito alle famiglie ed i mutui per l'acquisto delle abitazioni

Le tendenze di mercato fin qui richiamate si sono affermate in un quadro in cui il supporto dell'industria bancaria al settore immobiliare è stato rilevante; a fine 2009 i finanziamenti alle famiglie erano pari a quasi 500 miliardi di euro

di cui 280 miliardi (56 per cento) rappresentati da mutui per l'acquisto della casa[1].

Figura 1. Impieghi alle famiglie – Tassi di crescita tendenziali



Fonte: Elaborazioni Centro Studi e Ricerche ABI su dati BCE

Come mostra la figura 1, in Italia i finanziamenti bancari totali destinati alle famiglie hanno manifestato, a partire dal febbraio 2009, una dinamica in accelerazione, in controtendenza rispetto a quanto mostrato dagli altri sistemi bancari europei, principalmente concentrata nel mercato dei mutui per l'acquisto di abitazioni.

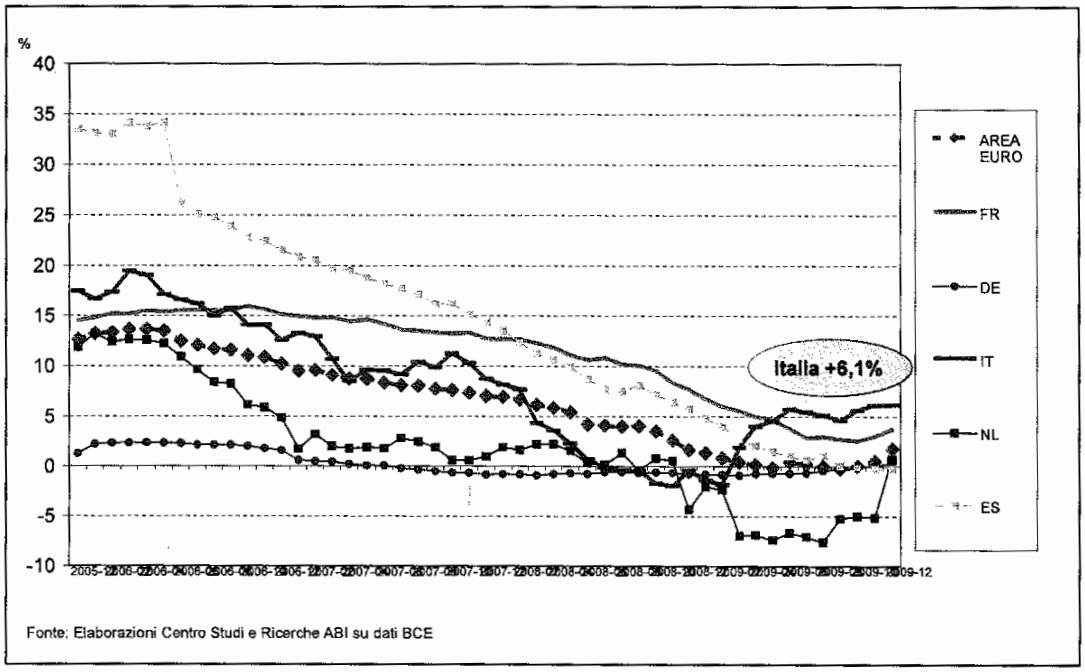
Concentrando l'attenzione sulla recente dinamica del complesso dei finanziamenti alle famiglie, si rileva come a fine 2009 il tasso di crescita tendenziale di tale segmento di business sia stato di circa il +6% in Italia, in accelerazione rispetto al +0,9% di fine 2008 ed al -0,6% valore minimo toccato a novembre 2009.

Tale dinamica risulta in controtendenza rispetto alla media Area Euro, dove, nel periodo dicembre 2008 - dicembre 2009, il tasso di variazione è passato dal +1,7% a +1,4%. Stessa dinamica la si riscontra in Francia: da +5,8% a +3%; in Spagna: da +4,6% a -0,8%. In Germania si è invece assistito ad una sostanziale stabilità: da -0,7% a +0,3%; mentre in Olanda si rileva solo un lieve recupero: da -3,8% a +0,3%.

[1] I prestiti bancari finalizzati al finanziamento degli investimenti in costruzioni ammontano sulla base dell'ultimo dato disponibile (settembre 2009) a 160 mld di euro, registrando un tasso di crescita rispetto allo stesso mese dell'anno precedente del 4,2%.

La crescita del totale dei finanziamenti alle famiglie è fortemente determinata dalla dinamica dei mutui per l'acquisto di abitazioni, il cui stock in Italia a fine 2009 ha registrato un incremento annuo del +6,1%, raggiungendo così i livelli di inizio 2008 (-0,5% al termine del 2008).

Figura 2. Prestiti per l'acquisto di abitazioni – Tassi di crescita tendenziale



Fonte: Elaborazioni Centro Studi e Ricerche ABI su dati BCE

Anche con riguardo a tali finanziamenti il trend in Italia si posiziona su un valore superiore a tutti i principali paesi europei: sempre alla fine dell'anno appena passato la variazione nei 12 mesi risulta pari a +1,7% nella media Area Euro (+1,6% a fine 2008), pari a +3,7% in Francia (+7,6% un anno prima), pari a -0,3% in Spagna (+5,7% in precedenza) e pari a +0,7% in Olanda (-4,3% a settembre 2008). Su valori prossimi a zero è rimasto il trend di tali finanziamenti in Germania (da -0,8% a +0,3%). (cfr. figura 2).

3. I tassi sui mutui: andamenti e confronti internazionali

La sensibile riduzione dei tassi di interesse registrata negli ultimi mesi, unitamente al persistere di una situazione di incertezza dei mercati finanziari,

ha verosimilmente rappresentato un fattore di stimolo per le famiglie ad attivare decisioni di spesa rivolte a beni immobili.

Nell'ultimo anno, in particolare il tasso medio di interesse applicato dalle banche per le nuove operazioni di mutuo per l'acquisto di immobili è passato da 5,09% di dicembre 2008 a 2,95% di dicembre 2009, segnando una contrazione di oltre due punti percentuali e collocando tale tasso su valori prossimi al minimo storico mai raggiunto (2,9% a novembre 2009). Da un confronto con la media europea basato sui dati BCE, si rileva come i tassi italiani si collocano su un livello inferiore di circa 70 centesimi di punto (3,59% nella media Area Euro a novembre che si raffronta al 2,9% delle banche italiane)[2].

Tabella 1. Tassi di interesse bancari su prestiti in euro alle famiglie: nuove operazioni

Statistiche armonizzate del Sistema europeo di banche centrali
Tassi di interesse bancari sui prestiti in euro alle famiglie: nuove operazioni
(valori percentuali)

Periodo	Prestiti per l'acquisto di abitazioni									
			Per periodo di determinazione iniziale del tasso							
			fino a 1 anno		tra 1 e 5 anni		tra 5 e 10 anni		oltre 10 anni	
	Italia	Area Euro	Italia	Area Euro	Italia	Area Euro	Italia	Area Euro	Italia	Area Euro
2008 - nov	5,54	5,39	5,46	5,63	5,50	5,34	5,69	5,22	5,59	5,28
dic	5,09	5,10	4,91	5,09	4,98	5,06	5,08	5,10	5,21	5,13
2009 - gen	4,79	4,70	4,34	4,37	4,81	4,77	4,91	4,92	5,10	5,00
feb	4,56	4,44	3,92	3,97	4,42	4,54	4,80	4,80	5,13	4,89
mar	4,28	4,20	3,66	3,65	4,14	4,34	4,53	4,61	5,01	4,72
apr	4,06	4,06	3,37	3,38	4,15	4,21	4,48	4,55	5,02	4,68
mag	3,75	3,94	2,98	3,22	4,13	4,15	4,41	4,50	5,06	4,58
giu	3,64	3,89	2,85	3,12	4,00	4,12	4,38	4,51	5,18	4,58
lug	3,38	3,84	2,65	3,03	3,75	4,09	4,31	4,54	5,17	4,54
ago	3,24	3,86	2,54	3,00	3,86	4,10	4,55	4,54	5,19	4,45
set	3,06	3,72	2,33	2,81	3,61	4,05	4,24	4,48	5,02	4,45
ott	2,97	3,66	2,27	2,78	3,56	4,02	4,15	4,45	5,01	4,40
nov	2,90	3,59	2,27	2,72	3,51	3,97	4,14	4,46	5,00	4,32

Fonte: Elaborazioni Centro Studi e Ricerche ABI su dati BCE e Banca d'Italia.

Laddove si considerino i tassi applicati dalle banche alle famiglie per le nuove operazioni per l'acquisto di abitazioni con periodo di determinazione del tasso iniziale fino ad un anno (proxy del tasso variabile), essi si collocano a novembre 2009 al 2,27% in Italia (era pari al 5,46% un anno prima), che si raffronta al 2,72% della media Area Euro (5,63% a novembre 2008). Per la scadenza oltre 10 anni il tasso applicato dalle banche italiane è sceso nell'ultimo anno dal 5,59% al 5% (dal 5,28% al 4,32% nella media Area Euro).

[2] Tale tasso è stato rilevato considerando sia i mutui a tasso variabile che quelli a tasso fisso

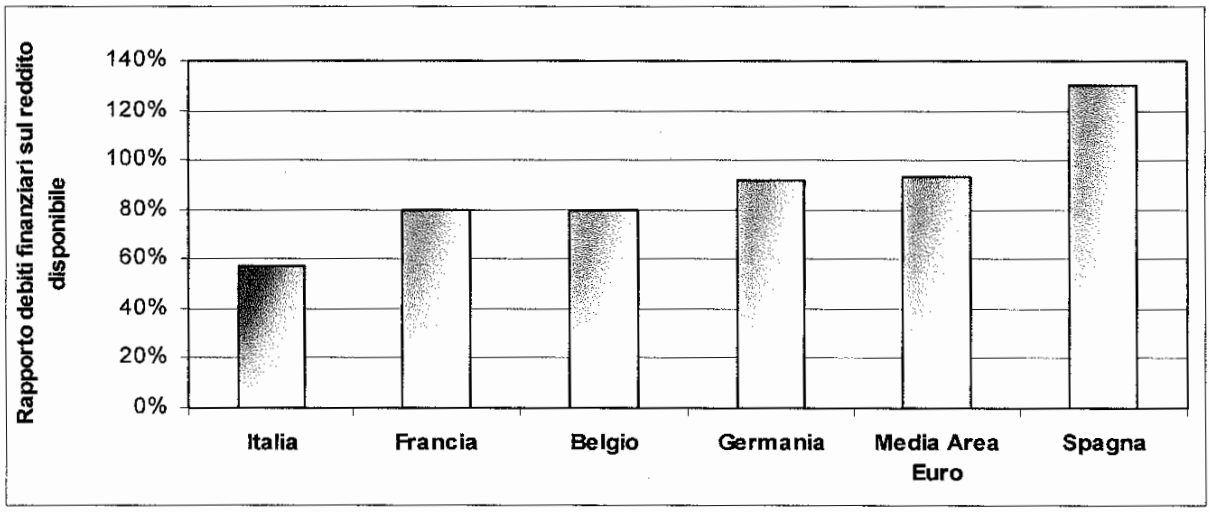
Su alcune delle debolezze strutturali del nostro Paese che sono alla base del lieve maggiore tasso dell'Italia nel solo segmento a lungo termine si tornerà di seguito.

4. Caratteristica della domanda dei mutui ipotecari

In termini di analisi delle caratteristiche della domanda, dall'indagine campionaria condotta periodicamente dalla Banca d'Italia[3] emerge che le famiglie italiane che hanno contratto un finanziamento rappresentano circa il 26% del totale, con un valore medio del debito per famiglia di circa € 10mila.

Il livello di indebitamento è ancora notevolmente più contenuto rispetto a quanto registrato nei principali Paesi Europei. Alla fine del 2008 i debiti finanziari complessivi delle famiglie (sia consumatrici che produttrici) erano di poco inferiori al 60% del reddito annuo disponibile. Il grado di indebitamento, sebbene cresciuto nel corso del passato decennio, è ancora inferiore alla media dell'Area dell'euro (93%); in particolare, il rapporto è risultato prossimo al 130% in Spagna, superiore al 90% in Germania e attorno all'80% in Francia e in Belgio (cfr. figura 3).

Figura 3. Livello di indebitamento delle famiglie italiane sul reddito disponibile nel 2008, un confronto europeo



Fonte: elaborazione ABI su dati Banca d'Italia e Assofin

[3] Cfr. Supplementi al Bollettino Statistico della Banca d'Italia: Indagine campionaria sui bilanci delle famiglie italiane (28 gennaio 2008).

Tra le cause del basso tasso di indebitamento delle famiglie italiane vi sono fattori socio-culturali e macroeconomici che, fino al recente passato, hanno caratterizzato il mercato italiano:

Fattori socio-culturali
(i) una percezione negativa del debito;
(ii) l'alta percentuale di famiglie italiane già proprietarie di abitazioni (80%) rispetto agli altri paesi europei (Germania 42%, Olanda 53%, Francia 56%, UK 70%);
(iii) la scarsa mobilità del lavoro che consentiva alle famiglie italiane di vivere per tutta la vita lavorativa nella stessa abitazione;
(iv) gli stretti legami amicali e famigliari che per anni hanno rappresentato la principale fonte di finanziamento degli italiani.

Fattori macroeconomici
(i) gli alti tassi di interesse che hanno caratterizzato il mercato italiano prima dell'entrata nella moneta unica;
(ii) una minore attenzione all'innovazione di prodotto anche in relazione al basso grado di vivacità della domanda;
(iii) la bassa diffusione della grande distribuzione.

Fattori istituzionali
(i) la debole infrastruttura dei sistemi di welfare (come ad es. l'assenza di ammortizzatori sociali per la perdita del posto di lavoro adeguati alla media europea);
(ii) l'alto livello dell'economia sommersa, la cui incidenza è stimata tra il 20% e il 30% del PIL.

Dalla medesima indagine della Banca d'Italia (cfr. tabella 2) si riscontra che nel 2006 (ultimo dato disponibile) meno del 12% delle famiglie italiane avevano acceso un mutuo per l'acquisto di immobili. Pur trattandosi di

informazioni di ormai 3-4 anni fa[4], mantengono un loro valore in quanto si tratta di dati di *stock* che solo marginalmente possono cambiare in modo drastico nel corsi un così breve intervallo di tempo.

Tabella 2. Famiglie indebitate per acquisto di immobili

Modalità (*)	**Famiglie indebitate** (percentuali di famiglie)
Età	
fino a 30 anni	12,6
da 31 a 40 anni	17,8
da 41 a 50 anni	17,7
da 51 a 65 anni	11,5
oltre 65 anni	3
Titolo di studio	
senza titolo	3
licenza elementare	4,6
media inferiore	10,8
media superiore	17,8
Laurea	17,7
Numero di percettori di reddito	
1 percettore	8,6
2 percettori	14,4
3 percettori	13,8
4 e più percettori	17,5
Quinti di ricchezza netta familiare	
1° quinto (fino a 10.807 €)	3,2
2° quinto (da 10.807 € a 102.000 €)	10,2
3° quinto (da 102.000 € a 193.000 €)	13,8
4° quinto (da 193.000 € a 329.000 €)	16,2
5° quinto (oltre 329.000 €)	14,7
Area geografica	
Nord	12,5
centro	14,7
sud e isole	8,3
Totale	***11,6***
(*) Le caratteristiche individuali sono riferite al capofamiglia, inteso come il maggior percettore di reddito all'interno della famiglia.	

[4] Si segnala che per domani è prevista la pubblicazione dei risultati della nuova indagine di Banca d'Italia

In base alla ripartizione per macroarea geografica si rileva che la quota di famiglie indebitate per i mutui ipotecari è massima al Centro e al Nord (rispettivamente 14,7% e 12,5%), mentre assume il valore più basso nel Mezzogiorno (8,3%).

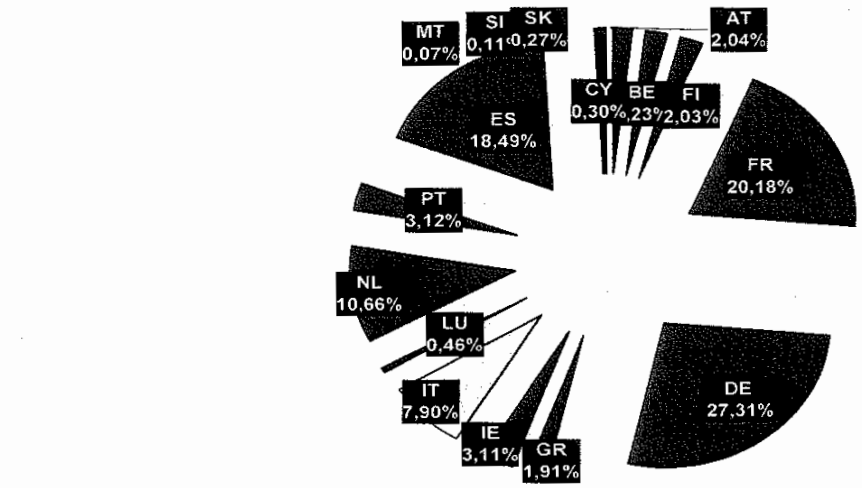
Dalla stessa tabella si riscontra, inoltre, che la propensione al ricorso al mutuo è più alta per quelle famiglie in cui il capofamiglia ha un titolo di studio medio-alto e con un'età non superiore ai 50 anni (è quindi inferiore alla media nazionale dell'età anagrafica dei capofamiglia, pari a circa 55 anni), e nella quale esistono più percettori di reddito.

Proprio in tema di sostenibilità del debito, si segnala che dalla citata indagine della Banca d'Italia la spesa complessivamente sostenuta dal mutuatario per il rimborso del debito (comprensivo di capitale ed interessi) in media non supera il 16% del reddito disponibile (al lordo degli interessi passivi)[5].

Occorre rilevare che, in conseguenza della minore propensione all'indebitamento da parte delle famiglie ed anche al già elevato grado di possesso dell'abitazione, il mercato dei mutui italiani è tra i più piccoli in Europa: la quota dell'Italia sull'Area Euro per questo segmento di attività si è attesta infatti al 7,9% contro valori del 27,1%, 20,2% e 18,5% di Germania, Francia e Spagna.

5 Cfr. Cit Indagine di Banca d'Italia pag. 26 (28 gennaio 2009).

Figura 4. Impieghi delle banche alle famiglie – Prestiti per l'acquisto di abitazioni nell'area dell'euro – Quote percentuali dei singoli paesi sul totale area euro (Dicembre 2009)



Elaborazioni Centro Studi e Ricerche ABI su dati BCE.

5. La qualità del credito al settore famiglie

L'esperienza storica mostra come nelle fasi cicliche avverse la qualità del credito tende a peggiorare a riflesso delle minori disponibilità reddituali. Ciò accade sia per quel che concerne le imprese che le famiglie. Nel periodo appena trascorso, in un contesto macroeconomico reale estremamente debole caratterizzato da cadute del prodotto interno lordo e della produzione industriale che non si erano mai registrate nella storia recente, si è verificato un sensibile peggioramento della qualità del credito.

Tre aspetti meritano tuttavia una sottolineatura.

In primo luogo, una comparazione storica mostra come la differenza tra la perdita di prodotto interno lordo (scarto tra il livello del Pil agli inizi della recessione e quello dopo 6 trimestri) registrata nel periodo 1992-93 e quella registrata nella fase recessiva più recente è quantificabile in circa 5 punti percentuali.

Nell'attuale difficile contesto, che quindi ha visto una maggiore contrazione del prodotto, tuttavia, l'incremento dei *default* (tecnicamente tassi di decadimento) è stato di circa 1 punto percentuale inferiore a quello che si registrò agli inizi degli anni Novanta. Comunque per una valutazione completa occorrerà attendere che vi sia un consolidamento dell'attuale fase ciclica.

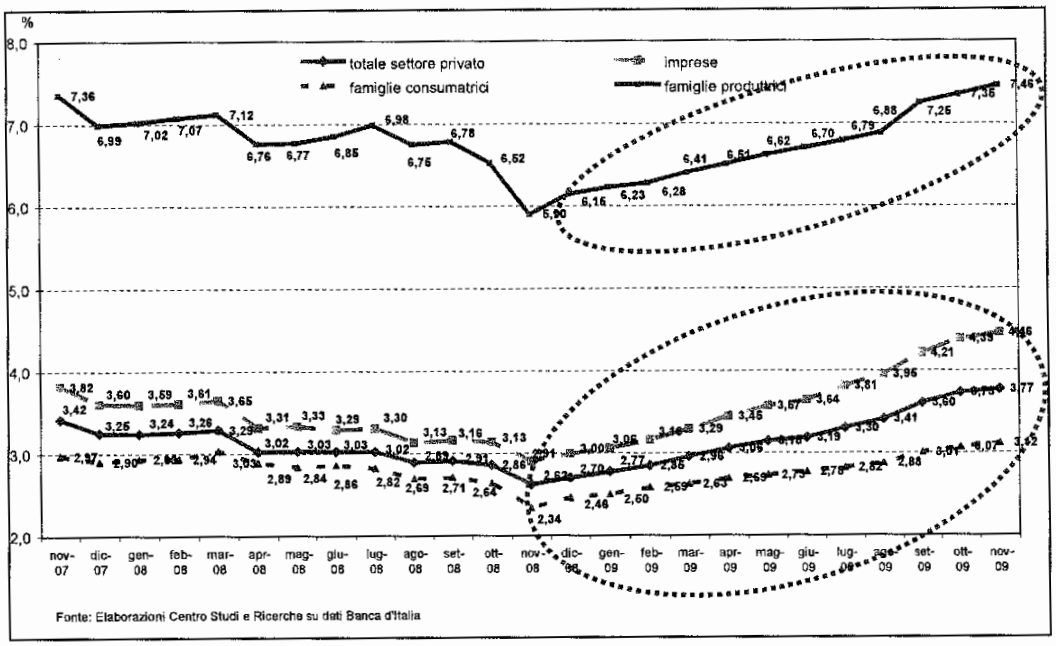
In secondo luogo si evidenzia che le sofferenze in capo alle famiglie sono state significativamente inferiori a quelle che hanno interessato il settore delle imprese;, in raffronto alla precedente esperienza di ciclo economico recessivo, quella dei primi anni Novanta, il peggioramento della rischiosità delle famiglie è stato finora significativamente inferiore nonostante lo shock reale sia stato incomparabilmente più marcato. Prima di qualificare questo punto, con alcune evidenze quantitative, è utile soffermarsi su alcune informazioni di fondo.

Secondo gli ultimi dati della Banca d'Italia nel terzo trimestre dell'anno il rapporto tra il flusso di nuove sofferenze rettificate e i prestiti complessivi (famiglie e imprese), annualizzato ed al netto dei fattori stagionali, ha raggiunto il 2,2 per cento su base annua, il valore più alto dal 1998. Di conseguenza, anche la qualità del credito concesso alle famiglie consumatrici ha continuato a deteriorarsi negli ultimi mesi: il tasso di ingresso in sofferenza ha raggiunto l'1,5%, dall'1,3% del secondo trimestre del 2009.

Laddove si considerino le sofferenze lorde delle famiglie consumatrici, esse si ragguagliano a 12,3 miliardi di euro a novembre 2009 – ultimo dato al momento disponibile – oltre 3,5 miliardi in più rispetto a novembre 2008, quando avevano raggiunto il valore più contenuto degli ultimi anni. Il tasso di crescita annuo è risultato superiore al 40%, il valore più elevato degli ultimi anni.

Il rapporto sofferenze lorde/impieghi sempre alle famiglie consumatrici ha raggiunto il 3,1% (2,3% a novembre 2008).

Figura 5. Rapporto sofferenze lorde/impieghi per settori di attività economica



Il terzo elemento da sottolineare è che nel confronto europeo i tassi di insolvenza rimangono tra i più bassi d'Europa: a titolo di esempio, e senza citare il caso specifico degli Stati Uniti, l'insolvenza registrata in Spagna è circa 3 volte superiore a quella registrata nel nostro paese.

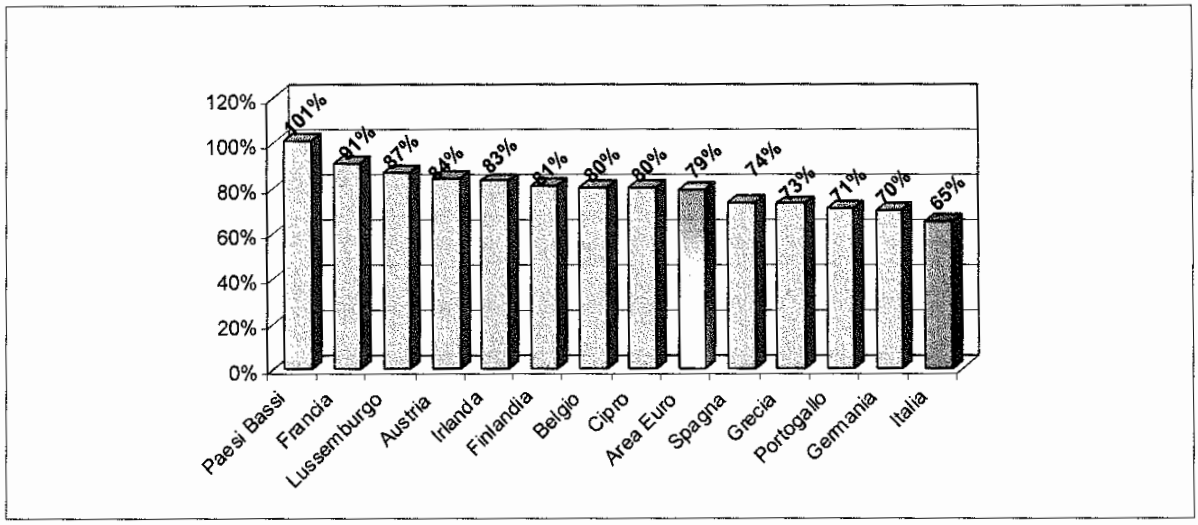
Il quadro descritto evidenzia l'assenza di squilibri di fondo sul mercato immobiliare, grazie ad una adeguata offerta di credito da parte delle banche e alla sostenibilità del debito da parte delle famiglie.

* * *

La conferma dell'attenzione con cui le banche hanno saputo coniugare, in questi anni, l'esigenza di non far mancare il credito alle famiglie per l'accesso ad un bene essenziale come la casa, con quella di operare scelte consapevoli nell'erogazione del credito è anche evidenziata dai livelli di *loan to value* ratio o LTV (rapporto tra il valore del mutuo e il valore dell'immobile) che in Italia sono ben lontani dagli eccessi di altri Paesi europei (cfr. figura 6).

Si rileva che l'offerta di mutui con alti LTV ha rappresentato il fondamento dell'insorgenza della crisi dei mutui *subprime* in Europa.

Figura 6. LTV sulla prima casa: confronto europeo

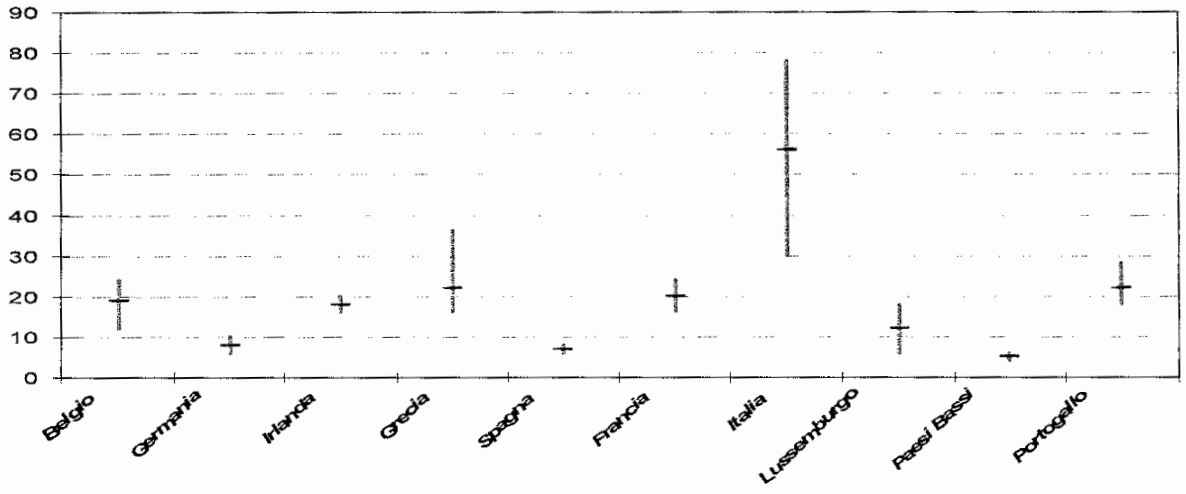


Fonte: Banca Centrale Europea "Housing Finance in the Euro Area", Marzo 2009

In particolare la media del LTV in Italia è del 65% rispetto ad una media europea del 79% altro elemento che sottolinea la capacità/volontà delle banche di gestire in maniera corretta il rischio di credito nell'ottica di garantire la stabilità economico finanziaria del sistema.

Elemento dolente sono invece la durata delle procedure esecutive immobiliari che sono tra le più lunghe in Europa (cfr. figura 7).

Figura 7. Durata delle procedure esecutive: confronto europeo (in mesi)



Fonte: Banca Centrale Europea "Housing Finance in the Euro Area", Marzo 2009

In Italia, la durata delle procedure esecutive immobiliari è in media pari a circa 55 mesi con una forte variabilità in funzione della provincia o della regione di ubicazione dell'immobile. Siamo tristemente in cima alla classifica dei meno efficienti superando di gran lunga anche la Grecia ed il Portogallo.

Tale caratteristica peculiare del nostro Paese - insieme ad altri aspetti ordinamentali, citando tra tutti l'impossibilità, contrariamente a quanto avviene in tutti i Paesi Europei, di applicare commissioni di rimborso per la perdita subita dalla banca in caso di estinzione anticipata del mutuo - incidono in maniera significativa anche sui costi dei finanziamenti erogati.

Da ultimo occorre rilevare che nei casi marginali di "sovraindebitamento" ABI sta seguendo i lavori parlamentari volti all'introduzione nel nostro ordinamento – al pari di quanto avviene in altri Paesi - di una disciplina che preveda una procedura per la gestione delle crisi/ "fallimento" del singolo mutuatario persona fisica. Sul tema ABI ha partecipato a diverse audizioni parlamentari e segnatamente proponendo possibili aggiustamenti al testo di legge e riferendo alla Camera dei Deputati - II Commissione (Commissione Giustizia) - nell'audizione del 12 maggio 2009.

6. Le iniziative dell'industria bancaria italiana a sostegno delle famiglie: rinegoziazione, la portabilità e il Piano famiglie.

Ancorché le precedenti evidenze empiriche abbiano già dimostrato che non esiste un generale problema di sostenibilità delle rate dei mutui o di incremento delle insolvenze in questo settore in Italia, a partire dal 2008, l'industria bancaria, autonomamente ed in collaborazione con il Governo, le Regioni, i Comuni, la Conferenza Episcopale Italiana e le parti sociali, ha messo in atto numerose iniziative per sostenere le famiglie durante la crisi, allo scopo di garantire:

- l'accesso al credito ossia miglioramento delle possibilità di inclusione finanziaria di soggetti in condizioni di vulnerabilità economica e sociale;
- la sostenibilità del credito, vale a dire attenuazione degli obblighi contrattuali per coloro che - con contratti di credito in essere - si trovano in condizioni temporanee di difficoltà;
- le condizioni del credito ossia attenuare il costo del finanziamento per rendere le rate più consone alla pianificazione finanziaria delle famiglie;

Tra queste rivestono particolare importanza le operazioni di "mercato" finalizzate a consentire al cliente di modificare le condizioni contrattuali nell'ottica di ricondurre il rimborso della rata alle proprie esigenze finanziarie. Ci si riferisce in particolare a:

(i) le rinegoziazioni dei contratti di mutuo (ad es. attraverso l'allungamento delle scadenze, il passaggio dal tasso fisso al tasso variabile o viceversa, la riduzione dello spread sui tassi etc.) che a fine 2008 hanno interessato 145.000 famiglie, alle quali si devono aggiungere le circa 50.000 rinegoziazioni effettuate in base all'Accordo tra ABI ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze ai sensi dell'art. 3 del DL 93/2008, per un controvalore complessivo di circa 20 miliardi di euro di mutui interessati;

(ii) alla portabilità dei mutui, operazione che consente al cliente di cambiare banca attraverso la stipula di un nuovo mutuo di pari importo a quello del debito residuo in essere, alle condizioni concordate tra la nuova banca e il cliente, ma consentendo alla nuova banca di subentrare nella garanzia ipotecaria rilasciata per il mutuo stipulato dalla banca precedente. Tali operazioni dal giugno 2008 al 31 gennaio 2010, hanno interessato oltre 72 mila famiglie per un controvalore di circa 8 miliardi di euro.

Pertanto almeno 270.000 famiglie (pari all'8% del totale di quelle con mutui) hanno finora usufruito delle iniziative dell'industria bancaria.

Si ricorda che sia le operazioni di rinegoziazione che di portabilità sono completamente gratuite per il cliente.

A fronte del perdurare della crisi internazionale, l'ABI ha inoltre recentemente elaborato un progetto a sostegno del mercato del credito *retail*, denominato "Piano famiglie".

Tale iniziativa si pone l'obiettivo di:

1. innalzare la sostenibilità finanziaria delle operazioni di credito alle famiglie, adottando una misura di sospensione dei rimborsi di finanziamenti in essere (i cui contenuti tecnici sono riportati nel Documento in allegato);
2. favorire il coordinamento degli strumenti di incentivazione già esistenti, molti dei quali costruiti in partnership con le pubbliche amministrazioni;
3. avviare iniziative congiunte di informazione e comunicazione al cittadino delle numerose opportunità esistenti sia a livello locale che nazionale.

Le iniziative che fanno parte del "Piano Famiglie"sono:

- L'Accordo con 13 Associazioni dei Consumatori per la sospensione delle rate del mutuo (a partire dal 1° febbraio u.s.)
- Il Fondo di credito per i nuovi nati (il cd Fondo Giovanardi)
- L'Accordo Quadro ABI – CEI (Programma di microcredito denominato "Prestito della Speranza")
- L'anticipazione della Cassa integrazione guadagni straordinari
- Il Piano di azione per la prevenzione ed il contrasto dell'usura

Al fine di gestire efficacemente l'implementazione del piano ed avere una sede formalizzata di dialogo multistakeholder, lo scorso 2 febbraio è stato sottoscritto il Protocollo d'Intesa per la costituzione del "Tavolo di attuazione" del Piano.

L'intesa è stata siglata tra ABI e Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento per le Politiche per la Famiglia e Dipartimento della Gioventù); il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Direzione generale per l'inclusione sociale); l'Anci; la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome; la Conferenza Episcopale Italiana; 13 Associazioni dei consumatori e degli utenti già firmatari dell'accordo (ACU – Associazione Consumatori Utenti, Adiconsum, Adoc, Assoutenti, Cittadinanza Attiva, CODICI Centro per i Diritti del Cittadino, Confconsumatori, Federconsumatori, La Casa del Consumatore, Lega Consumatori, Movimento Consumatori, Movimento di Difesa del Cittadino, Unione Nazionale dei Consumatori).

In particolare il "Tavolo di attuazione" ha il compito di verificare la realizzazione dell'iniziativa attraverso:

a) il monitoraggio dell'andamento della sospensione dell'ammortamento dei finanziamenti retail;
b) l'efficiente cooperazione per la migliore implementazione delle iniziative pubbliche e private sul territorio a sostegno delle famiglie;
c) un'efficace azione di informazione e comunicazione ai cittadini sulle diverse misure esistenti a sostegno del credito alle famiglie.

6.1 Accordo per la sospensione delle rate del mutuo

Il 18 dicembre scorso è stato firmato un Accordo tra ABI e le principali Associazioni dei Consumatori per una misura straordinaria di sostegno alle famiglie in difficoltà, che prevede la sospensione del rimborso delle rate di mutuo per almeno 12 mesi (cfr. documento tecnico in Appendice I):

- per i mutui di importo fino a 150.000 euro accesi per l'acquisto, costruzione o ristrutturazione dell'abitazione principale, anche di quelli oggetto di operazioni di cartolarizzazione;

- nei confronti dei clienti con un reddito imponibile fino a 40.000 euro annui che hanno subito o subiscono nel biennio 2009 e 2010 eventi particolarmente negativi (morte, perdita dell'occupazione per qualsiasi contratto di lavoro, insorgenza di condizioni di non autosufficienza, ingresso in cassa integrazione).

La misura – che è in vigore a partire dal 1° febbraio di quest'anno e fino al 31 dicembre 2011- si applica anche nei confronti dei clienti che presentano ritardi nei pagamenti fino a 180 giorni consecutivi.

La sospensione può essere della sola quota capitale o per l'intera rata. In quest'ultimo caso maturano gli interessi contrattuali sul debito residuo nel periodo di sospensione, i quali vengono spalmati sulle rate residue al riavvio dell'ammortamento senza applicazione di ulteriori interessi.

Al fine di valutare l'impatto dell'iniziativa sull'ammontare dell'interesse maturato durante la sospensione, è stato calcolato l'aumento percentuale della rata da ripartire per tutta la durata residua del mutuo o nei cinque anni successivi alla sospensione. In funzione della diversa ripartizione nel tempo, l'aumento percentuale della rata va dal 3% al 6,5%[6]; in concreto, un aumento che rispetto alla rata media del mercato oscilla tra i 15 e i 20 euro al mese.

Si tratta di un'iniziativa di sostegno al debito delle famiglie che non ha uguali al mondo; solo nel caso italiano le banche che aderiscono assumono l'obbligo ad applicare sempre la sospensione a prescindere dal merito creditizio del cliente[7].

[6] Tale valore si riferisce ad un valore del mutuo erogato pari a 100 mila euro, di durata ventennale, al tasso d'interesse pari al 4%, sospeso dopo 10 anni, con un debito residuo calcolato al momento di sospensione pari a circa 60 mila euro, in ipotesi di assenza di rate insolute fino a tale momento.

[7] In Irlanda ed in Spagna esistono iniziative simili, ma sono completamente a discrezione della banca in funzione elle caratteristiche di rischio del cliente.

Si è stimato che circa 90 mila famiglie potranno avere accesso alla sospensione in questo biennio.

L'iniziativa è stata decisa con convinzione dall'industria bancaria per fornire un sostegno essenziale alla vita delle famiglie colpite da eventi negativi; nelle prime settimane di avvio dell'operazione avevano già aderito 250 banche, rappresentative, in termini di sportelli, di circa l'82% del mercato. Stimiamo che entro la fine del mese di febbraio l'adesione sarà prossima al 100%. Delle banche aderenti ben 111 (pari al 66,16% del totale sportelli dell'industria) hanno deciso di applicare condizioni migliorative per la clientela tese ad aumentare le categorie di operazioni ammissibili alla sospensione. In particolare, le condizioni migliorative riguardano l'ambito di applicazione, l'incremento del limite del mutuo erogato, l'incremento del reddito imponibile annuo, l'estensione della durata di sospensione e degli eventi che la determinano, l'applicazione di tassi più favorevoli durante il periodo di sospensione.

Rispetto alle modalità di sospensione prescelta, la maggioranza delle banche aderenti, pari al 42,03% degli sportelli, ha scelto di sospendere l'intera rata; delle restanti, il 24,75% lascia al cliente la scelta di sospendere l'intera rata o solo la quota capitale, il 19,51% attribuisce in capo alla banca detta opzione mentre solo il 13,71% ha dichiarato di sospendere solamente la quota capitale.

6.2 Interventi regionali

L'industria bancaria, in collaborazione con diverse regioni ed enti locali, ha avviato una serie di iniziative a sostegno delle famiglie in materia di accesso al credito, mercato dei mutui, microcredito, sovraindebitamento, prevenzione e contrasto dell'usura.

Detti interventi sono di seguito riepilogati, rimandando per gli ulteriori approfondimenti alla documentazione in allegato:

- Convenzione per l'accesso ai mutui per l'acquisto degli immobili dismessi dal Comune di Napoli
- Accesso al mutuo prima casa (Regione Campania)
- Sostegno ai mutuatari in difficoltà (Regione Umbria)
- Sostegno ai mutuatari in difficoltà (Regione Veneto)
- Accesso al mutuo prima casa (Regione Veneto)
- Interventi per favorire il finanziamento della clientela retail colpita dal terremoto (Regione Abruzzo)
- Accordi Quadro tra Regione Abruzzo e Commissione regionale ABI Abruzzo

7. Conclusioni

In un contesto difficile come quello attuale l'industria bancaria non ha fatto mancare il proprio apporto creditizio alle famiglie italiane cercando al contempo di garantire la sostenibilità delle rate.

L'industria bancaria ha posto particolare attenzione al mercato dei mutui nella consapevolezza che tale tipo di finanziamento rappresenta lo strumento fondamentale per consentire l'acquisto e la conservazione della proprietà di un bene essenziale come l'abitazione di residenza.

In particolare, le banche hanno avviato una serie di iniziative effettuate negli ultimi due anni – sia a livello nazionale che locale – volte a favorire (i) l'accesso al credito, (ii) la sostenibilità delle rate e (ii) il miglioramento delle condizioni contrattuali applicate in origine ai mutui erogati alle famiglie italiane.

Alle circa 270.000 operazioni di rinegoziazione e di portabilità dei mutui – che hanno consentito di migliorare le condizioni di finanziamento nell'ottica di ricondurle alle esigenze finanziarie delle famiglie italiane - occorre aggiungere

le iniziative nell'ambito del cosiddetto Piano Famiglie ABI. Si tratta di un progetto che coinvolge tutti gli *stakeholder* pubblici e privati interessati al mercato dei mutui e rappresenta il momento di confronto e di avvio di azioni concrete a sostegno delle famiglie che non ha uguali a livello internazionale.

Ciò che occorre oggi è avviare un esame attento e privo di pregiudizi sulle possibili aree di inefficienza del nostro mercato dei mutui che hanno un impatto – seppur non diretto – sui costi dei finanziamenti e sull'accesso al credito delle famiglie italiane.

Ci si riferisce alla durata eccessiva delle procedure esecutive nel nostro Paese e sull'impossibilità di applicare le commissioni di estinzione anticipata (unico caso in Europa).

Si tratta di aspetti che certamente meritano un attenzione: eccessivi vincoli e costi per l'industria si riflettono necessariamente sulle possibilità di erogare credito ovvero di avviare iniziative di sostegno delle famiglie italiane.

FEDERAZIONE INDUSTRIE PRODOTTI, IMPIANTI E SERVIZI
PER LE COSTRUZIONI (FINCO)

CONSIDERAZIONI GENERALI

Finco ha, da sempre, sostenuto con forza la necessità di un approccio teso alla riqualificazione e sostituzione urbana.

La sfida della **riqualificazione urbana** si può giocare solo attraverso un coraggioso "progetto strategico" che disegni efficacemente le modalità di recupero e che assegni al macrosettore delle costruzioni un ruolo decisivo nell'importante obiettivo del risparmio energetico e della qualità del vivere e del lavorare nelle nostre città.

È necessario un **programma** articolato di riqualificazione del patrimonio immobiliare italiano, con particolare riferimento alle **periferie urbane degradate** oltre che all'edilizia pubblica, anche attraverso operazioni di **demolizione e ricostruzione** rese improcrastinabili dalla scarsa qualità abitativa, dalla frequente congestione e dalla rilevante **inefficienza energetica** del patrimonio in questione.

Questo piano avrebbe potuto essere (e speriamo in parte lo sia ancora) il Piano Casa 2 purché vi fosse stato un "governo" centrale del medesimo. Purché fosse stata alleggerita la "burocrazia". Purché si fossero incrementati i bonus volumetrici collegati alla efficienza energetica.

Sono gli stessi obiettivi di **Kyoto** a spingere in questa direzione: l'adesione al Protocollo di Kyoto implica infatti per il nostro Paese un abbattimento delle emissioni a un livello medio, nel periodo 2008-2012, del 6,5 per cento rispetto al 1990. In pratica occorrerà ridurre le emissioni di CO_2 di circa 98Mt/anno tra il 2008 e il 2012. Ad oggi abbiamo invece emissioni di gas serra per circa il 12,5 per cento in più rispetto a quanto previsto e senza il contributo del settore dei trasporti e, soprattutto, senza una decisa efficientizzazione del patrimonio immobiliare, a meno che non si voglia penalizzare in modo fatale il solo settore industriale, non si riuscirà a raggiungere alcun risultato.

Un impegno nel senso di un aumento dell'efficienza energetica del patrimonio edilizio appare tanto più necessario alla luce della nuova

strategia europea, del "20-20-20" (riduzione entro il 2020 del 20% dei consumi energetici; aumento del 20% delle energie rinnovabili; taglio del 20% delle emissioni: un impegno vincolante che, secondo la Commissione, dovrà essere attuato tramite politiche nazionali e comunitarie).
Il patrimonio immobiliare italiano è caratterizzato da un livello qualitativo bassissimo. Secondo indagini effettuate nelle principali aree urbane oltre il 35% degli edifici è stato costruito tra il 1946 ed il 1971 ed una parte considerevole di esso, circa 12 milioni di abitazioni, è assolutamente inefficiente dal punto di vista energetico.

Ancora peggiore si presenta la situazione degli edifici pubblici.
Riqualificare la città deve poter significare portare a compimento interventi di trasformazione, a volte anche radicali, come la **demolizione e la ricostruzione** di edifici obsoleti, privi di valore architettonico ed inquinanti, soprattutto dislocati nelle periferie delle grandi città, e definire una **nuova politica abitativa** anche finalizzata ad attrarre nelle città capitale umano qualificato.

La situazione attuale, d'altronde non è incoraggiante: il mercato immobiliare nazionale è caratterizzato dalla scarsità di alloggi in affitto e l'edilizia sociale è fiaccata da una fiscalità eccessiva.
La scarsa qualità del vivere in tali ambienti ha effetti sul **disagio sociale** e porta alla ribalta problemi di ordine pubblico.

È necessario dunque un flusso di finanziamenti per sviluppare il settore residenziale pubblico e per sostenere i progetti di demolizione e ricostruzione **(sostituzione),** anche al fine di evitare ulteriori fenomeni di **consumo di suolo** e per il soddisfacimento dell'emergenza di edilizia abitativa.
Occorre poi continuare il lodevole programma di dismissioni per quanto riguarda il **Demanio pubblico,** dopo il trasferimento all'Agenzia degli immobili militari.

Ecco che in questo senso il progetto "**Abbattere per Ricostruire**"(o "Ricostruire per Abbattere" onde trovare soluzione al problema della ubicazione degli inquilini degli stabili "rottamandi") è una possibile, valida risposta di sviluppo.

Per questo, ed in questo quadro, è prioritario che il Governo solleciti scelte progettuali che adottino e valorizzino **l'industria nazionale** dei prodotti, dei servizi e degli impianti per le costruzioni e siano in grado di favorire elevati standard di comfort e soluzioni architettoniche, urbanistiche ed infrastrutturali moderne e sostenibili.

In termini generali il Piano Casa risulta quindi certamente apprezzabile perché, senza esborsi per l'erario, intende promuovere sviluppo ed occupazione in funzione anticiclica, con l'impiego produttivo del risparmio del Paese che, oltretutto, offre nelle attività di implementazione del patrimonio edilizio una possibile soluzione di impiego vantaggiosa rispetto alle attuali condizioni praticate dagli Istituti bancari.

Nonostante le difficoltà finora riscontrate, pertanto, ci si può – come detto – ancora attendere dal Piano Casa un impatto positivo sull'edilizia e sull'occupazione in grado di portare benefici all'intera economia nazionale.

Nell'ambito del Piano, risulta particolarmente interessante la parte di demolizione e ricostruzione con premio volumetrico (che si allinea alla proposta "Abbattere per Ricostruire" da anni avanzata dalla stessa Federazione). Con questa misura, infatti, si considera il territorio come risorsa limitata, si supera il problema del costo delle aree e si punta ad una riqualificazione del patrimonio edilizio, conseguendo risultati di abbellimento architettonico, razionalizzazione urbanistica e contenimento del consumo energetico.

Tuttavia, la forte disomogeneità riscontrata nell'attuazione del piano casa da parte delle Regioni, con riferimento sia agli interventi consentiti, sia alla tempistica, costituiscono elementi negativi, che condizionano sensibilmente l'efficacia delle azioni previste.

A fianco di queste misure, inoltre, riteniamo occorra garantire specifiche risorse da dedicare all'incentivazione di interventi di minore portata, come le **ristrutturazioni**, che hanno un impatto significativo sulla nostra economia, fungendo da volano per numerosi settori.

Alla luce di quanto sopra, riteniamo opportuno proporre i seguenti interventi, a nostro avviso prioritari:

1. rendere permanenti le agevolazioni del tipo "Abbattere per Ricostruire", con l'obiettivo di evitare il picco ed il conseguente riflusso, rendendo più semplice l'erogazione dell'agevolazione fiscale **del 55%** anche per altri interventi oltre a quelli di contenimento dei consumi energetici, quali la **"riqualificazione sismica"** (distribuendo su più anni la minore entrata per l'Erario che viene compensata dal maggior gettito generato dalla ripresa delle attività);

2. operare per rendere il più possibile **omogenea** l'applicazione del Piano Casa su tutto il territorio nazionale;

3. fare pressione sulle Regioni per estendere il Piano anche agli **edifici industriali e commerciali** nonché alle strutture ricettive, superando la limitazione a quelli residenziali, seguendo l'esempio di alcune Regioni che già hanno operato in tal senso;

4. stabilire forme di incentivazione stabili per interventi di ristrutturazione riferiti sia al miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici, sia all'impiego di prodotti sostenibili **(Ecoprestito);** in generale prevedere attenuazioni del Patto di Stabilità per investimenti legati all'abbattimento delle emissioni;

5. individuare strumenti per promuovere l'impiego di prodotti made in Italy, ovviamente tenendo conto del quadro normativo nazionale e comunitario;

6. prevedere la concessione di contributi a fondo perduto o in conto interessi per investimenti in progetti di ricerca, impianti e macchinari, destinati alla realizzazione di nuovi prodotti e/o sistemi impattanti sul rendimento energetico degli edifici onde sollecitare la categoria ad investire in specifiche iniziative tese all'introduzione sul mercato di nuove soluzioni tecniche per la riduzione del consumo di energia associato agli edifici

***

CONSIDERAZIONI PARTICOLARI

Politiche e progetti per il rinnovo urbano e l'efficientamento energetico del patrimonio immobiliare italiano attraverso la demolizione e la sostituzione.

Finco ha in animo di predisporre uno studio conoscitivo sugli effetti di una applicazione estensiva del Piano Casa, una sorta di Libro Bianco che possa costituire un contributo scientifico sull'argomento.

La Federazione vorrebbe su questa iniziativa, che è ad un tempo urgente ma anche prospettica, il patrocinio non oneroso ma istituzionale della Commissione Ambiente della Camera dei Deputati.

Interlocutore per la realizzazione dell'indagine potrebbe essere, tra gli altri, il CNEL.

Lo studio conoscitivo potrebbe essere orientato verso due principali filoni di indagine:

- intervento all'interno degli ambiti più delicati e complessi dove la **"rottamazione"** di edifici e quartieri è complicata dalla polverizzazione della proprietà e dove il deterioramento e la povertà socio-economica sono consistenti.
- definizione di **procedure** più efficaci sia per utilizzare i fondi nazionali ed europei che per spronare le Amministrazioni ad attuare strategie volte ad applicare criteri di qualità ambientale del costruito.

Gli aspetti della questione sono complessi e molteplici:

- da una parte ci sono una serie di problemi procedurali (**strumenti fiscali e giuridici** per l'acquisizione della proprietà, spostamenti di cubature, coinvolgimento dei proprietari e degli inquilini ecc.) o che riguardano aspetti autorizzativi (acquisizione di permessi, nulla osta ecc);
- dall'altra parte ci sono questioni connesse alla riqualificazione ambientale di parti urbane, sia pubbliche che private, dove il degrado impone di ripensare gli interventi: dalla semplice manutenzione edilizia occorre passare a vere opere di ristrutturazione secondo standard di qualità ambientale e di efficienza energetica.

La riabilitazione o la sostituzione di ampie porzioni dell'attuale costruito richiedono la messa a punto di strategie chiare e condivise.
A nostro avviso le esigenze prioritarie sono legate alla definizione di:

1. Standard di **qualità ambientale** per i tessuti edilizi e per gli spazi aperti, ivi compresi gli standard per i materiali da utilizzare per l'edilizia (si veda anche Proposte di Legge Pili e Dussin)

2. Criteri innovativi per l'uso e il consumo delle risorse naturali (acqua, aria, energia, suolo) o per l'ottimizzazione delle risorse già a vero titolo impiegate, **incluso il teleriscaldamento**

3. Strategie di comunicazione (ad esempio l'utilizzo di uno "sportello informativo" e l'introduzione di una sorta di "**garante istituzionale**" della comunicazione su questi temi, allocato presso la Commissione Ambiente LLPP della Camera, in un ottica anche bi-partisan e di tutela di imparzialità per i cittadini) – importante a questo proposito anche il ruolo della **stampa specializzata** e delle organizzazioni di categoria per lo sviluppo di una nuova cultura del risparmio energetico "intelligente".

4. Forme di **mobilità sostenibili** (circolazione ciclabile ed isole pedonali, promozione del Trasporto Pubblico Locale su mezzi a emissioni zero, parcheggi in aeree decentrate ma ben collegate al resto della città ecc..).

5. Procedure concorsuali specificamente volte alla sostituzione del patrimonio esistente degradato.

6. Procedure innovative (premianti) ulteriori per incentivare ad esempio spostamenti di cubature per facilitare il coinvolgimento dei proprietari e degli inquilini.

Le ipotesi di lavoro debbono coinvolgere tre tipologie di approccio:

- **Giuridico-fiscale**: consiste in via generale:
– nel dare priorità all'esclusione dal Patto di Stabilità degli investimenti necessari alla riduzione delle emissioni inquinanti
- nel giungere ad una implementazione **ed incremento** omogeneo nelle Regioni degli attuali bonus del 35% di volumetria (l'ipotesi è arrivare al **50%**) ed anche nel fissare meccanismi di incentivazione che possano rendere conveniente le operazioni di **"sostituzione"**.
- **Tecnico**: consiste nel lavorare al contempo e dall'altro lato su una **riduzione delle cubature** individuando forme di trasferimento delle volumetrie in eccesso e sul miglioramento ambientale (es. Sistema di "**Crediti Edilizi** sulle Volumetrie", si veda Legge Regionale Veneto; "Banca del Mattone", Perequazione urbana compensativa - vedi legge Regione Abruzzo 3 marzo 2010, n. 7- etc..).
- **Socio-economico**: consiste nell'individuare forme di coinvolgimento del piccolo proprietario e dell' utente.

Possibili ambiti di intervento

Sei sono i principali casi di contesti territoriali nei quali, in linea di massima, si ritiene necessario applicare in misura consistente la sostituzione edilizia:

Tessuti urbani degradati caratterizzati da elevato disagio sociale.
Ambiti urbani dove esiste una forte polverizzazione della proprietà ed uno stato di degrado diffuso, spesso oggetto di gravi problemi di sicurezza statica (per i quali sono **necessari** interventi di **messa in sicurezza**) e di abusivismo edilizio.

Quartieri e complessi di edilizia residenziale pubblica
Ci si riferisce ai quartieri di edilizia residenziale pubblica costruiti con tecnologie industrializzate di bassa qualità, in particolare dalla metà degli anni '70 ai primi anni '90. In questo campo è necessaria un'analisi approfondita che tenga conto dei costi di gestione e manutenzione degli immobili, dei consumi energetici e dell'efficienza delle soluzioni impiantistiche.
In questi casi sarebbe opportuno un risanamento edilizio tramite la demolizione e la sostituzione (o **percorso inverso** onde risolvere il problema dell'alloggio degli inquilini) dei manufatti in forte degrado nonché l'introduzione di modalità di gestione sociale degli spazi che evitino la formazione di degrado sociale.

Quartieri di edilizia residenziale privata con elevata obsolescenza
In tali contesti occorrerà definire di modalità di defiscalizzazione degli interventi per i proprietari, al fine di agevolare l'avvio del processo; lo studio va impostato in modo comparativo (demolizione e ricostruzione o recupero)

Tessuti abusivi non consolidati, con disordine urbanistico e carenza grave di servizi
È uno dei temi più complessi, in quanto la riabilitazione trova forte ostacolo di fronte a specifiche situazioni di tipo sociale, sia per l'incertezza giuridica in materia che per l'elevata polverizzazione della proprietà.

Sarà dunque necessario prefigurare in questo caso programmi flessibili che tengano conto dello stato di diritto della costruzione (abusiva, condonata, legale); di conseguenza anche l'intervento sarà di tipo diverso sia in merito alla demolizione che allo spostamento delle cubature, che all'aumento delle densità. Particolare attenzione dovrà essere riposta nelle procedure da adottare.
Si dovrà inoltre proporre un risanamento edilizio tramite la demolizione per le situazioni non sanabili (costruzioni su aree demaniali o sottoposte a vincoli paesaggistici e idrogeologici) ed il recupero della gestione urbanistica legale con il ripristino per gli edifici sanabili

Tessuti urbani funzionalmente dimessi

Si tratta di aree situate per lo più in posizioni urbane centrali, destinate ad attività artigianali o semindustriali ovvero a grandi servizi urbani (caserme, sanatori, ospedali, ecc.) dismesse o in via di dismissione.

Anche in questo caso grande importanza rivestono le problematiche giurico-procedurali e la possibilità, attraverso spostamenti di cubature, rilocalizzazioni ecc., di creazione di spazi verdi, abitazioni, nuovi insediamenti produttivi.
Sarà utile suggerire la demolizione/recupero degli edifici dimessi, la reintegrazione degli ambiti ex industriali nel metabolismo urbano (vedi proposte Audis) ed il risanamento urbanistico-edilizio tramite demolizione degli edifici irrecuperabili e risanamento integrale degli immobili tutelati.

Aree esposte a rischi idrogeologici

Si tratta di grandi ambiti territoriali afflitti da problemi di insostenibilità ambientale (concreti rischi di esondazioni, allagamenti, frane, eruzioni vulcaniche, cedimenti del suolo, ecc.) ma che presentano tassi significativi di edificazione, e che perciò mostrano gravi profili di pericolosità, tanto da ritenere opportuno il relativo trasferimento insediativo. La via da seguire, in questi casi, non potrà che essere la delocalizzazione degli insediamenti esposti ad alto rischio e l'incremento degli strumenti e delle difese degli abitanti e dell'ambiente.

Strumenti: Demolizione, Riqualificazione, Nuova Cultura Urbanistica

Demolizione del patrimonio irrecuperabile

Dovrebbe riguardare, da un lato, tutti i fenomeni di abusivismo edilizio non condonabili, dall'altro, gli immobili situati in aree a rischio idrogeologico, vulcanico o sismico.

In entrambi i casi è necessaria una maggior chiarezza nella individuazione delle risorse finanziarie pubbliche per il recupero ambientale del territorio, sia dopo la demolizione che nella fase di rilocalizzazione di edifici precedentemente situati in aree ad alto rischio (o nel processo inverso).

In termini generali, la sostituzione dovrebbe investire gli immobili obsoleti privi di valore storico ed ambientale.
Vi sarebbe in questo senso una virtuosa possibile **congiunzione di intenti** tra la parte imprenditoriale che sollecita una politica simile a quella praticata nel settore automobilistico attraverso una reale possibilità di "rottamazione" (senza vincolo della sagoma nella riedificazione), e le componenti ambientaliste che vedono nella sostituzione la possibilità di recuperare gli insediamenti urbani secondo i principi della sostenibilità ambientale e dell'efficienza energetica adottati dalle principali città europee.

Riqualificazione architettonica del patrimonio urbanistico in forte degrado

La realizzazione di tale programma mira alla diffusione della qualità edilizia senza che ciò implichi aspetti coercitivi per i proprietari, adottando strumenti flessibili e incentivanti sulle volumetrie, sulla divisione delle superfici ecc.

Ripensamento degli standard urbanistici per la riqualificazione delle città

Comporta un coinvolgimento di tutti gli attori del processo costruttivo (urbanisti, architetti ed ingegneri in prima linea) al fine di definire gli strumenti e le "geometrie" ottimali per la realizzazione di nuovi e migliori standard urbanistici.

Le nostre proposte ulteriori e di scenario

Allo Stato:

- Riforma Urbanistica (legge quadro nazionale)- Attenuazione del "federalismo" urbanistico in una materia che non può essere "declinata" a secondo dei territori oltre una certa misura
- Riforma della normativa dei condomini che non preveda l'unanimità per gli interventi sulla cosa comune, ma solo una maggioranza qualificata.
- Revisione del DM 1444/1968 che impone l'obbligo di ricostruire con le stesse cubature dei vecchi edifici demoliti e con la medesima destinazione d'uso.
- Introduzione di bonus urbanistico-ambientale/crediti edilizi (aree in permuta, trasferimento di diritti edificatori, gestione economica del bene pubblico ecc.).
- Neutralizzazione della tassazione nelle fasi intermedie dell'intervento sia delle imposte indirette sia delle imposte sul reddito.
- **Stabilizzazione bonus del 55%** nel caso di opere comprovanti il risparmio energetico. Stabilizzazione dei parametri tecnici di raggiungimento della trasmittanza etc.. ***(vedi All. A)***
- Previsione di contributi pubblici per avviare (**start-up**) politiche di riabilitazione delle città: avvio di un programma speciale dotato di uno specifico fondo destinato alla demolizione e alla ricostruzione, non essendo sufficiente il timido approccio delle cosiddette "Zone Franche Urbane" (positivo certamente) destinato soprattutto ai centri storici e finalizzato all'insediamento di nuove unità produttive.
- **Cedolare secca sugli affitti** del 12, 5%. Necessaria all'emersione del nero ed a favorire l'utilizzazione del notevole patrimonio immobiliare sfitto. L'attuale proposta del 20% non sembra decisiva ai fini di cui sopra oltre che per rilanciare il mercato immobiliare.
- Introduzione di criteri ambientali e di sicurezza nell'uso delle **macchine da cantiere e movimento terra (*vedi all. B*)**

Alle Regioni:

- Recepimento degli obiettivi di incremento dell'efficienza energetica nella legislazione regionale e nella pianificazione territoriale d'area vasta.

- Coordinamento della pianificazione energetica con la pianificazione urbanistico-territoriale.
- Stimolo a tutte le misure necessarie ad apportare un benefico effetto alla **Sicurezza sul Lavoro,** con particolare riferimento alla obbligatoria presenza dei dispositivi tecnici necessari per i lavori in quota, la cui assenza nella manutenzione degli edifici oltre che nelle opere di abbattimento e ricostruzione genera frequenti incidenti sul lavoro.
- Co-finanziamento dei programmi di riqualificazione urbana.

Ai Comuni:

- Inserimento di premialità e/o obblighi all'interno degli strumenti urbanistici comunali operativi per gli interventi ad elevata efficienza energetico-ambientale (si veda settore **fotovoltaico**). Incentivi diretti alla dotazione di verde privato, alla messa in sicurezza degli edifici, al raggiungimento delle prestazioni ambientali degli edifici.
- Ricorso ai concorsi di progettazione per stimolare nuove soluzioni urbanistico-architettoniche.
- Predisposizione di linee guida per la qualità architettonica degli edifici e di piani per il colore.
- Finanziamento di forme di comunicazione per sensibilizzare ed informare i cittadini.
- Istituzione di uno sportello "qualità" che, mediante l'ausilio di professionisti abilitati, certifichi la qualità degli interventi proposti dai cittadini.

In pratica scendendo un po' più nel dettaglio

PRINCIPALI FOCUS

Ammodernamento e messa in sicurezza dello stock edilizio sia pubblico che privato delle periferie. Valutazione del rapporto costi/benefici per interventi che vanno oltre la manutenzione.

Rigenerazione ambientale dei sistemi urbani attraverso interventi di recupero degli ecosistemi (corsi d'acqua, vegetazione ecc.) e rinnovo edilizio (attraverso maggiore attenzione al consumo di acqua, energia, suolo, ecc.)

Delocalizzazione del patrimonio edilizio realizzato in aree di pregio o ad alto rischio ambientale e valutazione delle relative difficoltà di attuazione. A causa della necessità di un grande coinvolgimento delle parti interessate e di forti disponibilità di finanziamento.

Recupero dell'efficienza urbana. Attraverso programmi di sostituzione si possono inserire nuove funzioni o rilocalizzarle secondo le nuove esigenze.

PRINCIPALI OSTACOLI

a) Elevato frazionamento della proprietà privata.
b) Bassa capacità economico – finanziaria dei proprietari degli immobili degradati.
c) Scarsa propensione alla mobilità da parte dell'utenza insediata.
d) Mancanza di alloggi "parcheggio" salvo non si "ricostruisca **prima** di abbattere"
e) Sfiducia culturale sulla possibilità di innalzare la qualità degli immobili di uso "popolare".
f) Scarsa ricettività del mercato immobiliare alla qualità dell'immobile sostituito.
g) Rigidità normativa.

STRUMENTI DA PORRE IN ESSERE

Finanziari e Fiscali

- Incentivi pubblici al soggetto privato per la messa a norma del bene o per la sua sostituzione.
- Incentivi alla riqualificazione energetica del costruito; stabilizzazione della **detrazione fiscale del 55%** con allargamento degli interventi ammessi allo sgravio. Proposta Finco sull'Ecoprestito ***(vedi all. C, C1)***
- Esproprio dell'area e bonus alloggio nel caso di bene ad alto rischio.
- Sovvenzione totale nel caso di bene pubblico da rilocalizzare.
- Finanziamento totale per le opere di urbanizzazione.
- Incentivi per aumentare gli alloggi in locazione. Cedolare secca del 12,5% sugli affitti
- Riduzione dell'Iva prevista in caso di rischio statico o geologico.
- Equiparazione ai beni strumentali degli immobili destinati alla locazione nel medio e lungo periodo.
- Sovvenzioni alla sostituzione dei macchinari da cantiere ad alta intensità energetica con nuovi macchinari a basso consumo energetico ed a minore impatto ambientale (rumore, emissioni in atmosfera).
- Defiscalizzazione parziale e mirata dei trasferimenti di proprietà.

Urbanistiche

- nuove e maggiori procedure premiali per incentivare spostamenti di cubature e tecniche perequative per redistribuire benefici e oneri urbanistici, o per agevolare il coinvolgimento dei proprietari degli immobili e degli inquilini.
- bonus edilizi e ambientali, trasferimento di cubature e permuta di aree e di immobili.

Strumenti di informazione, partecipazione e consenso

- Informazione e trasparenza:

attraverso tavoli di concertazione a vari livelli territoriali, conferenze cittadine e concorsi di progettazione; **ruolo garante della Commissione Ambiente della Camera dei Deputati,** di cui in precedenza

- Coinvolgimento e partecipazione:

attraverso l'individuazione di soggetti idonei a diffondere informazioni, creazione di meeting points, coinvolgimento dei residenti nelle azioni di manutenzione degli edifici anche al fine di rafforzare il senso di identità della popolazione;

- Facilitazioni Procedurali:

sportelli al pubblico per la richiesta degli **Eco-Presititi**.

Criteri di valutazione prioritari degli interventi

La costruzione, dunque, di una griglia di valutazione dei progetti di sostituzione potrebbe essere orientata a quattro specifiche qualità:

a) ***la qualità ambientale***:
- incremento del verde (quantitativo);
- integrazione del verde e costituzione di un "sistema" ambientale (descrittivo);
- coerenza con l'assetto orografico del suolo (descrittivo);
- risparmio energetico (quantitativo-descrittivo);
- gestione e recupero dei rifiuti (quantitativo-descrittivo);
- rigenerazione del ciclo dell'acqua (quantitativo);
- pedonalizzazione, sicurezza e moderazione del traffico (quantitativo-descrittivo);
- promozione del trasporto pubblico (quantitativo-descrittivo);
- qualità formale dello spazio pubblico (descrittivo);

b) ***la qualità sociale***:
- partecipazione (quantitativo-descrittivo);
- offerta di servizi (quantitativo-descrittivo);
- incremento occupazionale (quantitativo);
- offerta di abitazioni in locazione (quantitativo-descrittivo);
- ricadute ed effetti dell'eventuale valorizzazione immobiliare (quantitativo-descrittivo);

c) **la *qualità urbanistica***:
- effetti di integrazione nel più ampio contesto urbano (quantitativo-descrittivo);
- nuove funzioni strategiche insediate (descrittivo);
- riequilibrio funzionale (descrittivo);
- coerenza tra impianto urbanistico e architettura degli interventi (descrittivo);

d) **la *qualità economica*:**
- efficienza dell'investimento pubblico e promozione dell'investimento privato (quantitativo);
- risorse private investite nel programma delle opere pubbliche (quantitativo), singoli proprietari coinvolti nell'intervento (quantitativo).

SOGGETTI DA COINVOLGERE

I Comuni cui compete:
- l'individuazione preventiva degli ambiti di intervento;
- la formulazione degli obiettivi dei programmi di riabilitazione urbana;

Le Regioni cui compete:
- il finanziamento di iniziative di rigenerazione ambientale e di bonifica dei suoli, compresa la corresponsione di finanziamenti per la rilocalizzazione del patrimonio ricadente in aree a rischio;
- insieme alle Province, il finanziamento di azioni dirette al miglioramento dell'accessibilità, alla mobilità di tipo sostenibile ed all'eliminazione di situazioni di degrado ambientale (acustico, atmosferico, ecc.) prodotti dai sistemi per la mobilità.

I **privati** potrebbero essere coinvolti a vario titolo:

- ***L'investitore edilizio*** (sia esso imprenditore del settore delle costruzioni che proprietario dell'immobile o appartenente al mondo del credito immobiliare ovvero a fondi di investimento) nei programmi di riabilitazione urbana può trovare opportunità di mercato contribuendo al cofinanziamento di opere pubbliche o all'incremento dell'efficienza urbana (cessione di aree, aumento degli standard, realizzazione di opere in project financing).
- ***Il singolo proprietario*** nella riabilitazione urbana può trovare non solo forme adeguate per recuperare il proprio patrimonio, ma soprattutto incentivi finanziari per sostenere gli alti costi di adeguamento e messa a norma dello stock edilizio a rischio.

La partecipazione dei proprietari potrebbe essere agevolata in forma associata anche attraverso cooperative di abitazione ovvero tramite consorzi di proprietari.

- ***Il cittadino*** può sostenere con il suo coinvolgimento ed il suo consenso sociale le diverse iniziative. L'adozione di strategie di comunicazione e partecipazione riveste infatti un ruolo decisivo per la riuscita degli interventi.

IPOTESI PILOTA OPERATIVA

Una ulteriore ipotesi sul campo è quella di predisporre insieme al sistema delle case popolari (Aler) ex IACP ed alle parti economiche e sociali la redazione di un apposito **studio di fattibilità** che approfondisca, a partire dallo studio di alcuni contesti tipo, le opportunità da cogliere e le difficoltà riscontrabili per l'avvio effettivo di politiche di sostituzione edilizia allargata (ad oggi vi sono pochissime casi di sostituzione urbana se non quelli dettati da necessità impellenti - vedi caso quartiere Giustiniano Imperatore a Roma).

OBBIETTIVO FINALE

- Una maggiore **qualità ambientale ed urbanistica** dei contesti urbani.
- La **sostituzione del patrimonio** edilizio più fatiscente, obsoleto ed inquinante, come sta avvenendo in altri paesi europei.
- Il **recupero** di abitazioni per scopi sociali (case per gli immigrati e per le fasce più deboli della popolazione)
- L'ottimale utilizzazione dei **materiali di risulta**, possibilmente in loco.
- L'individuazioni delle **esperienze** del mercato della sostituzione in campo internazionale, con particolare attenzione a quello europeo
- La redazione di una descrizione degli ambiti, delle **tipologie insediative** e delle destinazioni potenzialmente più interessanti per le operazioni di sostituzione.
- L'individuazione ed il coinvolgimento dei principali **attori del processo**, dei principali fattori di alleanza e cooperazione e dei principali fattori di criticità nelle diverse fasi di sviluppo degli interventi.
- Il **sondaggio** caso per caso della possibilità di praticare una sperimentazione pilota

CONFABITARE

ASSOCIAZIONE PROPRIETARI IMMOBILIARI

Camera dei Deputati

VIII COMMISSIONE PERMANENTE
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI

RISPOSTA ALLA INDAGINE CONOSCITIVA SUL MERCATO IMMOBILIARE

PREMESSA

Il settore immobiliare ha rivestito un ruolo chiave nell'ambito del ciclo economico che ha determinato l'attuale situazione economica italiana ed europea.

Il gravissimo effetto domino, scatenato negli Stati Uniti dal collasso del settore finanziario dell'economia direttamente collegato alla vendita dei mutui *sub prime* - il cui aspetto più tangibile è stato quello dei fallimenti e dei salvataggi delle banche speculative – ha prodotto uno squilibrio economico-strutturale che ha coinvolto direttamente l'Europa e generato una crisi finanziaria ed economica globale.

In particolare, in ambito europeo, la congiuntura economica attuale rappresenta senz'altro il periodo di crisi più lungo, profondo e diffuso a partire del secondo dopoguerra.

Oggi, dopo la fase più acuta dell'emergenza finanziaria, i mercati sembrano avviati ad un lento recupero, anche se gli investimenti stentano a riprendere ed il consolidamento del *trend* positivo è legato alle possibilità di assimilazione da parte dei cittadini, delle imprese e degli investitori dei piani di risanamento predisposti dai ministri dell'Eurozona mediante i piani di rientro dal deficit e dal debito di Grecia, Spagna, Portogallo, Irlanda, ma anche Italia, ed è cronaca di questi giorni.

In questa situazione il comparto immobiliare e della edilizia subisce una forte compressione, in quanto è soggetto ad una duplice pressione:

- mancanza di flussi di investimento a favore delle imprese: le banche hanno attuato una forte riduzione dei finanziamenti alle imprese le quali sono costrette ad operare con una percentuale maggiore di capitale proprio, limitando così in concreto la capacità produttiva e la possibilità di portare avanti investimenti e progetti a medio e lungo termine. A questo deve poi aggiungersi l'ulteriore fattore di una fiscalità e di una redditività degli investimenti non competitiva con gli altri paesi Europei;
- calo complessivo della domanda sia per quanto riguarda l'acquisto della abitazione, principalmente in conseguenza della stretta creditizia operata nei confronti delle famiglie (drastico abbassamento della percentuale di importo finanziato sui mutui da parte delle banche, e maggiore difficoltà di accesso al mutuo dovuta alla richiesta sempre maggiore di garanzie supplementari rispetto a quella ipotecaria tradizionale, da parte degli istituti eroganti) sia per quanto riguarda la locazione di alloggi, in conseguenza della particolare situazione del mercato del lavoro che spesso non consente alle famiglie di reperire risorse economiche sufficienti a sostenere il canone di locazione.

Alla luce di queste semplici e schematiche considerazioni, la necessità di un rilancio immediato del settore economico dell'edilizia appare in tutta la sua importanza, anche in considerazione del fatto che lo stesso rappresenta circa il 17% del prodotto interno lordo del Paese e può rappresentare un fattore di traino anche per altri settori produttivi.

Confabitare, quale associazione per la proprietà immobiliare, ha individuato alcune possibili linee di intervento per la creazione di politiche abitative estremamente mirate - in ragione dell'articolazione della domanda e della tutela delle esigenze della proprietà - destinate ad operare sulle dinamiche del mercato proprio nei settori che rappresentano l'oggetto specifico dell'indagine promossa da questa Commissione: il rilancio del mercato degli affitti ed il recupero del patrimonio immobiliare esistente al fine di promuovere lo sviluppo economico-territoriale complessivo.

UNA NUOVA POLITICA DEGLI AFFITTI

L'apparente stasi del mercato locativo in Italia non può certo trarre in inganno: il fabbisogno abitativo relativo delle famiglie e dei singoli (lavoratori, pensionati e studenti) che non possono o non intendono acquistare un alloggio di proprietà pur nel quadro di un *trend* in calo (dal 18,8% dei nuclei famigliari nel 2005, al 17,7 % nel 2006, sino al 17,1 % nel 2008 secondo l'ISTAT) rappresentano comunque poco meno di un quinto delle famiglie italiane.

La componente principale dei soggetti che accedono al mercato della locazione è data da famiglie e lavoratori a reddito medio-basso, cioè una fascia sociale che - pur non essendo indigente – può incontrare difficoltà a sostenere la spesa di un canone di locazione particolarmente alto.

Per poter innestare un flusso di mobilità, occorre un concorso di iniziative finalizzato in primo luogo ad incentivare ed ampliare l'offerta delle case in locazione ed in secondo luogo a portare ad uno spontaneo contenimento dell'importo medio dei canoni di locazione,naturalmente senza incidere negativamente sulla redditività dell'immobile.

Confabitare ritiene che la introduzione della cosiddetta "cedolare secca" sugli affitti possa rappresentare un primo concreto incentivo per innescare un "circolo virtuoso" nel mercato della locazione.

In particolare si tratta di semplificare ed alleggerire le imposte attualmente gravanti sul reddito da locazione consentendo al proprietario di avvalersi di una imposta sostitutiva che corrisponde ad un'aliquota pari al 20% (aliquota attualmente già in fase di sperimentazione per la Provincia dell'Aquila in forza della Legge 23\12\2009 n. 191) sottraendosi così alla imposizione con aliquota progressiva che tassa nella misura dell'85 % il canone liberamente contrattato tra il proprietario e l'inquilino dell'alloggio e nella misura del 59,5 % il canone c.d. concordato.

L'introduzione della "*flat tax*" sotto il profilo economico contribuisce a creare una condizione di maggiore giustizia fiscale tra investimenti immobiliari e finanziari (questi ultimi ad oggi risultano avvantaggiati) favorendo così uno spostamento di risorse verso l'investimento immobiliare.

Sotto il profilo fiscale poi la "cedolare secca" sul reddito da locazione contribuisce alla semplificazione complessiva del sistema: infatti i pensionati, i lavoratori dipendenti e coloro che non posseggono altri redditi da dichiarare potrebbero essere esentati dall'obbligo di presentazione della denuncia dei redditi.

Non va poi trascurato il fatto che l'alleggerimento della imposta aiuterebbe ad eliminare gli affitti "in nero" - che hanno normalmente un carattere speculativo – e ad aumentare di abitazioni immesse sul mercato della locazione con l'ulteriore positiva conseguenza di calmierare l'importo medio del canone di affitto, per effetto naturale del principio della domanda e dell'offerta.

Confabitare al riguardo ritiene che sia indispensabile applicare la *flat tax* su tutto il territorio nazionale - anziché limitarne la applicazione alle sole città metropolitane o ai soli capoluoghi di provincia - ciò innanzi tutto per massimizzarne l'effetto sul mercato, ed in secondo luogo perché introdurre una imposizione differenziata sul medesimo tipo di reddito (aliquota unica nei grandi centri, aliquota progressiva in provincia) varrebbe a creare una disparità di trattamento ingiustificabile alla luce di quanto previsto dall'art. 3 della Costituzione.

Ulteriore incentivo al mercato degli affitti può derivare dalla valorizzazione dell'esperienza positiva derivata dall'applicazione dei contratti di locazione introdotti dagli art. 2 e 5 della L. 431\1998 sulla base degli accordi stabiliti in sede locale tra i Comuni, le associazioni dei conduttori e le associazioni della proprietà.

Alla luce dei buoni risultati ottenuti nei comuni ad alta tensione abitativa, Confabitare ritiene che sia necessario estendere la possibilità di utilizzare il canale dei contratti concordati su tutto il territorio nazionale e per tutti i Comuni italiani.

Questa misura consentirebbe di estendere a tutti i proprietari i vantaggi fiscali per legge collegati a questa opzione contrattuale: l'abbattimento dell'IRPEF e della IRPEG al 40,5% dell'importo totale del canone di locazione, la riduzione della imposta di registro e la riduzione dell'ICI (nei Comuni ove è stata deliberata), costituendo un concreto incentivo per l'immissione sul mercato di u nutrito stock di alloggi ad un canone accessibile, con una redditività tutelata per il proprietario ed un forte strumento per l'emersione del sommerso, con vantaggio in termini di recupero di imposte anche per lo Stato.

Nell'ottica di creare un inedito collegamento tra la necessità di rilanciare il settore delle locazioni e l'esigenza di fornire sostegno al mercato immobiliare degli acquisti, la associazione Confabitare ha elaborato un'articolata serie di proposte dirette a quelle fasce di popolazione che rischiano di essere escluse dall'accesso al bene primario della casa:

1.Famiglie e giovani coppie
2.Anziani
3.Studenti Universitari
4.Disabili
5.Lavoratori
6.Famiglie a basso reddito e/o sfrattate

1. FAMIGLIE E GIOVANI COPPIE

Si evidenziano, purtroppo, difficoltà, soprattutto per le giovani coppie, a stabilirsi in città non riuscendo a trovare soluzioni abitative consone ai propri livelli di reddito. L'emigrazione verso i comuni limitrofi provoca notevoli criticità che si ripercuotono sul tessuto sociale ed economico dei centri urbani.

PROPOSTE

Sono allo studio strumenti finanziari atti a sostenere ed incentivare gli acquisti:

- **Certificati immobiliari**: tramite la mediazione del Comune, vengono affittati alloggi a privati cittadini compartecipi almeno al 20% della proprietà. Dopo alcuni anni il bene è messo in vendita con diritto di prelazione da parte del conduttore;
- Concessione di **mutui agevolati** o programma di abbattimento dei tassi sui mutui dove il Comune garantisce la copertura su una parte dei punti sull'interesse dei prestiti bancari dei potenziali acquirenti;
- Sviluppare nuove modalità di garanzia attraverso la realizzazione di un **fondo di microcredito** per l'avvio e l'assistenza all' acquisto;
- Una maggiore attenzione dovrà essere riservata ai **tempi delle donne** ed alle loro esigenze per aiutarle a poter gestire lavoro, famiglia e figli con adeguati strumenti di appoggio (ludoteche, **asili condominiali)** anche attraverso studi e progetti in concerto con gli Assessorati alla Scuola.

2. ANZIANI

Il problema degli anziani è il più misconosciuto e il più urgente da risolvere dei giorni nostri. Anche al di là del gravissimo problema di tipo reddituale che colpisce questa rilevante parte della popolazione, è necessario considerare che vi sono una parte di anziani che, comunque, vivono da soli in modesti locali, a volte addirittura abbandonati da figli e parenti alla loro sorte. Occorre modificare le nostre concezioni urbanistiche e architettoniche, per rendere le città, le tipologie abitative, le case, più conformi alle necessità della popolazione anziana anche perché altrettanto penoso è, per esempio, vedere oggi un anziano coabitare in famiglia in spazi abitativi insufficienti, che finiscono per rendere difficile a tutti quanti la più semplice e pratica convivenza.

PROPOSTE

- Promozione dei **contratti a canone convenzionato** che permettono canoni di locazione calmierati a fronte di agevolazioni fiscali per i locatori;
- Un maggiore impegno a rendere fruibili le strutture abitative programmando interventi tecnici o promuovendo la possibilità (in casi di estrema necessità o di metrature superiori alle reali esigenze) di **"scambi" di alloggio;**
- Istituzione delle **"badanti condominiali":** all'interno dello stesso condominio, con famiglie dalle esigenze affini, si istituisce un punto di riferimento unico per fornire assistenza e sbrigare piccole incombenze.

3. STUDENTI UNIVERSITARI

Si parla sempre più spesso di "fuga di cervelli" e per le città universitarie, quali sono molte città italiane, come si può pensare di trattenere in loco intelligenze e risorse se ciò che si offre sono affitti in nero o canoni mensili superiori ai 1000 Euro?

Le **locazioni a studenti** rappresentano una buona parte del mercato degli affitti nel nostro Paese. Sono migliaia i ragazzi che lasciano le loro città di origine per trasferirsi in quelle dove ha sede l'Università. La prima cosa da fare quando si decide di studiare in una città diversa è trovare l'appartamento

Negli ultimi anni poi la presenza sul mercato di canoni di locazione elevati ha spinto i genitori ad **acquistare la casa per i figli**. In questo modo effettuano un investimento per tutta la durata del corso di laurea. Nella maggioranza dei casi poi l'immobile verrà utilizzato dal figlio anche dopo la laurea quando inizierà a lavorare.

A questi si aggiungono gli investitori che pur non avendo figli studenti decidono di acquistare un'abitazione in zone universitarie. In entrambi i casi si prediligono tipologie in buone condizioni, che non necessitano di particolari interventi di ristrutturazione.

PROPOSTE

- Progettare **politiche di accoglienza** e ricettività atte a sostenere gli studenti che cercano sistemazione (punti di ascolto, banche dati, ecc.);
- **Lotta al mercato nero** degli affitti con promozione, anche in questo caso, dei contratti a canone concordato;
- **Nuovi studentati** e ristrutturazione degli esistenti;
- Promuovere la "adozione", da parte di anziani che vivono soli, di studenti da ospitare presso la propria abitazione in cambio di compagnia, assistenza e qualche servizio, come ad esempio la spesa, l'acquisto delle medicine o le commissioni quotidiane. Lo studente, dal canto suo, avrà a disposizione una stanza singola, già pronta ed arredata, e senza dover pagare un affitto: **progetto "i nonni adottano gli studenti";**
- Casa ad affitto simbolico per 5 anni ai neolaureati/diplomati meritevoli e a basso reddito come incentivo a rimanere in città e formare una famiglia. Il fondo di dotazione sarebbe da attivare da parte del Comune e delle Fondazioni Bancarie.

4. DISABILI

In questi ultimi anni le leggi emanate in materia tributaria si sono dimostrate sempre più sensibili ai **problemi dei diversamente abili** ampliando e razionalizzando le agevolazioni fiscali per loro previste.

Ciò non di meno – come hanno evidenziato anche numerose inchieste giornalistiche – a tutt'oggi è estremamente difficoltoso per una persona diversamente abile reperire una occupazione da cui percepire un reddito tale da consentire di fare fronte al pagamento di un mutuo ipotecario per l'acquisto di una abitazione o di sostenere un canone di mercato.

A questo si deve poi aggiungere la cronica carenza di alloggi adeguatamente predisposti per fare fronte alle peculiari esigenze delle persone diversamente abili.

PROPOSTE

- **Strutture facilmente fruibili** sia nei condomini di proprietà che negli alloggi ERP;

- Programmazione di fondi da destinare a **ristrutturazioni per l'abbattimento di barriere architettoniche;**
- **Tessuto urbano a misura dei diversamente abili** (semafori agevolati, isole di sosta, punti di ascolto, ecc.).

5. LAVORATORI

Nel contesto europeo, l'Italia si caratterizza per un grado piuttosto basso di mobilità geografica interna. Questo è causato da molteplici fattori tra cui, non secondario, il fatto che le nuove opportunità di lavoro sono sempre più spesso caratterizzate da un salario iniziale non elevato e da un periodo di prova, da sei mesi a un anno. La legge non consente altrettanta flessibilità nella determinazione della durata degli affitti, cosicché il lavoratore, effettuata una valutazione del rapporto costi\benefici del trasferimento, può vedere ridotto l'incentivo a spostarsi.

PROPOSTE

- **Buoni affitto** da concertare con le aziende;
- **Destinazione di parte degli alloggi ERP a questo scopo**.

6. FAMIGLIE A BASSO REDDITO E/O SFRATTATE

La difficoltà generale di questa fascia di popolazione, che adesso è di entità non trascurabile, è direttamente legata alle criticità economiche generali, ed all'aumento della cassa integrazione e della disoccupazione che si è inevitabilmente riflessa sulla capacità di molte famiglie, italiane ed immigrate, di fare fronte alle condizioni attuali di un mercato in cui i valori sono calati – nonostante tutto – molto poco.

PROPOSTE

- promozione dei **contratti a canone concordato** (di cui diffusamente *supra*);
- ulteriore sviluppo di costruzione di **alloggi ERP** (si veda *infra* il paragrafo sul *social housing*)

EMERGENZA SFRATTI: IL "CASO" BOLOGNA

Nel quadro di una risposta immediata ai problemi concreti causati alle famiglie dalla attuale congiuntura economica, lo scorso 18\05\2010 la Prefettura di Bologna, di concerto con i Comuni di Bologna ed Imola, le organizzazioni sindacali degli inquilini, le associazioni per la proprietà immobiliare (tra cui Confabitare) e alcuni dei principali istituti di credito, ha predisposto un protocollo di intesa per la sospensione delle procedure di sfratto per morosità per immobili ad uso abitativo attualmente in corso.

Il protocollo innanzi tutto dà atto che la maggioranza dei 1.150 sfratti eseguiti nella provincia di Bologna dal 01\01\2009 al 31\03\2010 è dovuta a morosità, in gran parte determinata dal venire meno o dalla drastica riduzione del reddito delle famiglie in conseguenza della crisi economica.

In secondo luogo, in attesa della ripresa economica e di un intervento organico delle autorità competenti - che diviene ogni giorno più urgente – **viene stabilita la possibilità di una sospensione dello sfratto concordata tra proprietario ed inquilino, ove l'impegno del conduttore a versare mensilmente una quota non inferiore all'80% del canone di locazione originario è sostenuto dalla erogazione di un finanziamento da parte degli istituti di credito firmatari**.

Le banche palesano in questo modo, ben più che simbolico, una fattiva assunzione di responsabilità in merito alla situazione di grave crisi indotta nelle aziende - costrette a licenziare i dipendenti o utilizzare lo strumento della casa integrazione guadagni – dalla sostanziale impossibilità di accedere allo strumento creditizio.

La sottoscrizione del protocollo – che lascia salve tutte le forme di sostegno all'affitto di cui possa eventualmente godere l'inquilino e salvaguarda i diritti del proprietario e fronte di eventuali inadempimenti del conduttore – rappresenta, in un'ottica di prevenzione caratteristica dell'Ente che se n'è fatto promotore, una reazione concreta al contesto di profondo disagio attualmente esistente in città, potenzialmente foriero di pericolose tensioni sociali.

La sperimentazione di intese di questo tipo può senz'altro essere estesa anche ad altre realtà metropolitane ed industriali che, sull'esempio di Bologna, vogliano seminare i germi di una possibile ripresa economica "forzando" le maglie del credito alle famiglie e sostenendo al contempo le ragioni della proprietà.

Per tale motivo si ritiene estremamente rilevante l'avvallo del Parlamento e del Governo a queste prassi virtuose, destinate ad avere positivi riflessi sia in termini di deflazione delle procedure esecutive per sfratto, che di contenimento dell'emergenza abitativa.

PROGETTO "UNA CASA PER TUTTI"

E' allo studio, da parte della Associazione Confabitare, assieme a consulenti ed esperti del settore economico- finanziario- fiscale- assicurativo- pedagogico- sociale, un **PROGETTO** per la acquisizione, a titolo definitivo, di unità immobiliari ad uso abitativo e/o commerciali e/o industriali, da parte di privati, attraverso una formula del tutto innovativa e, fino ad oggi, mai presentata al pubblico, mediante il pagamento di canoni in formula atipica che permetta, alla fine del periodo di regolare versamento delle rate di pagamento dei canoni, l'acquisizione dell'immobile a titolo di proprietà.

Tale progetto contempla la possibilità di valutare non soltanto l'acquisizione di un bene primario per il soddisfacimento dei bisogni dell'individuo, ma anche il conseguimento, in una maniera fattiva e concreta, dell'integrazione sociale e, allo stato attuale, dati i forti tassi di immigrazione e di discriminazione razziale, di una migliore convivenza tra le diverse estrazioni.

Il progetto porta come filosofia concretamente attuabile ***"una casa per tutti"*** e prevede la cessione da parte del Comune di un terreno ad imprese private senza imposizione di oneri di urbanizzazione, quindi con un risparmio di partenza da parte del costruttore.

L'immobile realizzato su detto terreno sarà costituto da alloggi di categoria A3 da attribuire a famiglie e soggetti individuati dal Comune nell'ambito di situazioni di particolare disagio sociale, economico o abitativo, con contratto di locazione un canone "calmierato" (quindi **più basso di quello c.d. "concordato"**).

L'immobile stesso rimarrà "in concessione" per trenta anni alla impresa costruttrice che si assumerà gli oneri relativi alla manutenzione ordinaria e straordinaria, incamerando i canoni di locazione sino al ripianamento dell'esborso e conseguimento del profitto previamente concordato con l'Ente concedente (per il raggiungimento di tale obiettivo, secondo le stime degli esperti di Confabitare, occorreranno appunto circa 30 anni). Alla scadenza del termine trentennale l'edificio entrerà automaticamente a far parte del patrimonio del Comune concedente.

VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE DEGLI ENTI PUBBLICI

Le innovazioni normative di questi ultimi anni, ma soprattutto l'accresciuta attenzione verso i fenomeni della finanza pubblica, hanno portato un radicale cambiamento d'ottica nella valutazione del ruolo della gestione patrimoniale, in particolare nel settore degli Enti locali.

Il patrimonio non è più considerato in una visione statica. Quale mero complesso dei beni dell'Ente di cui deve essere assicurata la conservazione. Ma in una visione dinamica, quale strumento strategico della gestione finanziaria, cioè come complesso delle risorse che l'Ente deve utilizzare in maniera ottimale e valorizzare, per il migliore perseguimento delle proprie finalità d'erogazione di servizi e di promozione economica, sociale e culturale della collettività di riferimento.

In questo quadro il patrimonio è lo strumento che può consentire il riequilibrio finanziario, attraverso un'attenta politica di dismissioni e un aumento della redditività dei beni dati in concessione o locati a terzi, può costituire una concreta garanzia per la remissione di prestiti obbligazionari, d'accesso a nuove fonti di finanziamento, per far fronte sia ad esigenze temporanee, sia a programmi di più lunga durata, **attraverso la costituzione di fondi immobiliari.**

Questa diversa e più ampia delle funzioni del patrimonio, destinata ad acquistare ancor maggiore rilievo in previsione della realizzazione di un reale e completo sistema d'autonomia finanziaria degli Enti locali richiede, sul fronte operativo, da uno lato una maggiore "cultura" e sensibilizzazione su queste nuove '"frontiere" di tutti coloro (amministratori elettivi, funzionari, organi di revisione, consulenti esterni) che in qualsiasi forma svolgono un ruolo nelle varie fasi della gestione patrimoniale, dall'altro, al tempo stesso, una rimeditazione dei servizi e degli uffici.

In genere i fattori di difficoltà nella gestione del patrimonio immobiliare sono i seguenti:

1) non esiste una visione unitaria della gestione del patrimonio: difficilmente gli enti hanno indicazioni di sintesi sull'entità, la consistenza e il valore del patrimonio. Frequentemente ciò che si possiede, al più consiste in un insieme d'informazioni frammentate, seppur di dettaglio.

2) E' invalsa la prassi generalizzata delle politiche d'emergenza che consiste fondamentalmente in un atteggiamento di tipo incrementale; in altre parole, un insieme d'interventi d'urgenza e non programmati sul patrimonio esistente: esempio classico è quello di manutenzioni effettuate solo in casi d'evidente necessità d'intervento.

3) Impossibilità di realizzare una vera e propria autonomia economica e patrimoniale. Pur nella possibilità di destinare parte del patrimonio verso obiettivi di realizzazione di reddito, non si può non considerare che, pur nell'ambito del patrimonio disponibile, gli enti pubblici devono garantire il perseguimento degli interessi collettivi prima di quelli reddituali.

Manca, cioè, pur nell'ambito d'enti evoluti sotto il profilo organizzativo, un raccordo costante tra la struttura preposta alla gestione del patrimonio, il servizio finanziario (per gli evidenti riflessi positivi e negativi sulla gestione finanziaria), il servizio tecnico (per gli interventi conservativi o migliorativi), il servizio preposto agli acquisti di beni mobili i (per i profili programmatori già, evidenziati), il servizio urbanistica (per le politiche d'acquisizione degli immobili abusivi), che consenta in concreto quella valutazione globale delle necessità degli interventi delle opportunità che sola consente di percorrere razionalmente la strada della maggiore fruttuosità del patrimonio, sotto il profilo sia dell'ottimizzazione degli usi interni all'ente, sia dell'adeguamento del livello di redditività.

Da qui l'esigenza di una particolare attenzione sia dei servizi di controllo interno, sia degli organi di revisione, per tutti quei fenomeni, ben noti nell'esperienza comune, che possono avere un'incidenza negativa sui procedimenti, sull'attività e sui risultati complessivi della gestione soprattutto del patrimonio immobiliare: occupazioni senza titolo, comodati d'uso ingiustificabili, individuazione non imparziale dei potenziali fruitori dei beni, canoni irrisori, situazioni di degrado e perdita totale degli

immobili per mancata programmazione di interventi di manutenzione, ingiustificate spese di ripristino di immobili a vantaggio dei privati utilizzatori, mancata acquisizione degli immobili abusivi non condonati, cessione definitiva delle aree di edilizia residenziale senza valutazione delle opere di urbanizzazione realizzate con fondi dell' Ente, omessa vigilanza sulle attività dei terzi volte ad acquisire situazioni da cui possa derivare una diminuzione patrimoniale per l' Ente (attraverso accessione invertita o usucapione), alienazioni a prezzi inferiori a quelli di mercato.

In particolare, quello degli acquisti e delle dismissioni immobiliari e' un "fronte particolarmente caldo" che impone la definizione di percorsi rapidi, certi, trasparenti, per consentire all'Ente di fruire realmente delle situazioni di vantaggio nelle quali può venirsi a trovare: la circostanza che un determinato bene sia stato venduto dall'Ente ad un prezzo superiore alla sua valutazione iniziale non può considerarsi di per sé un "affare", ma impone un'attenta riflessione per verificare i criteri in base ai quali quella valutazione era stata effettuata.

La valorizzazione del proprio patrimonio immobiliare, anche attraverso lo snellimento delle procedure per le variazioni urbanistiche, costituisce una delle novità di maggiore rilievo per i Comuni e le Provincie contenute nel Decreto Legge 112/2008 art. 58

Da sottolineare che a queste misure si accompagnano iniziative per stimolare la dismissione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e la realizzazione del piano casa, che è diretto alle famiglie che si trovano in condizioni di difficoltà.

Questo insieme di norme, oltre alle finalità sociali, tende a mettere in circolo il patrimonio immobiliare delle Amministrazioni locali, così da farne un fattore di ricchezza e di sviluppo economico-territoriale.

Tutte le Amministrazioni Comunali devono redigere il Piano delle alienazioni immobiliari. In tale documento vanno compresi tutti gli immobili di proprietà dell'Ente che non sono stati utilizzati per finalità istituzionali e che possono essere valorizzati e dismessi.

È questa la scelta discrezionale che le Amministrazioni, con una delibera consigliare, sono chiamate ad effettuare. Per favorire la dismissione di tali immobili il decreto legge prevede sei importanti forme di semplificazione e snellimento, tali da superare tutti gli intoppi burocratici.

E' necessario tuttavia considerare che **in Italia le abitazioni di edilizia sociale in affitto sono pari al 4,5% del totale del patrimonio edilizio residenziale e al 21% di quello dato in affitto. Il dato è ulteriormente aggravato dal cattivo utilizzo degli alloggi, sia per quanto riguarda un utilizzo non corretto degli immobili (occupati abusivamente o da soggetti non aventi diritto), sia per quanto riguarda lo stato di conservazione (spesso risultano degradati o addirittura inagibili).** Nel resto d'Europa tali percentuali sono generalmente più elevate: in Olanda e nel Regno Unito le abitazioni sociali costituiscono il 68 e il 77% rispettivamente delle abitazioni in affitto; in Irlanda, Francia e Svezia tale percentuale è intorno al 45% (fonte: Centro Studi Confindustria).

Contestualmente – pur a fronte di crescenti pressioni sociali ed all'aumento di situazioni di disagio economico – gli strumenti che dovrebbero concorrere a colmare il divario esistente tra i valori del mercato degli immobili e le mutate capacità reddituali delle famiglie (Fondo sociale per l'affitto e simili) si sono rivelati del tutto insufficienti.

In un'ottica di medio e lungo periodo, si ritiene possibile far fronte a queste esigenze attraverso un progetto che porti, anziché alla dismissione massiccia del patrimonio immobiliare degli enti, alla attuazione di una politica organica di recupero degli edifici di proprietà pubblica che dia rilievo ad obiettivi di *housing* sociale

Occorre in particolare favorire la programmazione di interventi di recupero che, pur in ottica di contenimento della spesa e dei costi, sia impostata su una seria analisi del rapporto costi\benefici nel tempo, considerando che la più alta qualità degli interventi per la ristrutturazione, la manutenzione ed il risanamento degli edifici (dalla qualità dei progetti ai materiali da costruzione, alle misure per

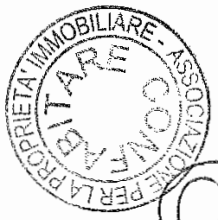
il risparmio energetico,etc.) comporta normalmente una riduzione dei costi in fase di gestione (minore manutenzione, riduzione dei costi per elettricità, gas, carburanti, etc.)

Le amministrazioni locali, utilizzando le normative esistenti e le risorse – minime – disponibili possono valorizzare al massimo le strutture di edilizia residenziale fatiscenti o da recuperare, attraverso ristrutturazioni che prevedano l'impiego di materiali a risparmio energetico, impianti per la autosufficienza energetica degli edifici, il recupero delle acque meteoriche, la bioedilizia, la protezione dall'inquinamento elettromagnetico, etc.

Questa operazione di recupero ad alto profilo consentirebbe tra l'altro di raggiungere obiettivi complementari di rilevante importanza:

- rilancio dell'attività delle imprese del settore edilizio, soprattutto quelle maggiormente specializzate nell'ambito delle tecniche di risparmio energetico ed avanzate nel campo delle tecniche costruttive ecocompatibili;
- la rivalutazione degli immobili esistenti a fini di *social housing* permetterebbe di recuperare aree già definite all'interno delle città, contendo le nuove urbanizzazioni, ma soprattutto evitando di creare i classici quartieri-ghetto, che tendono a diventare luoghi di degrado e di marginalità sociale.

Questo diverso concetto di edilizia residenziale popolare verrebbe inoltre a dare un importante contributo al rafforzamento del tessuto sociale urbano, rallentando il fenomeno dello spopolamento dei centri storici (dove spesse volte sono collocati gli edifici di proprietà pubblica che – pur non vocati dalla nascita ad una funzione residenziale – potrebbero essere i protagonisti ideali di questo moderno *housing* sociale) ravvivando la rete di attività commerciali "di prossimità" che attualmente rischia di scomparire rapidamente, e con favorevoli riflessi anche nell'ambito, collegato, della sicurezza sociale grazie alla riduzione ed al contenimento della microcriminalità, che è invece favorita dalla esistenza di architetture degradate ed abbandonate che caratterizzano spesso interi quartieri, non solo nelle città più grandi.



Il Presidente
Alberto Zanni

FEDERAZIONE ITALIANA PER LA CASA
(FEDERCASA)

CAMERA DEI DEPUTATI

VIII Commissione Permanente

(Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici)

Audizione

"Indagine conoscitiva sul mercato immobiliare"

Mercoledì, 9 giugno 2010

SINTESI DELLE PROPOSTE FEDERCASA

1. Superamento della disparità di trattamento tra settore privato e settore pubblico tramite il riconoscimento all'ERP della detrazione del 36% sulle spese di ristrutturazione edilizia e la detrazione del 55% per la riqualificazione energetica a scalare sui versamenti che gli Enti gestori del patrimonio pubblico versano allo Stato (IRES, Tassa di Registro, Bollo, ecc).

2. Costituzione di Fondo di Rotazione (400 milioni di euro) per l'attivazione degli interventi di ristrutturazione o riqualificazione energetica per consentire al gestore del patrimonio pubblico di avviare i processi di autofinanziamento.

3. Rideterminazione canoni ERP determinando un "canone di equilibrio" in grado di garantire una corretta gestione dell'alloggio in termini di salubrità, decoro e sicurezza durevoli nel tempo.

   Il raggiungimento del "canone di equilibrio", stante i valori estremamente bassi degli attuali canoni di locazione, si dovrà ottenere tramite solidarietà interna all'inquilinato tra fasce di reddito diverse ed una integrazione a garanzia del valore stabilito tramite un fondo finanziario della fiscalità generale come da art. 11 Legge 431/1998.

Federcasa è la federazione che riunisce i 108 soggetti pubblici (IACP comunque denominati e trasformati dalle Regioni) che gestiscono la parte più importante del patrimonio di edilizia residenziale pubblica in Italia – vale a dire 800.000 alloggi e oltre 100.000 altre unità immobiliari – ed in rappresentanza di questo delicato settore sottoponiamo alla Vostra attenzione alcune proposte per incrementare e per rendere più efficiente il patrimonio di edilizia sociale destinato ai ceti più deboli della popolazione che rappresentano una parte non marginale della domanda di alloggi in affitto a canone moderato e sostenibile, a cui vanno aggiunti le decine di migliaia di ex inquilini diventati proprietari degli alloggi negli ultimi 25 anni.

Le nostre proposte vogliono contribuire al pieno sviluppo del "Piano nazionale di edilizia abitativa" di cui al DPCM 16 luglio 2009 ed in particolare all'art. 1 lettera b) ma contemporaneamente vogliono anche contribuire al conseguimento degli obiettivi ambientali di riduzione delle emissioni di CO2 ed a ridurre i costi della bolletta dei servizi energetici per il nostro inquilinato che vive di redditi medio-bassi.

Il patrimonio di edilizia residenziale pubblica è utilizzato da persone particolarmente fragili socialmente ed economicamente, quindi l'esigenza di intervenire prioritariamente su tale patrimonio risponde non solo agli obiettivi generali di contenimento dei consumi e di rilancio dell'economia, ma anche e soprattutto ad esigenze di carattere sociale, per prevenire le conseguenze del flagello della "fuel poverty" che è all'ordine del giorno degli organismi internazionali.

In assenza di finanziamenti specifici o di incentivi è però evidente che gli enti gestori non sono in condizione di intervenire sul proprio patrimonio, in quanto, contrariamente al privato proprietario, non hanno nessuna possibilità di recuperare l'investimento, né attraverso un aumento dell'affitto (vietato dalle leggi regionali che regolano il settore), né attraverso il risparmio conseguito. Il rischio è quindi di non poter intervenire proprio là dove il bisogno è più forte.

E' dal 31 dicembre 1998 che il settore non riceve finanziamenti, tanto meno finanziamenti annuali e costanti nel tempo, come avviene per altri servizi pubblici rivolti alle persone.

Le risorse indirizzate all'ERP con provvedimenti governativi dell'anno 2007, prima congelati dal DL 112/2008 ed in fase di ridistribuzione con DM 16 luglio 2009, rappresentano una sorta di *una tantum* comunque scollegata da ogni logica di continuità in grado di favorire una qualificata azione programmatoria.

Il servizio abitativo richiede, come ogni altro servizio, per una adeguata gestione risorse anche contenute, ma certe e continue nel tempo.

Dal 1° gennaio 1999 sono venuti meno anche i finanziamenti per la manutenzione straordinaria degli immobili e per la loro riqualificazione.

Interventi di questa natura non possono certo essere finanziati da canoni imposti da leggi regionali mediamente di 80 euro/mese che vanno depurati dal prelievo IRES operato dallo Stato e dall'IRAP prelevata dalle Regioni.

Per questo motivo le nostre proposte riguardano principalmente la questione del trattamento fiscale delle Aziende Casa (ex IACP comunque denominati), soggetti che sono oggetto di imposizione fiscale pari a quelli che operano sul libero mercato, e che forniscono annualmente allo Stato un gettito pari a circa 220 milioni di euro, senza ricevere in cambio nemmeno una parte di questo gettito.

L'esclusione dell'ERP dagli incentivi fiscali di cui gode il settore privato (36% su interventi di manutenzione straordinaria e riqualificazione e 55% su interventi di risparmio energetico) aggrava ulteriormente le difficoltà del settore. Discriminatorio è ciò che si determina nei circa 27.000 condomini costituitisi dopo le "vendite" avvenute con legge 560/1993.

Nel caso di interventi di manutenzione straordinaria o riqualificazioni deliberate dalle assemblee condominiali (spesso amministrati dai privati) sui caseggiati fatti oggetto di vendite, gli ex inquilini diventati proprietari godono delle facilitazioni fiscali sopracitate, mentre sugli alloggi non venduti, comunque oggetto dello stesso intervento, l'Ente gestore non gode della stessa condizione fiscale.

Insomma mentre le facilitazioni fiscali vengono riconosciute a chiunque possieda un immobile sul quale si effettua un intervento di riqualificazione (compresi Castelli, lussuose ville, ecc.) viene esclusa dalle stesse l'ERP. E' come dare un buono benzina a chi possiede una Rolls Royce e negarlo a chi possiede solo uno scooter.

L'alienazione del patrimonio ERP rappresenta una risorsa importante non solo per trasformare un inquilino in proprietario, ma deve essere anche l'opportunità costruire nuovi alloggi in contesti urbani di qualità ed ancorati alla norma sul risparmio energetico. Invece l'impiego prevalente delle risorse recuperate da vendite patrimoniali è indirizzato a manutenzioni straordinarie e a volte al raggiungimento del pareggio di bilancio nella sua parte ordinaria. Così facendo si ottiene solo una riduzione del patrimonio pubblico offerto a canoni socialmente veri e si alimentano problemi ai Sindaci dei Comuni che hanno così meno disponibilità per rispondere alla domanda di case popolari provenienti dalle popolazioni da loro amministrate.

Le proposte che avanziamo in questa nota hanno già trovato ripetuti consensi in Ordini del giorno approvati dalla Camera dei Deputati in diverse occasioni. Ora ci permettiamo di chiedere che ci sia coerente operatività su ciò che si condivide.

Non avanziamo proposte che implichino aumenti dei costi da parte dello Stato. Basta ritornare alle case popolari ciò che versano allo Stato in materia di imposte e togliere qualche cosa a chi non ha bisogno di aiuti economici e spalmare diversamente gli incentivi così come proponiamo in seguito.

Riteniamo che una manovra finanziaria debba affrontare contemporaneamente la riduzione della spesa pubblica ma anche perseguire il rilancio dell'economia del paese. Gli investimenti pubblici debbono quindi essere coerenti evitando provvedimenti che escludano da eventuali aiuti soggetti deboli specie se destinati ad azioni strutturali collegate ad obiettivi ambientali e di rilancio industriale.

Il Piano per l'edilizia residenziale pubblica: un piano di rilancio industriale

In sintesi chiediamo una riflessione sulla distribuzione degli aiuti alle famiglie e ai settori industriali, per riequilibrare la stessa e meglio conciliare incentivi all'industria e protezione dei più deboli.

In particolare chiediamo:

- l'incentivo al recupero energetico del patrimonio residenziale in affitto comresa l'ERP che consentano un'entrata equivalente a quella del 55% di detrazione dato alla proprietà;
- l'accelerazione e la copertura finanziaria di tutti gli obiettivi del Piano casa, che risulterà sicuramente potenziato dalle misure di cui sopra.

Il settore dell'edilizia residenziale pubblica è un importante volano di occupazione per l'edilizia, così come è sempre stato nel passato e, sul piano della riduzione delle emissioni può concorrere in modo sostanziale agli obiettivi del Piano energetico nazionale ed ai nuovi impegni che il Paese dovrà assumere a seguito dell'adozione della nuova direttiva EPBD sulle prestazioni energetiche degli edifici.

Sostenibilità ambientale: riqualificare l'esistente

Il patrimonio di edilizia residenziale pubblica per la maggior parte oggi è in classe D-E-F o inferiore, con consumi pari a 200-250 KWh/mq anno. Non è pensabile portare tutti questi edifici in classe A o B (sotto i 50 KWh/mq anno), se non con interventi graduali a partire dagli impianti, serramenti ed isolamenti dei solai superiore ed inferiore, con costi ad alloggio pari o inferiori a 25.000 euro.

Se consideriamo sicuramente privi di adeguato isolamento gli alloggi costruiti dal dopoguerra al 1981 risultano circa 450 mila alloggi con necessità di intervento urgente.

L'investimento necessario per un adeguamento ai livelli di cui sopra di tutti gli alloggi in condizioni peggiori richiede in totale circa 11, 250 miliardi di euro.

Per stare in tempi contenuti – ma compatibili sia con il potenziale di intervento che con le risorse che è possibile attivare – occorre darsi un obiettivo annuo pari ad almeno il 5-6% del patrimonio riqualificato annualmente, al fine di rispondere anche ai problemi di povertà degli abitanti. Cioè un piano di riqualificazione di 40.000 alloggi l'anno per circa 1 miliardo di investimento annuo.

Ciò significa in termini di risultati:

- 450€ di risparmio potenziale all'anno sulla bolletta energetica per le famiglie (le variazioni dell'indice del prezzo medio per l'elettricità rendono questa cifra estremamente difficile da prevedere);
- 4 tonnellate di CO2 risparmiate ad alloggio l'anno;
- 6.000kwh/alloggio/risparmio annuale:
- 10.000 occupati in più l'anno nelle costruzioni e 7.000 nell'indotto.

Per conseguire questo risultato servono alcuni supporti ed occorre creare le condizioni agendo sul piano legislativo, su quello degli aiuti fiscali e sul piano finanziario.

Riforma normativa

Sul piano legislativo occorre ripensare il meccanismo di calcolo degli affitti nell'edilizia residenziale pubblica, che si rivolge ai ceti più deboli con affitti medi di 80 euro al mese, mentre il costo della bolletta energetica (luce e gas, ecc.) incide a volte più dell'affitto sociale, garantendo una entrata che consente una gestione corretta in materia di sicurezza, salubrità e decoro di questo patrimonio alloggiativo.

Ciò consentirebbe anche una ripresa degli investimenti da parte del settore nel suo complesso.

In sintesi sul piano degli aiuti fiscali e finanziari occorre estendere alle aziende casa la possibilità di utilizzare la detrazione del 55% sulle spese per riqualificazione energetica, prorogandola almeno per un periodo di almeno 5 anni;

Tale soluzione è sicuramente possibile senza gravare sul bilancio dello Stato (almeno nei primi 5 anni, in caso di proroga limitata nel tempo) come dimostrano le nostre stime illustrate nella tabella 1.

In termini generali la proroga e l'ampliamento delle agevolazioni possono essere affrontati con una riforma che tenga conto dei suggerimenti dell'ENEA e di vari operatori del settore che ne richiedono una revisione complessiva:

- portando fino a 10 anni la deducibilità;
- disincentivando il ricorso alla deduzione del 36% senza riqualificazione energetica;

- articolando la deduzione in base al tipo di intervento (rapportata al beneficio in termini di risparmio energetico conseguibile ed ai tempi di ammortamento). Ad esempio:

  - solo interventi sugli impianti: 20%;
  - serramenti: 30%;
  - involucro: 40%;
  - interventi complessivi: 55%.

Un mix calcolato di queste misure dovrebbe compensare se non ridurre l'impatto sullo Stato delle nuove agevolazioni.

Queste richieste sono state più volte recepite dal Parlamento e dal Governo, con l'approvazione di ordini del giorno in cui si impegnava a trovare una soluzione finanziaria cui però non ha ancora fatto seguito alcun provvedimento.

Altre proposte fiscali

Ribadiamo inoltre la necessità di estendere al settore dell'ERP la detrazione del 36% per le ristrutturazioni, provvedimento che non si applica alle persone giuridiche, e quindi ci esclude di fatto, provocando però situazioni paradossali, come già detto, in particolare nelle gestioni condominiali, in cui, l'Ente pubblico sia in minoranza e costretto ad investire per adempiere alla delibera condominiale, distogliendo risorse da altri interventi più urgenti, non usufruiva di alcuna agevolazione, al contrario degli ex inquilini.

Conclusione

Riteniamo che il settore dell'Edilizia residenziale pubblica dovrebbe essere messo in condizione di migliorare la gestione del proprio patrimonio con i provvedimenti che abbiamo indicato, e di aumentare sua la dotazione di alloggi, su cui premono 600 mila domande che, se non troveranno risposta, alimenteranno ulteriormente le situazioni di tensione abitativa che generano occupazioni degli alloggi vuoti, la nascita di abitazioni improprie, oltre che l'aumento degli sfratti per morosità nel mercato privato.

Tabella 1. PIANO FINANZIARIO RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA PATRIMONIO ERP

Ipotesi: programma quinquennale per la riqualificazione del patrimonio ex Iacp

	soggetti	alloggi	costo medio/alloggio	Costo totale	Deduzione 55%	Autofinanziamento
costi	**IACP**	**40.000**	**25.000**	**1.000.000.000**	**550.000.000**	**450.000.000**
IVA				**100.000.000**		
Irpeg imprese (20%)				**200.000.000**		

Effetti sul bilancio statale (con deduzione su 10 anni)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
uscita														
interventi entro 2011	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000				
interventi entro 2012		55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000			
interventi entro 2013		-	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000		
interventi entro 2014		-	-	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	
interventi entro 2015		-	-	-	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000	55.000.000
Totale	55.000.000	110.000.000	165.000.000	220.000.000	275.000.000	275.000.000	275.000.000	275.000.000	275.000.000	275.000.000	220.000.000	165.000.000	110.000.000	55.000.000
entrata														
IVA	100.000.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000									
Imposte da imprese costr	200.000.000	200.000.000	200.000.000	200.000.000	200.000.000									
	300.000.000	300.000.000	300.000.000	300.000.000	300.000.000									
Bilancio	**245.000.000**	**190.000.000**	**135.000.000**	**80.000.000**	**25.000.000**	**- 275.000.000**	**- 275.000.000**	**- 275.000.000**	**- 275.000.000**	**- 275.000.000**	**- 220.000.000**	**- 165.000.000**	**- 110.000.000**	**- 55.000.000**

CONFEDERAZIONE NAZIONALE INQUILINI ASSOCIATI
(CONIA)

1) **La crisi dell'abitare** non è dal 2008, dalla qual data c'è stato sì un peggioramento, ma risale perlomeno al 1998 quando con la legge 431 dall'affitto previsto per legge, dai canoni amministrati, dai blocchi e dalle proroghe dei contratti ripetute in oltre 60 anni si è passati d'emblée alla liberalizzazione selvaggia senza cioè passaggi intermedi e soprattutto senza più sostegni alla domanda e incentivi all'offerta.

2) **Si fa un gran parlare di rimedi:** piano casa con lo stanziamento di 500 milioni, piani di social housing regionali, le società di gestione risparmio **sgr** per costituire fondi immobiliari per il social housing, di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale, di residenza sociale e di riqualificazione urbana con la partecipazione di soggetti pubblici e privati e da ultimo di coinvolgimento delle casse previdenziali.

3) **Le aziende regionali di edilizia residenziale** (ex IACP) sembrano scomparse o per lo meno in ombra e comunque non sono più in prima persona ad assumere iniziative nel settore. Personaggi in cerca d'autore operano come agenzie immobiliari alle direttive della Regione ma senza più collegamenti funzionali con i Comuni.

4) **I Comuni** dopo un decennio di urbanizzazione selvaggia nella quale si mirava esclusivamente a far cassa contribuendo con la propria all'altrui (privata) speculazione e al dissesto oltre che allo spreco del territorio, si sono letteralmente dimenticati di provvedere alla casa per chi non può procurarsela da sé. Non diciamo dei piani zona per l'edilizia sovvenzionata, delle convenzioni (prezzi di cessione e canoni di locazione), delle agevolazioni previste dalle leggi statali e da quelle regionali anche con la strumentazione

urbanistica specifica (programmi integrati) perché come si sono introitati fondi per opere infrastrutturali così si sarebbe dovuto (!) reperire agevolmente mezzi finanziari per recupero / acquisto, solo marginalmente per la costruzione, di abitazioni a scopi sociali. Una grande occasione perduta!

5) **Altre strade di finanziamento** come quelle indicate al punto 2 vanno bene, ma andranno stimolati e incentivati i Comuni sui quali in definitiva e nonostante il recente passato ricade il peso dei servizi sociali e della casa in particolare. I Comuni non andranno lasciati soli, semmai si costituisca un fondo di ripartizione che attraverso le Regioni vada a incentivare l'operazione a livello comunale ma non per costruire ancora, del resto in alcune zone non è più fisicamente possibile, ma per recuperare interi quartieri abbandonati, con vantaggi anche sotto il profilo urbanistico, e ce n'è bisogno. Del resto è questa la filosofia dei Programmi Integrati di riqualificazione urbanistica e ambientale.

6) **Una nuova strumentazione normativa per le locazioni: Federalismo dell'abitare.** Correttiva della legge 431/1998 la nuova normativa, una legge cornice, dovrà rimandare la regolamentazione e l'attuazione agli accordi (esclusivamente) territoriali laddove i bisogni e le situazioni si differenziano e lasciando all'autonomia delle parti, nell'ambito dei principi, la composizione dei rispettivi interessi. Si potranno così avere più schemi contrattuali non in forza di legge come avviene ora bensì come risposta alle esigenze che si agitano sul territorio. Domanda e offerta potranno misurarsi e modellarsi senza essere legate a schemi (legge e accordi nazionali) predeterminati.

7) **Perché un tal meccanismo funzioni** si richiedono gli interventi delle associazioni da un lato e dei Comuni dall'altro.

A) **Associazioni.** La società è organizzata: il sindacato del lavoro, le associazioni dei consumatori, le associazioni di categoria. Solo l'abitare non ha tutele sociali, perché al di là della contrattazione collettiva territoriale il contraente rimane solo e proprio nel momento più delicato della conclusione del contratto ma anche durante la vita del rapporto di affittanza. Notiamo anche quante volte abbiamo sentito locatori che si dichiarano disponibili a cedere in locazione solo se l'aspirante inquilino potesse offrire garanzie anche solo morali attraverso una propria organizzazione. Insomma c'è bisogno di incentivare l'associazionismo non solo per la contrattazione collettiva ma anche per l'assistenza ai singoli: oltretutto con l'esperienza si affinano le sensibilità e si percepiscono meglio i bisogni. C'è solo da determinarne le funzioni: oltre alla contrattazione, l'assistenza, la conciliazione in caso di controversia per evitare il "tutti in Tribunale" o l'umiliazione del più debole costretto a rinunciarvi per mancanza di mezzi.

B) **I Comuni** essendo i promotori dei programmi abitativi dovrebbero altrettanto essere protagonisti a livello di contrattazione territoriale ma avendo come referenti le associazioni inquilini. Queste ultime andrebbero dunque valorizzate una volta riconosciute nei loro compiti come protagoniste e collaboratrici dell'ente locale nello specifico interesse dell'abitare.

In conclusione: accanto al rilancio finanziario del settore con strumenti ordinario o anche straordinari, si chiede una nuova normativa di principio che, anticipando il federalismo fiscale, rimanda alle autonomie sia sociali che istituzionali la sua concreta attuazione e il rilancio dell'associazionismo per la contrattazione, l'assistenza, la conciliazione, la verifica dei patti.

CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

DOCUMENTO IN MERITO ALL' INDAGINE CONOSCITIVA SUL MERCATO IMMOBILIARE PROMOSSA DALLA COMMISSIONE AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

La questione abitativa è tornata ad essere, in questi ultimi anni, una vera e propria emergenza che investe tutto il Paese.
Infatti, soprattutto nelle grandi città, sono sempre più numerose le famiglie che incontrano estrema difficoltà nell'individuare una soluzione alloggiativa compatibile con la propria condizione economica.
Questa situazione di criticità non investe ormai, come in passato, solo le categorie emarginate, quali i disoccupati o i lavoratori precari, ma anche le "nuove povertà", ovvero le famiglie monoreddito che si rivolgono al mercato privato della locazione chiedendo offerte economicamente sostenibili.

Inoltre, la domanda "di prima casa" ha subito un incremento a causa di altri fattori: la maggiore mobilità nel mercato del lavoro, la continua riduzione delle dimensioni medie delle famiglie italiane, e, quindi, la consistente presenza di nuclei composti da una sola persona, nonché l'accelerazione dei flussi migratori, che sta esercitando una forte pressione sul mercato delle locazioni a canone sociale e moderato.

Infine, sono emersi nuovi bisogni alloggiativi, espressi da particolari categorie sociali, quali anziani e studenti.
In particolare per gli anziani, come del resto per i portatori di handicap, è necessario realizzare sia residenze con peculiari caratteristiche, sia ricercare possibili soluzioni alternative che consentano la permanenza nell'alloggio di residenza combinata con forme di assistenza domiciliare.
Per gli studenti universitari, fortemente presenti in alcune città, è necessario intervenire sia con azioni di controllo sulle locazioni private sia con la realizzazione di alloggi tipologicamente adeguati, utilizzando al meglio le strutture edilizie esistenti, anche nei centri storici.

Queste crescenti esigenze possono essere soddisfatte dal sostegno pubblico, che, tuttavia, non è più in grado di fornire risposte adeguate, essenzialmente a causa della drastica riduzione delle risorse finanziarie impegnate e, di conseguenza, della forte diminuzione dell'offerta di alloggi sociali.
Per circa venti anni, dal 1978 al 1998, il settore ha beneficiato di un flusso costante di finanziamenti, che ha consentito di realizzare un consistente patrimonio, sia di edilizia sociale che agevolata, con il quale si è dato un contributo determinante alla riduzione del fabbisogno abitativo.
Sono state costruite molte nuove abitazioni a canone sociale, è stata effettuata una costante manutenzione del patrimonio già esistente, sono stati realizzati programmi di riqualificazione urbana, specie nei centri storici, e si è potuto sostenere, con mutui agevolati, l'acquisto da parte dei privati della prima abitazione realizzata da imprese e cooperative.

Dal 1998, in ambigua concomitanza col trasferimento di competenze alle Regioni operato dal D.Lgsl. 112/98, è cessata la principale fonte di finanziamento delle politiche per la casa, il prelievo Gescal dalla busta paga dei lavoratori dipendenti, e tale circostanza è stata l'inizio di una crisi profonda per il settore, che da allora non è stato più oggetto di una programmazione organica, ma esclusivamente di sporadici e frammentari interventi.

Per questo motivo le Regioni si sono più volte impegnate a realizzare una forte azione politica finalizzata ad aprire un costruttivo confronto con l'Amministrazione statale, al fine di poter affrontare e risolvere congiuntamente gli aspetti più urgenti del problema e poter individuare le modalità per ripristinare un canale di finanziamenti statali certi e costanti, pari almeno a 1,1 miliardi di euro l'anno, corrispondenti alla media di quanto è stato assegnato nel triennio 1995-97.

Segnali positivi in tal senso erano stati evidenziati con l'approvazione della Legge 9/07, che, pur nella indeterminatezza di azioni di rilancio del settore evidenziate dalle regioni, prevedeva comunque la convocazione di un "Tavolo di concertazione sulle politiche abitative", propedeutico alla predisposizione di un Programma nazionale, con il quale dovevano essere delineati gli obiettivi e gli indirizzi di carattere generale, le proposte normative in materia fiscale, l'individuazione delle possibili misure dirette a favorire la continuità della cooperazione tra Stato, Regioni ed enti locali, nonchè la stima delle risorse finanziarie.

Nel documento preparatorio all'avvio dei lavori del Tavolo, approvato dalla Conferenza Stato-Regioni in data 29.3.2007, venivano individuati alcuni elementi che potevano divenire i contenuti qualificanti di una programmazione nazionale, concordata con le Regioni:

- il rilancio del mercato delle locazioni, prevedendo, tra l'altro, nuove agevolazioni fiscali per rendere più appetibile la stipula dei contratti a canone concordato;
- la ripresa degli interventi pubblici di edilizia sociale, al fine di ampliare il patrimonio a disposizione da assegnare alle famiglie in condizioni di bisogno;
- la revisione complessiva delle tematiche fiscali strettamente connesse con la "casa";
- l'incremento della dotazione finanziaria per il Fondo nazionale per l'affitto di cui all'art. 11 della legge 431/98;
- il raccordo tra le politiche abitative e quelle per la città, per superare il degrado dei quartieri;
- l'approfondimento delle conoscenze del fabbisogno abitativo, dei nuovi fenomeni in atto e degli effetti prodotti da norme e programmi d'intervento, rilanciando il progetto di "Osservatorio nazionale sulla condizione abitativa" quale sintesi e raccordo degli "Osservatori regionali".

I temi focalizzati nel documento ripresi nella relazione finale del Tavolo, sono ancora attuali e possono costituire la base per sviluppare il confronto, nel rispetto dei ruoli costituzionalmente garantiti, che devono vedere lo Stato sempre più ispiratore di politiche generali e le Regioni competenti ad emanare leggi e predisporre programmi che favoriscano forme di intervento sempre più rispondenti ai bisogni territoriali e sociali specifici. Per questo motivo è stato visto positivamente l'accordo siglato tra il Presidente del Consiglio dei Ministri ed il Presidente della Conferenza delle Regioni in

data 1.10.2008, con il quale si era concordato di attivare un tavolo per la definizione e la gestione del "Piano casa", accordo che, purtroppo, sino ad oggi non ha avuto alcun seguito.

E' evidente che una strategia organica destinata alla politica per la casa rappresenta ormai una vera e propria priorità nazionale, affinché il sistema pubblico non continui a fornire solo risposte episodiche, procedendo con interventi isolati e disomogenei, senza prospettive di lungo respiro e soprattutto non distolga per altri scopi le poche risorse che occasionalmente vengono messe a disposizione.

A tale proposito è opportuno ricordare quanto avvenuto con il fondo di 550 milioni di euro stanziati col D.L. 159/07, destinato alla predisposizione di un "Programma straordinario di interventi di edilizia sociale".
L'opportunità era stata ritenuta valida anche dal Tavolo di confronto tra istituzioni, forze economiche e sociali di cui alla legge 9, in quanto, in breve tempo, si sarebbero potuti realizzare circa 12.000 nuovi alloggi in locazione a canone sociale.
Gli interventi previsti dovevano essere rapidamente cantierabili ed avevano la finalità di incrementare il patrimonio pubblico a disposizione per fornire una soluzione alloggiativa ai bisogni dei nuclei familiari colpiti da sfratto e socialmente deboli.
Il programma è stato approvato e, in molti casi, sono iniziati i lavori, ma, nel frattempo, con la legge 133/08, la relativa dotazione finanziaria è stata "requisita" e destinata ad un nuovo Piano casa nazionale, previsto dall'art. 11 della stessa legge.

A seguito del contenzioso aperto dalle Regioni, il Programma straordinario è stato poi rifinanziato, per ora con risorse più che dimezzate (200 milioni di euro) e, quindi, con evidenti notevoli problemi, legati alla necessità di selezionare esclusivamente gli interventi più urgenti, pur con l'impegno ribadito dal CIPE di ripristinare nel 2010 l'originario stanziamento.

In questo quadro, anche il "Piano casa" della legge 133/08 si rivela insufficiente in quanto:

- non rappresenta un intervento pubblico di medio periodo, che individui, a seguito di approfondite valutazioni, gli obiettivi più necessari da raggiungere;
- dovrebbe essere finanziato con risorse economiche di gran lunga più consistenti di quelle previste;
- non si impegna in una politica urbanistica che consenta di reperire aree edificabili a costi compatibili per la locazione a canone sociale, bensì sembra favorire interventi in project financing che solo in parte possono soddisfare la realizzazione di "alloggi sociali" ai sensi del D.M. dell'aprile 2008 e che sovente presuppongono interventi non conformi alle previsioni dei PRG;
- si affida prevalentemente al partenariato pubblico-privato per la realizzazione degli interventi in locazione a canone moderato, ma non stanzia risorse statali per incrementare il patrimonio abitativo pubblico da destinare alle diverse forme di locazione, in particolare a quella a canone sociale (intervento che, al contrario, è stato da sempre considerato dalle Regioni come prioritario);
- non prevede l'utilizzo dello strumento fiscale quale possibile canale di finanziamento per alimentare le politiche abitative, almeno per la parte che è rivolta a soddisfare i bisogni minimi essenziali delle famiglie meno abbienti.

Da valutare con attenzione ed interesse è invece l'introduzione del Fondo immobiliare nazionale e del Sistema integrato con Fondi locali, a cui possono aderire investitori istituzionali di lungo termine, finalizzato alla valorizzazione e l'incremento dell'offerta abitativa in locazione. Una volta definita la disciplina e gli obiettivi del Fondo sarà possibile apprezzarne a pieno le potenzialità.

E' evidente comunque che il Piano della 133/08 non rappresenti la risposta adeguata alla crisi che il settore della casa e dell'housing sociale attraversa. Le Regioni chiedono un'azione più incisiva, che affronti alla radice i problemi del bisogno abitativo, da concertare insieme in sede di Conferenza Unificata e che si fondi:

- sul ripristino di un canale di finanziamenti certi, da alimentare con continuità, con il quale poter realizzare una soddisfacente programmazione organica e pluriennale d'interventi da sviluppare nel rispetto delle specifiche competenze;
- l'incremento del patrimonio di edilizia sociale, l'unico in grado di dare risposta abitativa alle famiglie più bisognose, da gestire con criteri di efficienza ed economicità e secondo i principi del D.M. del 2008;
- il rilancio del mercato delle locazioni, prevedendo nuove agevolazioni fiscali che rendano più appetibile la stipula dei contratti di locazione a canone concordato;
- l'incremento delle risorse per il Fondo nazionale per l'affitto di cui all'art. 11 della Legge 431/98, ripristinando almeno la dotazione iniziale che è stata invece gradatamente erosa;
- il raccordo stretto tra gli interventi per la residenza e quelli per il miglioramento della qualità urbana delle città, anche attraverso il rafforzamento del partenariato pubblico-privato, al fine di superare le situazioni di degrado dei quartieri, garantendo anche maggiore sicurezza per i residenti;
- la valorizzazione del patrimonio pubblico che svolge funzione sociale insostituibile e che deve essere potenziato nonchè gestito con criteri di sostenibilità anche economica ed eventualmente alienato secondo le disposizioni stabilite dalle normative regionali.

Roma, 22 ottobre 2009

INDICE DEI NOMI (*)

PAG.

Alessandri Angelo, *Presidente* .. 3, 5, 38, 39, 40 42, 44, 45, 48, 51, 54, 60, 65, 66 67, 79, 83, 87, 106, 108, 110, 112 114, 115, 117, 123, 125, 166, 167, 170

Alemanno Gabriella, *Direttore dell'Agenzia del territorio* 18, 19

Angeletti Valerio, *Presidente nazionale della FIMAA* 89, 92

Arosio Franco, *Presidente nazionale della Federazione italiana degli agenti immobiliari professionali (FIAIP)* 15

Artale Angelo, *Direttore generale della Finco* 68, 71, 72, 73, 75, 77, 79, 83, 84, 86

Bambagioni Gianpiero, *Vicepresidente di Tecnoborsa* 23, 44, 52, 54

Bellini Paolo, *Presidente nazionale dell'Associazione nazionale agenti e mediatori d'affari (ANAMA)* 16

Bertacche Giovanni, *Vicepresidente nazionale di CONIA* 109, 113

Braga Chiara (PD) 99, 118, 123, 167

Cecchi Luciano, *Presidente nazionale di Federcasa* 106, 112

Cimadoro Gabriele (IdV) 63, 65

Crisafi Paolo, *Segretario di Assoimmobiliare* 11, 14, 25

Danzi Anna, *Funzionario della Finco* ... 74, 75, 78

Delli Santi Riccardo, *Presidente del Comitato iniziative e normative di Assoimmobiliare* 12

Dionisi Armando (UdC) 121

Dondi Luca, *Dirigente di Nomisma* .. 26, 42, 51

Dussin Guido (LNP) 7, 60, 61

Foti Tommaso (PdL) 166

Francescangeli Tullio, *Funzionario della Finco* 78

Gennari Antonio, *Direttore affari economici e centro studi dell'ANCE* 3, 10

PAG.

Gherardi Gabriella, *Vicepresidente della Finco* 67, 72, 77, 78, 86

Ghiglia Agostino (PdL) 170

Ghiloni Massimo, *Direttore legislazione mercato privato dell'ANCE* 7, 10

Gibiino Vincenzo (PdL) 91, 110, 122

Ginoble Tommaso (PD) 9, 40

Guerrieri Gianni, *Direttore centrale dell'Osservatorio sul mercato immobiliare e sui servizi estimativi dell'Agenzia del territorio* 45, 49, 50, 51

Iannuzzi Tino (PD) 8

Isacchini Emidio Ettore, *Vicepresidente nazionale di Federcasa* 113

Libè Mauro (UdC) 123

Maffei Sonia, *Direttore del settore previdenza e immobiliare di Assogestioni* 30

Mantini Pierluigi (UdC) 92

Mantovani Mario, *Sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti* 115, 123, 124

Maramotti Tiziano, *Presidente nazionale di CONIA* 108

Margiotta Salvatore, *Vicepresidente* 7, 10, 11 14, 15, 17, 18, 21, 27, 28, 34, 38

Mariani Raffaella (PD) 50, 64, 97, 119, 124

Misiti Aurelio Salvatore (IdV, dal 9/11/2009 Misto, dal 12/5/2010 Misto-MpA-Sud) 98

Morassut Roberto (PD) 98

Motta Carmen (PD) 168

Pastorino Bruno, *Assessore alle politiche abitative del comune di Genova* 100

Picconi Valeria, *Direttore per l'Italia di Genworth Financial* 34, 37, 38, 39

Piffari Sergio Michele (IdV) 62, 117, 169

Pili Mauro (PdL) 53

Realacci Ermete (PD) 28

Righi Paolo, *Presidente nazionale della FIAIP* 88, 91, 93

(*) Limitatamente ai deputati e ai non parlamentari intervenuti nel corso dell'indagine conoscitiva.

PAG.

Roma Giuseppe, *Direttore generale del Censis* 27

Sabatini Giovanni, *Direttore generale dell'ABI* 56, 60, 65

Spaziani Testa Giorgio, *Segretario generale di Confedilizia* 13

Stabiumi Margherita, *Componente della giunta esecutiva della Finco* 70, 71, 72, 73

Taverna Santino, *Dirigente della Federazione italiana mediatori agenti d'affari (FIMAA) e della Consulta nazionale interassociativa dell'intermediazione immobiliare* 16

Tortoli Roberto, *Vicepresidente* .. 30, 33, 56, 88 89, 91, 93, 94, 95, 97, 99, 100, 102, 105, 126

Toso Francesco, *Responsabile del settore immobiliare del Cresme* 21

Tricarico Roberto, *Assessore alle politiche abitative del Comune di Torino* 95, 97, 100

Verga Giovanni, *Assessore alle politiche abitative del Comune di Milano* 101

Zamparutti Elisabetta (PD) 49, 50, 84

Zanni Alberto, *Presidente di Confabitare* 103

INDICE DELLE SEDUTE

PAG.

MARTEDÌ 29 SETTEMBRE 2009

Audizione di rappresentanti di ANCE, FIAIP, FIMAA, ANAMA, Consulta nazionale interassociativa per l'intermediazione immobiliare, Confedilizia, Assoimmobiliare 3

MARTEDÌ 27 OTTOBRE 2009

Audizione di rappresentanti di Cresme, Nomisma, Tecnoborsa, Agenzia del territorio e Censis 18

MERCOLEDÌ 28 OTTOBRE 2009

Audizione di rappresentanti di Assogestioni .. 30

GIOVEDÌ 12 NOVEMBRE 2009

Audizione di rappresentanti di Genworth Financial 34

GIOVEDÌ 4 FEBBRAIO 2010

Audizione di rappresentanti di Nomisma, Tecnoborsa e Agenzia del territorio 42

MARTEDÌ 9 FEBBRAIO 2010

Audizione di rappresentanti dell'Associazione bancaria italiana (ABI) 56

GIOVEDÌ 15 APRILE 2010

Audizione di rappresentanti della Federazione industrie prodotti impianti e servizi per le costruzioni (Finco) 67

PAG.

MERCOLEDÌ 12 MAGGIO 2010

Audizione di rappresentanti della Federazione italiana agenti immobiliari professionali (FIAIP) e della Federazione italiana mediatori agenti d'affari (FIMAA) 88

GIOVEDÌ 27 MAGGIO 2010

Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) .. 95

Audizione di rappresentanti di Confabitare . 102

MERCOLEDÌ 9 GIUGNO 2010

Audizione di rappresentanti della Federazione italiana per la casa (Federcasa) e della Confederazione nazionale inquilini associati (CONIA) 106

MERCOLEDÌ 16 GIUGNO 2010

Audizione del Sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti Mario Mantovani 115

MARTEDÌ 13 LUGLIO 2010

Esame del documento conclusivo 126

GIOVEDÌ 29 LUGLIO 2010

Seguito dell'esame e approvazione del documento conclusivo 166

Finito di stampare nel mese di gennaio 2011
negli Stabilimenti Tipografici Carlo Colombo S.p.A. - Roma