

N. 48/2014

LINEE GUIDA AGLI ENTI TERRITORIALI PER IL PIANO NAZIONALE DI EDILIZIA ABITATIVA (*Social housing & Affordable housing*)



Disposizione tecnico-organizzativa (DTO 51/2014) (ai sensi dell'articolo 7/III del RUE e del c. 7, art. 4, L.R. n. 15/2013)

Sono state pubblicate, da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, le linee guida per l'attuazione del Piano nazionale di edilizia abitativa.

Le Linee guida si rivolgono agli enti territoriali (quindi anche ai Comuni) che intendano attivare delle iniziative in sede locale nell'ambito della linea d'intervento di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), del D.P.C.M. 16 luglio 2009 (*Piano nazionale di edilizia abitativa*), il quale prevede la "costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale ovvero promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi, con la partecipazione di soggetti pubblici e/o privati, per la valorizzazione e l'incremento dell'offerta abitativa in locazione".

Le Linee guida, in particolare, intendono fornire indicazioni affinché gli enti territoriali valutino attentamente le iniziative intraprese in termini di compatibilità con la normativa nazionale e comunitaria, con riferimento ai seguenti tre profili:

1. trattamento contabile dell'operazione;
2. rilevanza in materia di aiuti di Stato;
3. impatto sul bilancio dell'Ente territoriale, per il rispetto dei vincoli dettati dal patto di stabilità interno.

Il documento contiene anche un glossario dei termini essenziali e un'appendice normativa.

Le Linee guida sono quindi prioritariamente rivolte agli Enti territoriali che intendano attivare delle iniziative in sede locale dirette ad incrementare l'offerta abitativa a prezzi accessibili (*Affordable Housing*).

Esse rappresentano un riferimento fondamentale per il c.d. "*Piano Casa comunale*" previsto dal Piano Operativo Comunale in relazione alle quote di Edilizia Residenziale Sociale che esso prevede.

La pianificazione territoriale e urbanistica comunale concorre alla realizzazione delle politiche pubbliche per la casa, disciplinando l'attuazione degli interventi edilizi, di recupero e di nuova costruzione, diretti a soddisfare il fabbisogno di alloggi per le famiglie meno abbienti, in conformità alla legislazione vigente.

Al fine di promuovere il concorso dei soggetti privati alla realizzazione di un patrimonio di alloggi di edilizia sociale a servizio della collettività (*Social Housing*), il PSC e quindi il POC, disciplinano azioni di perequazione sociale.

Tali azioni prevedono, per gli ambiti di nuova previsione residenziali, individuati nelle Schede-Norma di Riferimento Progettuale del POC, la individuazione di superfici utili per la realizzazione di edilizia residenziale sociale.

Ai sensi dell'art. A-6 bis della L.R. n. 20/2000 e dell'art. 78 delle Norme del PTCP, il PSC ha stabilito il fabbisogno complessivo di alloggi di edilizia residenziale sociale, tenendo conto delle eventuali carenze pregresse, nella quota pari al 25%, riferita al dimensionamento complessivo dei nuovi insediamenti residenziali previsti dalla pianificazione comunale nelle nuove aree di trasformazione. Il POC, nel disciplinare gli interventi di trasformazione, ha specificato poi il fabbisogno di alloggi di edilizia residenziale sociale da realizzare e ne ha disciplinato l'attuazione, assicurando la sostenibilità complessiva degli insediamenti previsti e l'armonica integrazione degli stessi.

Per il conseguimento degli obiettivi di edilizia sociale, il Comune, tramite il PSC ha individuato ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita di aree a favore dell'Amministrazione Comunale (la quale potrà operare direttamente per la costruzione di alloggi ERS) o la realizzazione immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, tramite la gestione a cura del privato a seguito di convenzionamento con l'Amministrazione Comunale.

Il POC riconosce alle aree oggetto della cessione per interventi di edilizia sociale, una propria capacità edificatoria, che è utilizzata dai privati o dall'Amministrazione Comunale per la realizzazione di alloggi in locazione permanente o in cessione a prezzi convenzionati. In conformità alle indicazioni del PSC sui fabbisogni di edilizia residenziale sociale e tenendo conto delle specifiche esigenze presenti sul territorio, il POC prevede che una quota delle medesime aree, sia destinata alla realizzazione di altre tipologie di interventi di edilizia residenziale sociale.

La convenzione urbanistica, di cui all'articolo A-26, comma 4, della L.R. n. 20/2000, potrà prevedere che i soggetti interessati realizzino direttamente, in tutto o in parte, gli interventi di edilizia residenziale sociale previsti dal POC, in conformità alla normativa vigente. Il Comune potrà realizzare, anche con la modalità della finanza di progetto, interventi di edilizia residenziale sociale.

Il Comune, allo scopo di promuovere la realizzazione degli interventi di edilizia residenziale sociale con il concorso di operatori privati, potrà conferire agli stessi, in diritto di superficie, le aree acquisite per l'edilizia sociale, quale concorso per la realizzazione dei medesimi interventi, secondo criteri di concorrenzialità e trasparenza, ai sensi della legge regionale 8 agosto 2001, n. 24 (Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo).

L'Amministrazione Comunale favorisce, attraverso il POC, il concorso dei soggetti privati nella realizzazione dei necessari interventi di edilizia residenziale sociale, attraverso il ricorso ad appositi incentivi, permute ovvero ad altre misure compensative.

Il meccanismo di perequazione sociale come delineato dal POC presenta una diversificazione di opzioni attuative, che si possono sintetizzare nella tabella seguente:

| | |
|---|--|
| Aree di ERS che restano di proprietà privata | ERS attuata direttamente dai privati lottizzanti mediante project financing e convenzionamento con l'A.C. in riferimento ai canoni sociali ed ai prezzi di vendita calmierati |
| | ERS attuata direttamente da privati diversi dal lottizzante, mediante project financing, selezionati con gara ad evidenza pubblica e convenzionamento con l'A.C. in riferimento ai canoni sociali ed ai prezzi di vendita calmierati |
| Aree di ERS che vengono cedute gratuitamente all'Amministrazione Comunale | ERS attuata direttamente dall'A.C. con project financing con gara ad evidenza pubblica e convenzionamento con l'A.C. in riferimento ai canoni sociali ed ai prezzi di vendita calmierati |
| | ERS attuata direttamente dall'A.C. con risorse pubbliche, procedura di evidenza pubblica per la scelta dell'operatore con progettazione integrata e gestione alloggi tramite ACER |

Il "**Piano Casa comunale**", ovvero le politiche strutturali ed operative di edilizia residenziale sociale, per essere efficace deve dare risposta a questi temi chiave:

- Integrazione delle politiche abitative con le altre componenti delle politiche territoriali, urbane, sociali e di sviluppo;
- *Determinazione di un "costo sociale delle aree"*;
- Diversificazione delle tipologie d'intervento;
- Attivazione di un ampio mercato dell'affitto sia pubblico sia privato.

A tal fine il POC, in coerenza con gli indirizzi strutturali del PSC e con l'art. A6-ter della LR 20/00, introduce i seguenti criteri:

- Costituzione di un patrimonio di aree da destinare ad ERP/ERS sia con cessione gratuita sia riconoscendo un costo sociale delle aree, attraverso il meccanismo della perequazione sociale all'interno del più generale meccanismo della perequazione urbanistica;
- Favorire il concorso di soggetti privati negli interventi di ERS attraverso il ricorso a incentivi e/o misure compensative qualora l'intervento non sia sostenuto da finanziamento pubblico;
- Possibilità di articolazione delle tipologie dell'ERP/ERS in relazione alle zone territoriali omogenee (in tal senso le tipologie proposte dal POC sono solo indicative);
- La convenzione urbanistica di PUA stabilirà le modalità, le tempistiche e le garanzie per una corretta attuazione delle quote di ERP/ERS, in un'ottica di sostenibilità complessiva degli interventi.

Le tipologie DELL'ERP/ERS sono definite dalla legislazione specifica in materia e si articolano in:

1. ERP locazione permanente in regime di Edilizia Residenziale Pubblica (case popolari)
2. ERS - locazione permanente:
 - locazione a termine articolata a sua volta in locazione a termine breve (min. 10 anni) e locazione a termine lunga (minimo 25 anni);
 - alloggi in proprietà in regime di edilizia agevolata sostenuta da contributo pubblico;
 - alloggi in proprietà in regime di edilizia convenzionata.

L'ipotesi prevista dalla precedente tabella, nei casi in cui l'Amministrazione Comunale scelga di lasciare le aree ERS in proprietà privata, prevede, più nel dettaglio che il Soggetto Attuatore degli Ambiti ANIR previsti dal POC, ove è inserita la realizzazione di alloggi ERS, si impegni a presentare, entro i 6 mesi successivi all'approvazione del relativo PUA, il progetto edilizio degli alloggi relativi alla quota di edilizia residenziale sociale prevista nella scheda-norma di POC di riferimento progettuale dello specifico Ambito, per la quota proporzionale e corrispondente di edilizia privata libera ed a realizzare a propria cura e spese detti alloggi ERS, iniziandone i lavori entro mesi 12 dall'approvazione del relativo progetto, ultimandoli entro i successivi mesi 36 e rendendoli disponibili all'utenza; la realizzazione e la gestione degli alloggi ERS avverrà mediante *project financing*, ai sensi del comma 7, dell'Art. A-6-ter della L.R. n. 20/2000, come introdotto dall'art. 46 della L.R. n. 6/2009 e convenzionamento con l'Amministrazione Comunale sulle modalità di cessione o di locazione degli alloggi e sulla determinazione del canone calmierato di locazione in riferimento ai canoni sociali ed ai prezzi di vendita calmierati e potrà essere effettuata dal Soggetto Attuatore o da chi ne abbia successivamente titolo, previo assenso del Comune; gli *"alloggi sociali"* realizzati dovranno essere conformi alla definizione, agli obiettivi ed alle modalità di realizzazione che di questi fornisce il D.M. 22.04.2008, ovvero:

"2. E' 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 si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primari.

3. Rientrano nella definizione di cui al comma 2 gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche - quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree od immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico - destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà.

4. Il servizio di edilizia residenziale sociale viene erogato da operatori pubblici e privati prioritariamente tramite l'offerta di alloggi in locazione alla quale va destinata la prevalenza delle risorse disponibili, nonché il sostegno all'accesso alla proprietà della casa, perseguendo l'integrazione di diverse fasce sociali e concorrendo al miglioramento delle condizioni di vita dei destinatari";

5. *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*”;

La presentazione dei progetti edilizi relativi all'ERS dovrà avvenire contestualmente e parallelamente alla presentazione dei progetti edilizi relativi al mercato libero, mantenendo, ove possibile, il rapporto del 30%/25% (a seconda dei casi previsti per i diversi Ambiti) tra questi.

Le Linee guida prevedono:

1. AMBITO NORMATIVO:

L'ambito normativo di riferimento è costituito in via principale da:

- 1) l'articolo 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;
- 2) il *"Piano nazionale di edilizia abitativa"* di cui al D.P.C.M. 16/7/2009;
- 3) il documento del Gruppo di lavoro, costituito ai sensi dell'art. 11 del D.P.C.M. 16/7/2009, che individua i requisiti dei regolamenti dei fondi immobiliari chiusi nei quali il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti può investire i fondi disponibili (fino a 150 milioni di euro) per incrementare l'offerta di alloggi sociali, ai sensi del predetto art. 11;
- 4) il Decreto interministeriale (infrastrutture - solidarietà sociale - politiche per la famiglia - politiche giovanili) 22/4/2008, recante la definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità Europea.

L'articolo 11 del D.L. n. 112/2008, prevede che *"il piano è rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinati prioritariamente a prima casa per:*

- a) *nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito;*
- b) *giovani coppie a basso reddito;*
- c) *anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate;*
- d) *studenti fuori sede;*
- e) *soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio;*
- f) *altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'art. 1 della legge 8 febbraio 2007, n. 9;*
- g) *immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione*".

L'articolo 1, comma 1, del D.P.C.M. 16/7/2009, di attuazione dell'articolo 11 del D.L. 112/2008, prevede che il Piano nazionale di edilizia abitativa sia 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 ovvero promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi, con la partecipazione di soggetti pubblici e/o privati, per la valorizzazione e l'incremento dell'offerta abitativa in locazione;
- b) incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica con risorse dello Stato, delle Regioni, delle Province autonome, degli enti locali e di altri enti pubblici;
- c) promozione finanziaria anche ad iniziativa di privati, di interventi ai sensi della parte II, titolo III, capo III, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture);
- d) agevolazioni a cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi, eventualmente prevedendo agevolazioni amministrative nonché termini di durata predeterminati per la partecipazione di ciascun socio, in considerazione del carattere solo transitorio dell'esigenza abitativa;
- e) realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale;
- f) interventi di competenza degli ex IACP comunque denominati o dei comuni, già ricompresi nel Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica (approvato con decreto 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.

Con il Decreto interministeriale 22/4/2008, l'alloggio sociale viene definito come: *"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 si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie". Inoltre, rientrano in tale definizione "gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche - quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree od immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico - destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà".

Il predetto Decreto interministeriale, inoltre, all'articolo 1, comma 4, specifica che *"Il servizio di edilizia residenziale sociale viene erogato da operatori pubblici e privati prioritariamente tramite l'offerta di alloggi in locazione alla quale va destinata la prevalenza delle risorse disponibili, nonché il sostegno all'accesso alla proprietà della casa, perseguendo l'integrazione di diverse fasce sociali e concorrendo al miglioramento delle condizioni di vita dei destinatari".*

2. FINALITA' DELLE LINEE GUIDA:

Le Linee guida si rivolgono agli Enti territoriali che intendano attivare delle iniziative in sede locale nell'ambito della linea di intervento di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), del D.P.C.M. 16/7/2009, che si propone di affrontare il tema relativo all'incremento dell'offerta abitativa a prezzi accessibili (*Affordable Housing*), attraverso la costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale, ovvero mediante la promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi, con la partecipazione di soggetti pubblici e/o privati, per la valorizzazione e l'incremento dell'offerta alloggiativa. Tale linea di intervento è rivolta alle persone che non hanno i requisiti per accedere all'edilizia residenziale pubblica, ma il cui reddito non consente di accedere agli affitti a libero mercato.

Le Linee guida, in particolare, intendono fornire indicazioni affinché gli Enti territoriali valutino attentamente le iniziative intraprese in termini di compatibilità con la normativa nazionale e comunitaria con riferimento ai seguenti tre profili:

- 1) trattamento contabile dell'operazione, al fine di evitare riclassificazioni (cfr. par. 5);
- 2) rilevanza in materia di aiuti di Stato, per non incorrere in procedure di infrazione (cfr. par. 6);
- 3) impatto sul bilancio dell'Ente territoriale, per il rispetto dei vincoli dettati dal patto di stabilità interno (cfr. par. 7).

Tutti gli aspetti sopra richiamati vanno contemporaneamente verificati, segnalando in particolare che la sola compatibilità, delle operazioni intraprese, con la disciplina sugli aiuti di Stato, non è sufficiente a rendere coerente l'operazione in termini di impatto sulla finanza pubblica e, quindi, al fine di evitare riclassificazioni.

3. IL SISTEMA INTEGRATO DEI FONDI:

L'articolo 11 del D.P.C.M. 16/7/2009, prevede, ai fini della costituzione del sistema integrato di fondi immobiliari, la partecipazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) a uno o più fondi immobiliari chiusi, le cui quote siano riservate esclusivamente a investitori istituzionali di lungo periodo.

Ai sensi di tale previsione, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Direzione generale per le politiche abitative, ha bandito una gara a procedura aperta (G.U.C.E. cod. 2010/S106-161418 del 3 giugno 2010; G.U. 5^a serie n. 65 del 9 giugno 2010), al cui esito ha selezionato la CDP Investimenti SGR S.p.A. - costituita nel 2009 da Cassa depositi e prestiti S.p.A., dall'Associazione delle Fondazioni bancarie (ACRI) e dall'Associazione Bancaria Italiana (ABI) - che è risultata aggiudicataria, prima in via provvisoria (8 settembre 2010) e poi in via definitiva (8 giugno 2011), in qualità di società di gestione del Fondo investimenti per l'abitare (FIA), quale Fondo nazionale. Il 2 novembre 2011 è stato stipulato tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e CDP Investimenti SGR S.p.A. il contratto per la sottoscrizione di n. 280 quote di classe "B" del FIA per un valore nominale di 140 milioni di euro.

In generale, anche in conformità all'articolo 11 del D.P.C.M. 16/7/2009, il FIA ha la possibilità di intervenire fino al 40% del patrimonio/capitale del fondo o società immobiliare locale, a fronte di una partecipazione di maggioranza da parte di altri investitori. In particolare, il patrimonio del FIA è destinato per il 90% a investimenti indiretti (i.e., tramite altri fondi o società immobiliari locali) con il predetto vincolo della soglia massima di investimento del 40%. Il patrimonio del FIA, inoltre, può essere investito per un massimo del 10% - direttamente o indirettamente - in deroga al limite massimo del 40%.

Va sottolineato il carattere profondamente innovativo del sistema dei fondi immobiliari che, pur connotandosi come strumento privatistico di gestione del risparmio, è chiamato a perseguire una finalità sociale come quella

dell'accesso ad un alloggio a canone adeguato ai redditi posseduti dalle categorie sociali individuate dal Piano nazionale di edilizia abitativa.

4. ELEMENTI DEL PROGETTO:

E' essenziale specificare che l'investimento da parte del FIA, quale Fondo nazionale, non è automatico né, necessariamente, deve arrivare alla partecipazione massima del 40%. In tal senso, il fatto che il progetto locale presenti i requisiti individuati dal suo regolamento di gestione e dalle procedure interne di CDP Investimenti SGR, - che riflettono la normativa di riferimento, ivi comprese le risultanze del Gruppo di lavoro - è condizione necessaria per l'ammissibilità all'istruttoria, ma l'effettivo investimento del FIA nel fondo o società immobiliare locale dipende dagli esiti e dalla valutazione delle due diligence tecnico legali che CDP Investimenti SGR effettua nella sua piena autonomia decisionale.

Ai fini della valutazione dei progetti, si ricorda inoltre che (cfr. documento del Gruppo di lavoro): *"Un intervento sarà significativo e pertanto ammissibile all'istruttoria del Fondo se consente la realizzazione di un numero di alloggi sociali superiore a quello che un investimento pubblico di pari valore (facendo riferimento alla quota percentuale di investimento attribuibile allo Stato in rapporto alle quote possedute) avrebbe generato qualora effettuato direttamente mediante corresponsione di un contributo pari al 30% del costo di realizzazione o recupero degli alloggi ai sensi dell'articolo 5, comma 2 del Piano nazionale di edilizia abitativa allegato al DPCM 16 luglio 2009"*. In tal modo viene sottolineata l'esigenza che lo strumento di tipo privatistico utilizzato risulti più efficiente dell'intervento pubblico.

Seppure l'articolo 11 del D.P.C.M. 16/7/2009 abbia individuato i fondi immobiliari quali strumenti che contribuiscano ad incrementare la dotazione di alloggi sociali come definiti dal citato Decreto interministeriale 22/04/2008, si ritiene utile rammentare che oltre al fondo immobiliare, che risulta *prima facie* preferibile, per la sua natura di soggetto vigilato, gestito da una SGR a sua volta vigilata e a cui vengono richiesti particolari requisiti di sana e prudente gestione e solidità patrimoniale, anche altri veicoli societari possono essere utilizzabili per la realizzazione delle iniziative locali.

Alla luce di tali considerazioni, definiti gli obiettivi che si intendono perseguire, i vincoli e le opportunità, il progetto deve presentare una propria sostenibilità economico-finanziaria. In tal senso, il ritorno atteso dall'investimento (normalmente misurato in termini di TIR) deve saper coniugare le esigenze sociali con un equo obiettivo di remunerazione per gli investitori. Alle predette tecniche di analisi finanziaria e di analisi costi-benefici, è opportuno che vengano associate delle tecniche di valutazione sulla scelta dello strumento di realizzazione dell'iniziativa (*Public Sector Comparator; Value for Money*).

In particolare, tenuto conto che si tratta di un investimento in capitale di rischio, l'investimento, nel suo complesso, deve presentare un adeguato obiettivo di rendimento, avendo come riferimento analoghe iniziative presenti sul mercato (articolo 11, comma 4, lettera f.2), del D.P.C.M. 16/7/2009).

L'Ente territoriale, deve, pertanto, valutare la possibilità di richiedere la previsione di meccanismi che permettano di ridurre i rischi insiti nel progetto, tenuto conto della natura e della regolamentazione degli strumenti prescelti. Le iniziative locali possono ricevere una *"compensazione di servizio pubblico"*, in conformità a quanto previsto dalla Decisione 2012/21/UE della Commissione europea, relativamente alla quale un aspetto delicato è quello connesso alla quantificazione di tali compensazioni (al riguardo si veda anche il par. 6). I contributi pubblici all'iniziativa sono quindi esentati dall'obbligo di notifica se svolgono una funzione di compensazione del costo del servizio pubblico.

5. TRATTAMENTO CONTABILE:

Gli Enti territoriali, nel valutare la possibilità di avviare una iniziativa di social housing mediante la costituzione di un fondo o l'utilizzo di un veicolo societario, devono considerare l'effettivo impatto contabile dell'iniziativa, al fine di individuare il modello finanziario ottimale per comprendere le ricadute sulla finanza pubblica.

Occorre chiarire che non esistono precisi modelli teorici cui gli Enti territoriali devono fare riferimento, ma alcuni indirizzi possono essere così riassunti:

- 1) l'iniziativa deve avere la caratteristica di un investimento finanziario, con una remunerazione a livelli di mercato, avendo come riferimento iniziative analoghe (come sancito esplicitamente nel D.P.C.M. 16/7/2009, con il riferimento al rendimento di strumenti analoghi di mercato);
- 2) l'intervento dell'Ente territoriale nell'iniziativa locale deve esplicarsi con poteri che non hanno a che fare con la sfera pubblica, ma utilizzando gli strumenti privatistici in uso agli operatori economici; ciò sarebbe garantito dalla compresenza di risorse pubbliche e private a sostegno dell'operazione. La partecipazione privata

dovrebbe essere significativa e rappresentare almeno il 60% del capitale di rischio. La modulazione della remunerazione dei partecipanti pubblici deve avvenire nel rispetto degli interessi rappresentati dalle diverse categorie di investitori, a parità di rischio;

- 3) la partecipazione dell'Ente territoriale non deve dissimulare un intervento "pubblicistico" che, di fatto, annulli il grado d'indipendenza imprenditoriale del partner privato e, quindi, verosimilmente, il grado di "possesso economico" rispetto all'iniziativa: questo potrebbe avvenire qualora la governance dell'iniziativa preveda meccanismi che diano alla parte pubblica la possibilità di determinarne univocamente la politica di gestione, ad esempio attraverso una composizione dell'organo di gestione sbilanciata a favore della componente pubblica; in tal caso, infatti, vi potrebbe essere una riclassificazione dei flussi in senso peggiorativo per il bilancio pubblico;
- 4) la gestione dell'iniziativa deve avvenire nel rispetto del codice degli appalti e della normativa comunitaria; ad esempio, la selezione della SGR deve avvenire mediante gara ad evidenza pubblica;
- 5) qualora, infine, l'iniziativa si finanziasse con finanziamenti bancari, oltre che con l'emissione di capitale di rischio, tale debito non dovrebbe godere di garanzie pubbliche o di contributi pubblici in conto interessi di entità tale da ridurre in modo consistente l'onere finanziario a carico dell'iniziativa stessa.

6. AIUTI DI STATO:

Gli interventi posti in essere da parte dell'Ente territoriale devono risultare compatibili non solo con la normativa in materia di deficit eccessivi (evitando eventuali impatti delle operazioni sui saldi di finanza pubblica), ma anche con quella sugli aiuti di Stato, di cui al Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

La Decisione n. 2012/21/UE della Commissione europea, di applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, stabilisce le condizioni alle quali gli aiuti di Stato, sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi ad imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale, sono considerati compatibili con il mercato comune ed esentati dall'obbligo di notifica.

In particolare, la Decisione richiama nelle premesse le condizioni essenziali individuate dalla Corte di Giustizia della Comunità Europea (24 luglio 2003, Altmark, causa C-280/00) affinché le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscano aiuti di Stato:

- 1) l'impresa beneficiaria deve essere stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;
- 2) i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;
- 3) 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;
- 4) qualora la scelta dell'impresa da incaricare dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico non sia effettuata mediante una procedura di appalto pubblico, 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.

Il citato Decreto interministeriale 22/4/2008 fornisce la definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica; in particolare, sono esentati dall'obbligo di notifica gli aiuti erogati per la realizzazione di alloggi sociali come individuati dal decreto, concessi nel rispetto delle quattro condizioni essenziali sopra richiamate.

Gli aiuti concessi in sede locale, qualora erogati a fronte di un ritorno non remunerativo, sono esentati dall'obbligo di notifica se svolgono la funzione di compensazione dei costi del servizio pubblico e se i relativi progetti di sviluppo immobiliare rispettano le predette condizioni.

In particolare, a titolo esemplificativo, le leve a disposizione dell'Ente territoriale possono essere distinte in:

- 1) economica, nella fase di avvio dell'iniziativa (cessione di aree a titolo gratuito o a basso costo; contributi in c/capitale o in c/interessi per la costruzione delle unità abitative); in quella di gestione (contributi a fondo perduto a gestori e inquilini; voucher di sostegno al canone di locazione) e in quella di dismissione del pacchetto immobiliare (contributi a fondo perduto agli inquilini per l'acquisto);
- 2) finanziaria, nella fase di avvio (sottoscrizione del capitale; finanziamenti agevolati per l'acquisto dell'area e/o sui costi di costruzione; garanzie pubbliche connesse alla costruzione); in quella di gestione (fondi di garanzia sulla morosità e sul rimborso del debito; garanzie pubbliche agli inquilini) e in quella di dismissione

(finanziamenti agevolati agli inquilini per il riscatto; opzioni di vendita - put -; fondi di garanzia sui mutui agli inquilini);

- 3) normativa e urbanistica, relativa alla fase di avvio dell'iniziativa: concessioni di aree e di diritti di superficie; premi volumetrici; compensazioni o perequazioni urbanistiche; esenzioni o riduzioni degli oneri di costruzione;
- 4) fiscale: inerente la fase di gestione, con agevolazioni sulle imposizioni locali sul valore della proprietà degli appartamenti in locazione.

7. PATTO DI STABILITA' INTERNO:

Il Patto di stabilità interno, introdotto dalla legge finanziaria 1999, è strumento prioritario di coordinamento della finanza pubblica, mediante il quale sono stabiliti obiettivi e vincoli della gestione finanziaria delle Regioni e degli Enti locali al fine di consentire agli Enti territoriali di concorrere al rispetto degli impegni derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

Con specifico riferimento agli Enti locali, il patto di stabilità interno, disciplinato dalla legge 12 novembre 2011, n. 183, dispone che gli stessi conseguano, nell'anno di riferimento, un saldo espresso in termini di competenza mista non inferiore all'obiettivo individuato moltiplicando la spesa corrente media sostenuta nel periodo 2006-2008 per una percentuale data. Per le Regioni, invece, la disciplina impone limiti all'evoluzione della spesa in termini di competenza e di cassa.

Gli Enti territoriali, nel pianificare e porre in essere gli interventi di edilizia abitativa sono, pertanto, chiamati a valutare le ricadute finanziarie sui propri bilanci di tali progetti, quantificandone l'impatto contabile al fine di verificarne la sostenibilità. L'impatto contabile è determinato considerando le minori entrate, quali la cessione di aree a titolo gratuito o a prezzo inferiore a quello di mercato, oppure le esenzioni o riduzioni degli oneri di urbanizzazione, e le maggiori spese quali, tra l'altro, la concessione di contributi a fondo perduto.

8. CONCLUSIONI:

L'Ente territoriale, pertanto, nel definire l'intervento di *housing sociale* e nell'individuare le leve che intende utilizzare, deve operare valutando contemporaneamente i tre profili sopra individuati (i.e., trattamento contabile dell'operazione, rilevanza in materia di aiuti di Stato, impatto sul bilancio in termini di rispetto dei vincoli dettati dal patto di stabilità interno) i quali vanno analizzati separatamente, con una particolare attenzione al simultaneo e distinto rispetto della compatibilità con la disciplina sugli aiuti di Stato e della coerenza in termini di impatto sulla finanza pubblica, considerando che il rispetto della prima non è condizione sufficiente ad assicurare il rispetto della seconda.

Le Linee guida propongono inoltre un **Glossario essenziale**:

Affordable housing

Significa "alloggi a prezzi accessibili" e comprende gli alloggi destinati ai soggetti i cui redditi sono superiori ai limiti previsti per accedere all'edilizia residenziale pubblica, ma non sufficienti per accedere a canoni di locazione a libero mercato. Pertanto, l'affordable housing si rivolge ad una categoria intermedia rispetto ai soggetti che accedono all'Edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e a quelli che possono sostenere una locazione a condizioni di libero mercato.

Alloggio sociale

E' individuato dal Decreto interministeriale 22/04/2008 come [...] 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. Nella definizione di alloggio sociale del Decreto interministeriale 22/04/2008 sono ricompresi, inoltre, [...] gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche - quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree od immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico - destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà.

Fondo comune di investimento

E' un patrimonio autonomo, suddiviso in quote, di pertinenza di una pluralità di investitori, gestito da una Società di gestione del risparmio (SGR), sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia e della CONSOB, ciascuno per quanto di specifica competenza.

Fondo immobiliare

Si qualifica per il fatto che il patrimonio è investito in via esclusiva o prevalente in beni immobili, diritti reali immobiliari e partecipazioni in società immobiliari.

Fondo immobiliare chiuso

E' un fondo immobiliare in cui l'ammontare totale del patrimonio e il numero delle quote sono stabilite al momento della costituzione e il rimborso delle quote stesse non può essere effettuato se non alla sua scadenza. Anche se il fondo immobiliare può essere istituito esclusivamente in forma chiusa, la normativa prevede la possibilità di rimborsi parziali di quote a fronte di disinvestimenti o rimborsi.

Fondo "Investimenti per l'abitare" (FIA)

E' il fondo immobiliare chiuso riservato ad investitori qualificati, gestito da CDP Investimenti SGR S.p.A.. A seguito dell'aggiudicazione definitiva della gara bandita dal MIT, è diventato il Fondo nazionale nell'ambito del sistema integrato di fondi, che costituisce uno degli strumenti per la realizzazione del Piano nazionale di edilizia abitativa.

Piano nazionale di edilizia abitativa

E' l'insieme degli interventi, così come individuati dall'art. 11 del D.L. n. 112/2008 e dal D.P.C.M. 16/7/2009, finalizzati ad incrementare l'offerta di abitazioni da destinare alla locazione, da realizzare, in massima parte, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati e destinate prioritariamente a prima casa per le categorie di soggetti ivi indicate.

Sistema integrato dei fondi e Fondo nazionale

E' il sistema di investimenti previsto nell'art.11 del D.L. n. 112/2008, declinato nell'art.1 del DPCM 16/7/2009, di attuazione del Piano nazionale di edilizia abitativa, che prevede la costituzione di uno o più "fondo di fondi" a livello nazionale (i Fondi nazionali).

Infine, in allegato, le Linee guida portano una appendice normativa, costituita da:

- D.L. n. 112/2008, art. 11;
- Piano nazionale di edilizia abitativa, allegato al D.P.C.M. 16/7/2009;
- Decreto interministeriale 22/4/2008;
- Documento del Gruppo di lavoro per i requisiti dei fondi immobiliari chiusi;
- Decisione n. 2012/21/UE della Commissione europea.

Castel San Giovanni, venerdì 18 luglio 2014



Firmato digitalmente da
SILVANO GALLERATI
Responsabile del Settore Sviluppo Urbano



¹ Questo documento è sottoscritto sul file originale (in formato .p7m) con firma digitale. Il documento originale, in formato elettronico, è conservato presso l'archivio informatico del Settore IV – Sviluppo Urbano – Sportello Unico dell'Edilizia del Comune di Castel San Giovanni. Ogni duplicazione del documento originale, anch'essa sottoscritta con firma digitale, costituisce originale. Ogni rappresentazione cartacea del presente documento non costituisce originale.