

**Regione Campania**

Assessorato al Governo del Territorio  
Direzione generale per il Governo del Territorio

---

**Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**  
#nextgenerationitalia

---

**Piano Nazionale per l'abitare sostenibile,  
la rigenerazione urbana e l'inclusione sociale**  
*Smart building and social housing in Green Cities*

**Report 01**  
*novembre 2020*



---

## indice

<b>1 introduzione</b>	<b>4</b>
il contesto	4
la proposta	6
criticità e bisogni	8
<b>2 il piano</b>	<b>13</b>
le misure	13
descrizione misura 1	14
descrizione misura 2	14
la dimensione green del piano	15
le sfide e gli ambiti tematici	16
i criteri di valutazione	17
i costi del piano	18
i criteri per il riparto regionale	20
<b>3 gli impatti</b>	<b>22</b>
impatti economici e occupazionali	22
impatti di property	24
impatti energetici	24
impatti sociali	26
<b>4 ricerca, sviluppo e innovazione</b>	<b>29</b>
<b>5 politiche di supporto</b>	<b>32</b>
<b>6 governance</b>	<b>33</b>
<b>7 gli strumenti</b>	<b>36</b>
leve fiscali: eco, sisma, super bonus e gse	36
i fondi immobiliari	39
<b>8 cronoprogramma</b>	<b>45</b>

# 1

## introduzione

---

### il contesto

**Le città rappresentano la prima grande infrastruttura del Paese.**

Il primo livello di infrastrutturazione è costituito dall'armatura urbana della Penisola, la rete di città metropolitane e delle città grandi e medie, chiamate a svolgere, nella civiltà contemporanea, il ruolo di nodi strategici non solo in quanto luoghi di insediamento e concentrazione della popolazione, ma come motori dello sviluppo. Ma il territorio italiano è anche attraversato, più spesso nelle aree interne, da un insieme di centri, borghi e città minori che rappresentano la ricchezza di un tessuto urbano diffuso, ancorché di dimensioni ed entità ridotte.

Nell'attuale competizione globale, segnata dalle grandi megalopoli e le nuove geografie continentali che ormai da tempo prendono forma e assegnano ruoli ed egemonie, l'Italia propone un modello alternativo di organizzazione del territorio, un modello non caratterizzato da grandi concentrazioni urbane, ma da un forte **policentrismo territoriale**.

Una sfida originale che impone tuttavia di avviare profondi processi di **rigenerazione urbana** e riqualificazione ambientale, in termini di riduzione del consumo del suolo, mitigazione dei cambiamenti climatici e miglioramento dell'efficienza energetica del patrimonio edilizio.

Un **modello policentrico** che sarà capace di coniugare in modo nuovo, nel paese delle cento città, i concetti di *smart city*, *smart communities*, di **resilienza, innovazione e sostenibilità ambientale**. Un policentrismo in grado di garantire non solo il benessere dei propri cittadini ma anche di proporsi, in termini di inclusione sociale e territoriale, come **nuovo modello di accoglienza** per quanti premono ai nostri confini, in fuga dalla miseria e dalla guerra.

Queste esigenze, che già da tempo si segnalano come priorità per ogni programmazione che guardi ad una reale modernizzazione del Paese, acquistano ulteriore e più cogente valore all'indomani dell'emergenza sanitaria del Covid 19 e della crisi causata dalla consapevolezza della fragilità dei modelli – insediativi, abitativi, lavorativi, trasportistici etc. -così come ereditati dal recente passato e che reclamano, anche sotto questa visuale e secondo gli obiettivi del *New Green Deal*, forti azioni di cambiamento verso una **transizione ecologica** come nuovo modello di sviluppo del paese.

Strettamente connesso al tema delle città è quello del patrimonio edilizio, ed in particolare della **residenza**, anch'essa da considerare come **infrastruttura immobiliare**. In questo caso l'obiettivo della rigenerazione urbana si declina in quello della messa in sicurezza, efficientamento energetico e, più in generale, del recupero ed innalzamento prestazionale del patrimonio immobiliare, pubblico e privato, di cui sono costituite le nostre città e, di queste, le aree periferiche.

In Italia, almeno a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso, le politiche abitative sono, se non **scomparse da ogni agenda politica**, iniziativa legislativa e conseguente azione amministrativa e programmatica, di certo relegate ai margini delle scelte e delle priorità nell'attività di governo.

Una tale inazione ha comportato un drammatico peggioramento delle condizioni del patrimonio residenziale pubblico esistente, ai limiti della obsolescenza funzionale e degrado fisico e un mancato ricambio con uno stock di nuovi alloggi, anche di edilizia residenziale sociale. Dalla fine degli anni ottanta del secolo scorso, l'offerta pubblica di case economiche si è ridotta nel nostro paese di circa il 90%. L'Italia resta agli ultimi posti delle graduatorie continentali, in termini di alloggi pubblici, con una percentuale del 4% a fronte della media europea del 30%.

Anche dal punto di vista qualitativo e prestazionale, il parco alloggi è del tutto inadeguato a fronteggiare la nuova domanda, espressione delle dinamiche demografiche e sociali che hanno, nel corso degli ultimi decenni, completamente trasformato la società italiana, per composizione dei nuclei familiari, invecchiamento della popolazione, incidenza della componente costituita da migranti, etc.

La crisi sanitaria e la fase del *lockdown* hanno acuito e rese più esplicite le disuguaglianze sociali nel nostro paese, riflettendosi pesantemente anche sulla condizione abitativa delle fasce più deboli, evidenziando un'emergenza abitativa già molto preoccupante in numerose realtà urbane prima della pandemia.

Ulteriori trasformazioni ed esigenze hanno riguardato il concetto stesso di abitare, con l'introduzione di modalità quali il *co-housing* e il *co-living*, con la forte presenza, più recentemente, di soggetti giovani e/o studenti.

Il tema dell'abitare, che torna in questa fase insistentemente alla ribalta, registra oggi **due forti ritardi**:

- Pessima qualità del patrimonio edilizio pubblico esistente;
- Necessità di un incremento diffuso di quote di edilizia residenziale pubblica (ERP) e edilizia residenziale sociale (ERS), per intercettare la domanda di alloggio di chi ha difficoltà ad accedere all'offerta privata.

---

## la proposta

C'è un ambito tematico del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nel quale possono confluire molte delle Sfide e delle Missioni individuate, materializzandosi in spazi fisici e luoghi di vita: dare una risposta al fabbisogno abitativo pubblico e sociale degli italiani, rigenerare le aree periferiche delle città e rianimare le aree interne del nostro paese.

### Per rispondere a questo fabbisogno si propone, all'interno del PNRR, un **Piano Nazionale per l'abitare sostenibile, la rigenerazione urbana e l'inclusione sociale.**

La realizzazione di un significativo stock di **alloggi sociali** e la **rigenerazione urbana** di molti quartieri delle nostre città può comportare in questo senso:

- un adeguamento del patrimonio edilizio in termini di sicurezza e prevenzione sismica, di **efficientamento energetico** e in chiave di decarbonizzazione, di elevamento prestazionale e decoro urbano, l'infrastrutturazione digitale degli edifici in chiave *smart building / smart home*;
- una consistente **offerta di nuove tipologie di alloggi** a prezzi calmierati indirizzata alle fasce più deboli del mercato e alla nuova domanda di abitazioni per giovani, studenti, anziani, persone sole, migranti etc. in chiave di inclusione sociale e territoriale;
- una riqualificazione ambientale di estese porzioni di territorio, in particolare le moderne **periferie delle aree metropolitane e urbane**, ma non solo, adeguando gli standard urbanistici, migliorando le dotazioni di spazi comuni e aree verdi, contrastando gli effetti negativi dei cambiamenti climatici.

Gli interventi si pongono come ulteriore risposta alle trasformazioni intervenute a seguito dell'emergenza Covid-19, nella direzione di nuovi modelli abitativi e lavorativi, intesi anche come co-living e co-working.

Il Piano nazionale per l'abitare sostenibile, come Piano di rilancio in tema di politiche abitative e di rigenerazione urbana intercetta, in sintesi, ben 6 dei 9 obiettivi fissati dal PNRR:

- **Digitalizzazione**
- **Infrastrutture più sicure ed efficienti**
- **Un Paese più verde e sostenibile**
- **Resilienza e competitività**
- **Sostegno alla principale filiera produttiva italiana, il comparto delle costruzioni con il suo indotto**
- **Un Paese più equo ed inclusivo.**

Eguale, per quanto riguarda le 6 Missioni, il Piano ne realizza 3:

- **Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo**
- **Rivoluzione verde e Transizione ecologica**
- **Equità sociale, di genere e territoriale**

Il Piano interviene alla **scala urbana**, con riferimento a complessi e quartieri per lo più localizzati nelle periferie delle città grandi e medie ed a quella edilizia, del singolo edificio. In ogni caso sono anche coinvolte le **aree esterne**, nell'ottica della riqualificazione ambientale, con una serie di interventi volti a contrastare fenomeni, legati ai cambiamenti climatici, a ricucire le fratture esistenti tra ambiti e quartieri cittadini, per favorire un'integrazione spaziale, funzionale e sociale.

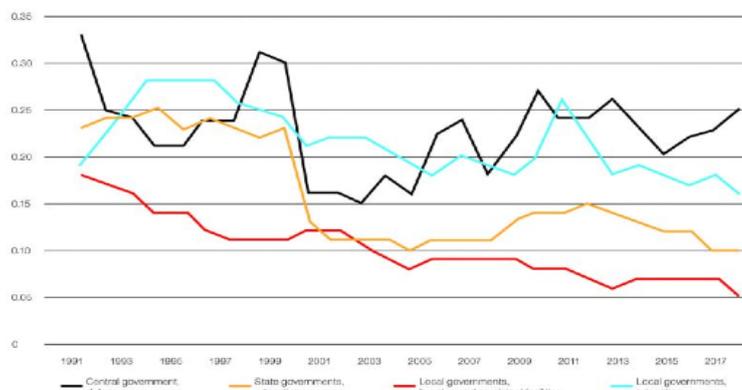
## criticità e bisogni

Dall'ultimo Rapporto biennale sullo stato dell'housing in Europa, redatto dal Parlamento Europeo nel 2019, si evince che l'attuale patrimonio ERP in Italia costituisce poco più del 4% dello stock abitativo complessivo del Paese, ben al di sotto della media europea.



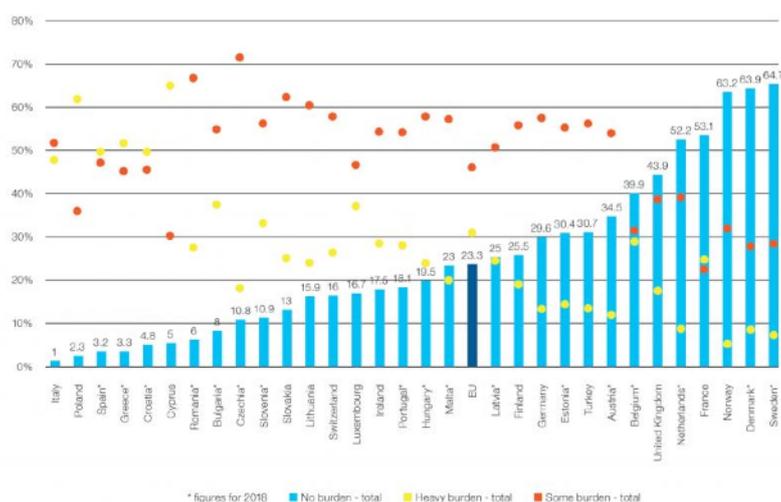
Anche considerando che la spesa per il sostegno al diritto alla casa in Europa è andata diminuendo costantemente dal 1991 in poi e rappresenta, per quasi tutti i Paesi europei, la categoria di spesa più bassa nel welfare

Figure 6  
Public gross fixed capital formation by government and purpose (as a percentage of GDP)  
Source: European Commission



l'Italia resta il fanalino di coda di una graduatoria sulla percezione da parte delle famiglie del sostegno pubblico agli oneri di mantenimento della propria abitazione. Il rapporto dell'EU riconosce che il settore dell'edilizia residenziale pubblica italiana continua a soffrire della mancanza di finanziamenti e di problemi nella manutenzione e gestione degli alloggi.

Figure 4  
Households' Judgement of their Housing Cost Burden - 2017 (All Households)  
Source: EU-SILC [ilc\_mdcd04]



Fenomeni che, uniti alla dismissione dell'edilizia pubblica avviata negli anni '90, determinano una costante diminuzione degli alloggi disponibili; sarebbero necessari maggiori investimenti pubblici, **sostenuti anche dal Governo centrale**, per migliorare la qualità e aumentare lo stock di alloggi disponibili. Inoltre, i risultati positivi ottenuti nel settore dell'edilizia sociale privata, potrebbero essere potenziati favorendo l'integrazione e il coordinamento tra gli attori coinvolti.

Secondo Nomisma, nello studio del 2017 su “Dimensioni e caratteristiche del disagio abitativo in Italia”, **degli oltre 4 milioni di famiglie in locazione privata, il 41,8%, corrisponde a circa 1,7 milioni di famiglie, paga un canone superiore al 30% del reddito annuo.**

Questa fascia di disagio economico diventa acuto per quasi 1,2 milioni di famiglie, giovani/adulte e anziani soli in condizioni economiche e lavorative problematiche, le cui caratteristiche più ricorrenti sono:

- Famiglie straniere
- Capofamiglia separato/divorziato e vedovo/a
- Single
- Capofamiglia di 35-44 anni e anziani
- Non occupato e pensionato
- Classi basse di reddito familiare
- Molta difficoltà a far fronte delle spese mensili
- Corrispondono canoni esigui
- Molto diffuso il ritardo nel pagamento del canone

Uno studio di Banca d'Italia - SIDIEF dell'aprile 2019 evidenzia altresì che **il mercato delle locazioni si sposta verso una domanda più ricca** e sempre più interessata a brevi periodi di utilizzo della casa, sia per vacanza che per lavoro, mentre l'offerta, per le categorie citate precedentemente, o comunque le più deboli dal punto di vista economico, si va sempre più riducendo.

In definitiva, il mercato delle locazioni private risulta sempre meno accessibile, tanto è che il **Fondo nazionale destinato al sostegno all'affitto**, fermo dal 2015, è stato ri-finanziato dal Governo nel 2019 e nel 2020, ma in misura del tutto insufficiente rispetto alle aspettative, di gran lunga superiori alle risorse disponibili.

In Campania, ad esempio, si sono registrate circa 65.000 domande di contributo per il 2019, per un fabbisogno complessivo che sfiora i 90 milioni di euro, a fronte di una dotazione assegnata dallo Stato pari a circa 12 milioni.

Il dato in sé, peraltro, è in grado di offrire un parametro significativo per calcolare il fabbisogno abitativo pubblico, perchè i richiedenti hanno i medesimi requisiti richiesti per l'accesso all'ERP, ovvero ISEE inferiore a 25.000€ e impossidenza di alloggi adeguati al proprio nucleo familiare.

Riepilogando in conclusione, le criticità più rilevanti che si presentano in Italia possono essere così riassunte:

- Famiglie in affitto al 2018 pari al 20.8% del totale delle famiglie con punte massime per la Campania pari al 29.9%;
- Alto numero di famiglie che sostiene un canone superiore al 30% del reddito familiare;
- Riduzione del numero medio dei componenti familiari da 4 a 2,4;
- Aumento delle famiglie monopersonali fino al 32 % del totale (single, separati, lavoratori fuorisede...)
- Aumento degli anziani

In questo contesto, è possibile individuare due aree principali di disagio abitativo: chi non dispone delle risorse necessarie a vivere in uno spazio dignitoso c.d. “povertà assoluta”

corrispondente al fabbisogno ERP e chi non trova sul mercato una risposta al problema casa c.d. “povertà relativa” che forma la domanda di Edilizia Residenziale Sociale.

La sfida dell’edilizia sociale e del soddisfacimento del nuovo bisogno abitativo non consiste pertanto solo nel tornare a produrre più alloggi, ma anche, e soprattutto, nel cercare **nuove soluzioni abitative integrate e sostenibili**

Il fabbisogno abitativo inevaso è strettamente connesso, poi, con il bisogno di politiche di rigenerazione di tipo integrato che, sia per i rioni esistenti che per le aree di rigenerazione, potranno dare un contributo notevole alla lotta all’esclusione sociale. Una vera riqualificazione urbana sociale e culturale dovrebbe partire dalla casa e nello specifico dall’edilizia residenziale pubblica un’operazione che dovrebbe fungere da traino ed essere un esempio per diffondere buone pratiche di efficientamento energetico e miglioramento sismico degli edifici

L’attuale stock abitativo è costituito da un rilevante numero di edifici costruiti negli anni 50/60/70 che necessitano di interventi di manutenzione profonda, di miglioramento antisismico e che risultano particolarmente energivori.

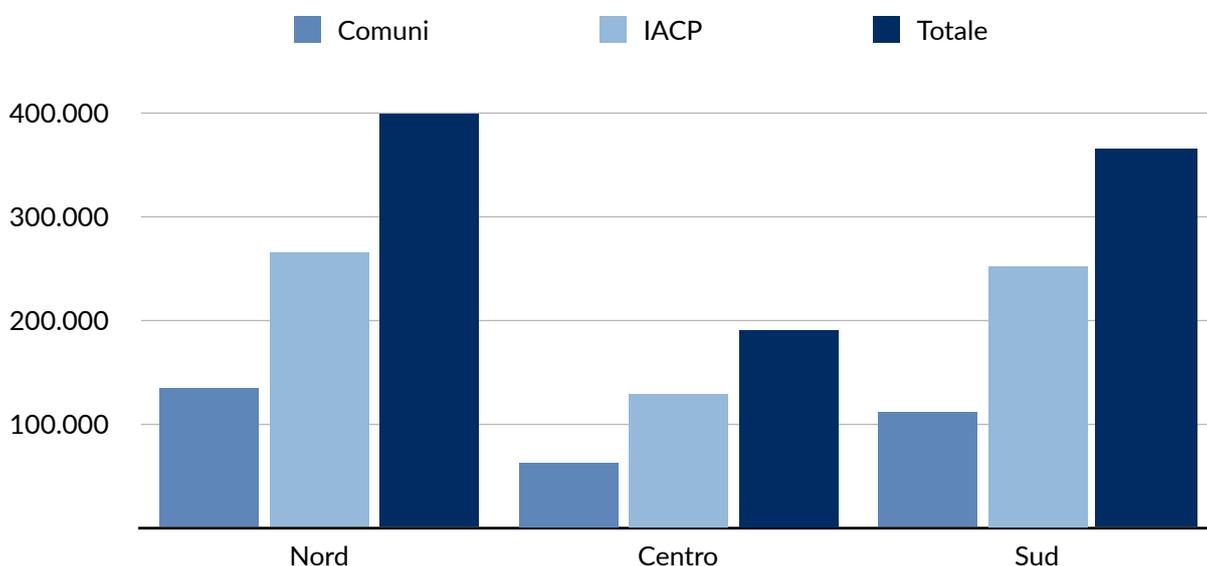
In totale, circa 3 edifici su 4 sono stati costruiti prima del 1981, cioè senza nessun principio normativo di risparmio energetico o di sicurezza antisismica. Dal punto di vista energetico, per esempio, il fabbisogno termico medio degli edifici residenziali esistenti è circa quattro volte superiore alla media degli edifici costruiti secondo le recenti normative sull’efficienza energetica.

**In merito al fabbisogno di riqualificazione è necessario considerare quindi la consistenza e la distribuzione del patrimonio ERP esistente, che oggi conta circa 1 milione di alloggi.**

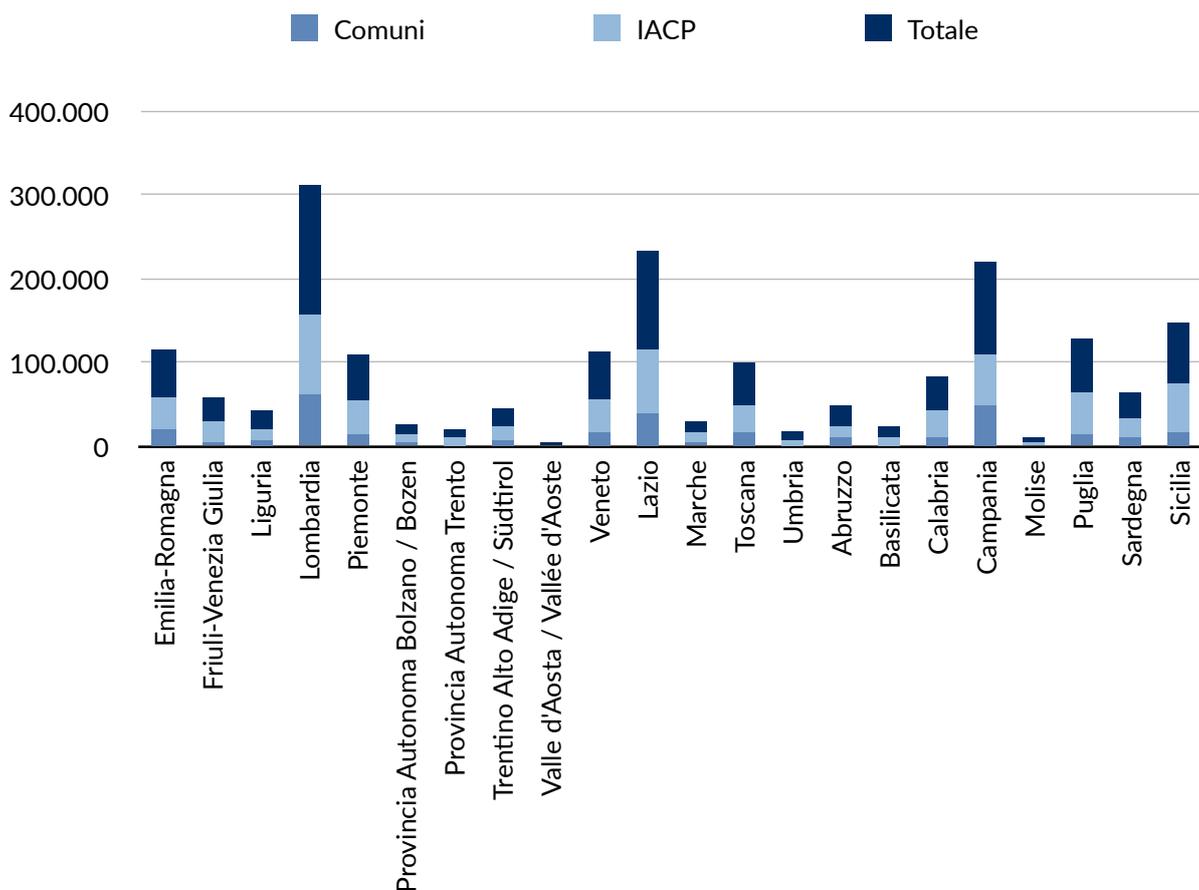
**Infatti i dati dell’ultimo censimento dell’Istat raccontano che il patrimonio ERP in Italia è costituito da:**

- 645.230 alloggi ex IACP;
- 306.838 alloggi appartenenti ad altre amministrazioni pubbliche;
- 74.000 alloggi di cooperative;
- 41.000 alloggi di enti previdenziali.

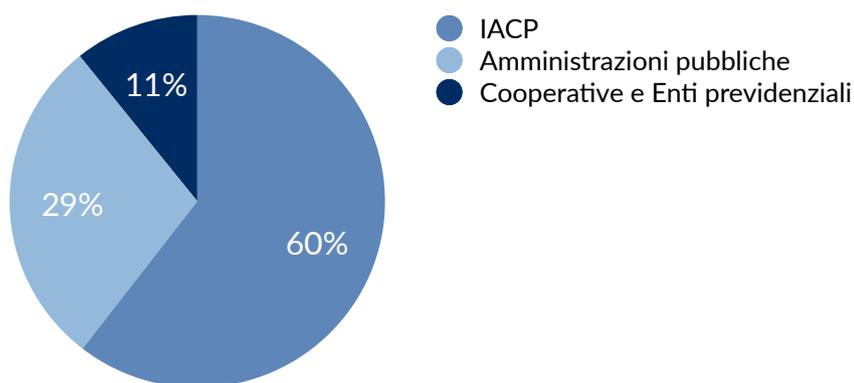
Alloggi ERP di proprietà Comuni e IACP (censimento ISTAT 2011)



### Consistenza e distribuzione del patrimonio ERP esistente (censimento ISTAT 2011)



### Alloggi in Italia IACP - Amministrazioni pubbliche - Cooperative - Enti previdenziali (censimento ISTAT 2011)



Tale dato dovrà poi essere messo in relazione alla vetustà, alle caratteristiche costruttive e allo stato di conservazione (che insieme danno indicazioni sulle caratteristiche energetiche), nonché al grado di esposizione al rischio sismico, al fine di programmare gli interventi.

# 2

## il piano

---

### le misure

La rigenerazione urbana di aree pubbliche dismesse e/o la demolizione-ricostruzione di agglomerati di edifici di ERP in condizioni totalmente inadeguate, può essere lo strumento per aumentare il numero di alloggi di ERP e riprogettare in un processo partecipato e condiviso gli spazi comuni e il loro uso.

Il Piano si attua attraverso due Misure principali con progetti specifici:

1. La **riqualificazione e l'incremento del patrimonio ERP** (Edilizia Residenziale Pubblica) esistente e la connessa rigenerazione dei quartieri periferici.
2. La **realizzazione di nuovi alloggi ERS** (Edilizia Residenziale Sociale) ed **ERP**, prioritariamente con la riconversione di immobili dismessi e un ridotto consumo di suolo.

Con la **misura 1** si intende riqualificare la gran parte dei complessi e degli alloggi di Edilizia economica e popolare, realizzati tra gli anni '50 e '80 del secolo scorso, al di fuori di ogni criterio di sicurezza sismica, di risparmio energetico, di superamento delle barriere architettoniche, etc.

Molti dei quartieri, già IACP e 167, costituiscono oggi i luoghi del degrado fisico e ambientale, del disagio sociale, dell'emarginazione e della criminalità. La loro rinascita costituisce, oltre che un investimento dal punto di vista edilizio, ambientale e territoriale, la preconditione per un riscatto civile, per l'integrazione e l'emancipazione di estese fasce sociali deboli, per la messa in sicurezza di interi ambiti cittadini.

La **misura 2** è volta a recuperare un ritardo ormai decennale in termini di produzione edilizia per alloggi pubblici e sociali, comunque limitando al massimo il consumo di suolo.

In Europa l'Italia rappresenta uno degli ultimi Paesi nella graduatoria relativa al patrimonio di alloggi pubblici.

**Complessivamente, nei prossimi 6 anni, il piano si propone di riqualificare 200.000 alloggi esistenti e realizzare 300.000 alloggi nuovi (150.000 erp e 150.000 ers).**

---

## descrizione misura 1

Negli anni intercorrenti **tra il 1949 e il 1963** sono stati costruiti, attraverso il Piano INA-Casa, oltre **350 mila alloggi**. Si stima che una quantità equivalente sia stata realizzata, fino al 1998, in particolare utilizzando i proventi relativi a contributi ex Gesca. Dell'intero patrimonio di edilizia residenziale pubblica solo circa il **15% ha meno di vent'anni di vita**, la restante parte è stata edificata in un'epoca che va da 50 a circa 70 anni fa.

La riqualificazione del patrimonio varia da interventi di restauro o manutenzione straordinaria, per gli edifici più recenti e a norma, alla ristrutturazione edilizia ovvero alla demolizione e ricostruzione per quelli più degradati. La proprietà degli edifici ERP è suddivisa, per la quasi totalità, tra ex IACP e Comuni.

È possibile procedere ad un sistematico Piano di riqualificazione del patrimonio esistente, affidando, per il tramite delle Regioni, agli ex Istituti Autonomi per le Case Popolari (IACP), comunque denominati, alle Agenzie regionali l'intervento con l'utilizzazione degli incentivi di cui all'eco, sisma e super-bonus, bonus facciate, nonché ai contributi del Gestore Servizi Energetici (GSE), ecc.

Eguale per i Comuni, dotati di società preposte alla gestione del patrimonio, sarà possibile utilizzare le forme di credito fiscale, mentre per quelli sprovvisti si potrà ricorrere a forme di concessione a tempo dei beni oggetto di riqualificazione, alle rispettive Agenzie regionali per la casa (ex Istituti Autonomi per le Case Popolari-IACP).

---

## descrizione misura 2

Come articolato nei paragrafi precedenti, il disagio abitativo si articola in due fasce: chi non dispone delle risorse necessarie a vivere in uno spazio dignitoso c.d. "povertà assoluta" corrispondente al fabbisogno Edilizia Residenziale Pubblica **ERP** e chi non trova sul mercato una risposta al problema casa c.d. "povertà relativa" che forma la domanda di Edilizia Residenziale Sociale **ERS**.

I recenti fenomeni di impoverimento di una larga fascia di popolazione, con capacità reddituale superiore ai limiti stabiliti per l'accesso ad un alloggio pubblico, ma non sufficiente per contenere un affitto sul libero mercato entro un livello fisiologico (25, max 30% del proprio reddito), determinano una richiesta sempre più pressante di disponibilità di alloggi della **tipologia 70/80 mq.** ad un costo di **250/300 euro mensili**.

È la dimensione dell'*housing* sociale, ancora troppo poco diffusa in Italia, ma soprattutto, lì dove esistente, concentrata territorialmente, ed assente quasi del tutto nel Mezzogiorno. Per colmare questo vuoto si propone di finanziare, con **contributo del 50%**, il costo di realizzazione degli alloggi sociali da immettere sul mercato, nelle forme tipiche di vendita, locazione a riscatto, locazione a canone concordato.

Lo strumento che si propone è l'attivazione di un **Fondo per l'investimento nell'alloggio sociale (FIAS) (Nazionale per l'abitare sostenibile)** replicato per ciascun territorio per il tramite di un **Fondo regionale per l'infrastruttura dell'abitare (FRIA)**. Questa articolazione è suggerita dall'esperienza compiuta nel decennio scorso, con i ricordati squilibri territoriali, per

garantire un'equa distribuzione regionale delle risorse e degli interventi. È presumibile che, per l'attivazione di un numero significativo di progetti e realizzazioni, occorra un radicamento territoriale, una conoscenza dei luoghi e delle situazioni, una capacità rapida di intervento. La formula del finanziamento a fondo perduto e della creazione del Fondo Nazionale e dei Fondi regionali consegnerà ulteriori risultati:

- un moltiplicatore 1:2 delle risorse impiegate;
- un coinvolgimento di una molteplicità di soggetti, istituzionali, finanziari, imprenditoriali, con l'attivazione di forme di partenariato pubblico-privato;
- la creazione di ulteriore valore determinato dalle quote del Fondo e dalle sue rendite;
- le garanzie in ordine alla gestione dei beni, affidate a soggetti professionalizzati (SGR, Gestione sociale ecc.);
- la realizzazione di quote di patrimonio pubblico, eventualmente dismesso, da conferire come quota alla costituzione dei Fondi.

Ciascuna di queste linee evidentemente consente di **prefigurare impatti molto significativi** dal punto di vista dell'efficacia dell'uso delle risorse e quindi del contrasto alla riproduzione del disagio con significativi programmi di prevenzione e **superamento delle condizioni di esclusione sociale**. Questo implica evidentemente anche un buon uso delle risorse e un risparmio in prospettiva dei costi economici e sociali determinati dalla riproposizione dell'esclusione sociale.

---

## la dimensione green del piano

La dimensione green del Piano punta a costruire una **cittadinanza ecologica** in cui si ha diritto ai grandi beni (alla salute, alla crescita, alla qualificazione della propria esistenza) in contesti in cui la qualità delle relazioni siano messe in un contesto di accresciuta vivibilità, ed in cui il verde svolge un ruolo prezioso ed indispensabile da mettere nelle priorità delle scelte.

Si propongono **5 punti per la rivoluzione verde e la transizione ecologica**

1. Riorganizzare il territorio attraverso le **infrastrutture verdi e blu** che diventano una questione centrale, considerate come:
  - Spazio di adattamento dei rischi
  - Serbatoio di produzione dei servizi ecosistemici e di contrasto al consumo di suolo
  - Luogo dove prende forma il metabolismo urbano (acqua, rifiuti, economia circolare) negli spazi aperti.
  - Rete delle acque
  - Paesaggi vegetali
  - Recupero aree di scarto
  - Mobilità dolce
  - Luoghi di convergenza di azioni multiattoriali
2. Affrontare la **dimensione multirischi** con una azione integrata;
3. Rendere più ecologicamente sostenibili i **luoghi dell'abitare**, attraverso politiche di intervento che riducano il consumo di energia delle nostre case;

4. **Creare spazi verdi di estensione della casa** e del lavoro, della scuola e degli uffici con sistemi innovativi e tecnologici.
5. La **riforestazione urbana** dentro e intorno alla città per offrire alla società benefici e servizi fisiologici, sociologici, economici ed estetici.

---

## le sfide e gli ambiti tematici

Le sfide che ci si propone di affrontare attraverso questo Piano sono:

- **contrastare la dispersione insediativa** e garantire l'uso sostenibile del suolo, contenendone il consumo, favorendo il riuso ed il recupero delle aree già urbanizzate;
- **esplicitare il concetto di rigenerazione urbana** più ampio della riqualificazione urbana in quanto includente diverse tipologie d'intervento come la riqualificazione, la sostituzione, la densificazione, l'innovazione urbana, nonché, se riferita alle aree libere periurbane ed urbane residuali, la realizzazione di una vera e propria infrastruttura verde necessaria anche nell'ottica della definizione di nuove categorie di funzioni e di spazi urbani che, nel disegno condiviso di area vasta, assolvano prioritariamente all'assorbimento di molte compressioni urbane;
- **salvaguardare**, attraverso la riqualificazione dei centri urbani, la dimensione specifica di ognuno di essi (le città metropolitane, le città medie, i piccoli centri) e dunque la **varietà degli stili di vita** e le diverse tipologie di attività umane che essi consentono e favoriscono: dalle ex aree industriali delle aree metropolitane che esigono idonei programmi di riconversione, al sistema dei piccoli comuni con la dimensione comunitaria che può favorire un moderno rilancio dell'agricoltura e il riutilizzo dei piccoli centri abbandonati;
- affrontare la rigenerazione urbana con un approccio alla **gestione sociale delle politiche abitative**, ritenuta importante costola delle politiche urbane, attraverso l'incentivazione dell'edilizia sociale e con la garanzia di soluzioni al disagio intermedio e di categorie socialmente rilevanti ma non necessariamente indigenti (giovani coppie, studenti, single, sfrattati, lavoratori provvisoriamente presenti, ecc.) con la necessità di interventi sull'affitto e con una offerta diversificata (canone sociale, contributo all'affitto, affitto e riscatto, cc.);
- ridurre le emissioni attraverso l'**efficientamento energetico degli edifici**, pubblici e privati, ed il ricorso all'energia da fonti rinnovabili, accompagnando sia le problematiche poste dall'installazione di fonti rinnovabili in specifici contesti - centri storici-, sia l'incentivazione di interventi di rivegetazione e rinaturalizzazione di aree periurbane ed urbane e reti ecologiche in area urbana (biodiversità) anche per il contrasto ai cambiamenti climatici che, privilegiando le aree marginali incolte lungo le infrastrutture, aree degradate ed abbandonate, aree ai margini dell'edificato, potranno anche avere una funzione sociale: aree di sosta, per lo svago, per la didattica, per lo sport, ecc.
- **mettere in sicurezza il patrimonio edilizio**, sottoposto a pericolo derivante dal rischio sismico molto forte nel nostro Paese, al fine di proteggere il bene primario della vita degli abitanti e ridurre i costi delle emergenze per la ricostruzione;

Gli ambiti tematici del Piano sono:

- il sostegno all'adozione di **piani urbani per il miglioramento della qualità dell'aria e della forestazione urbana** soprattutto in riferimento al cambiamento climatico e a rendere la città resiliente con soluzioni urbanistiche, abitative, produttive, e con impianti urbani e reti sociali, che pongano le comunità urbane in grado di fronteggiare nuove emergenze non più solo ambientali, ma anche sanitarie, sociali ed economiche per il futuro della città;
- il sostegno alla protezione dell'ambiente con **rimboschimenti** e ricostruzioni boschive come sistema di connessione tra i centri minori con la grande città (infrastruttura verde e rete ecologica) che va visto anche come adduttore di microeconomie con nuove funzioni urbane/territoriali;
- il sostegno alle attività di **riqualificazione del patrimonio** edilizio pubblico esistente con i principali attori delle politiche per la casa, gli ex IACP, per la rigenerazione dei vecchi quartieri di ERP da trasformare;
- il sostegno alle famiglie disagiate per rafforzare la **coesione sociale**, la solidarietà intergenerazionale e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro;
- il sostegno alle attività di riqualificazione del patrimonio edilizio privato esistente, dei **borghi e delle aree interne e montane**, da parte dei privati con la creazione di Fondi di Investimento per il sostegno con l'impegno di garantire una quota fissa di ERP e di ERS;
- il sostegno al sistema diversificato di servizi pubblici anche con gestione privata che devono innervare i quartieri in una logica moderna di una "**città in quindici minuti**" per ridurre la necessità di spostamento;
- il sostegno al miglioramento dell'**efficienza energetica e antisismica degli edifici pubblici** e nel settore dell'edilizia abitativa;
- il sostegno ad una **moderna e innovativa gestione** da parte di Enti pubblici preposti degli eco-quartieri e dei servizi pubblici anche prevedendo la partecipazione del terzo settore per garantire la cura, la manutenzione dei beni e l'efficacia degli interventi.

---

## **i criteri di valutazione**

Il Piano Nazionale per l'abitare sostenibile, la rigenerazione urbana e l'inclusione sociale rispetta i seguenti criteri:

- Progetti che riguardano principalmente **beni pubblici**;
- **Monitorabilità** del progetto in termini di traguardi intermedi e finali, nonché del collegamento tra tali realizzazioni e gli obiettivi strategici del PNRR;
- Progetti che per l'implementazione e il finanziamento prevedono forme di **partenariato pubblico-privato**;
- Patto occupazionale, oppure stima affidabile del **beneficio occupazionale**;
- **Basso consumo di suolo** e utilizzo efficiente e sostenibile di risorse naturali.

## i costi del piano

### MISURA 1

La riqualificazione di 200 mila alloggi del patrimonio ERP (Edilizia Residenziale Pubblica) esistente e la connessa rigenerazione dei quartieri periferici

#### Costo risanamento alloggio tipo

<b>Costo medio di riqualificazione di alloggi ERP esistenti /</b> Manutenzione straordinaria, restauro, ristrutturazione, demolizione e costruzione	€/alloggio	<b>70.000</b>
<b>Miglioramento della dotazione infrastrutturale</b> della qualità ambientale e dei servizi ecosistemici	€/alloggio	<b>14.000</b>
<b>totale costo riqualificazione unitario</b>	€/alloggio	<b>84.000</b>
<b>totale costo piano intervento per la riqualificazione</b>	miliardi/euro	<b>16,8</b>

### MISURA 2

La realizzazione di 300 mila nuovi alloggi ERP (Edilizia Residenziale Pubblica) ed ERS (Edilizia Residenziale Sociale), prioritariamente con la riconversione di immobili dismessi e un ridotto consumo di suolo

#### Costo costruzione alloggio tipo / Superficie Lorda di Pavimento (SLP) 70 mq.

<b>Costo di costruzione /</b> incidenza suolo, oneri, costruzione, sistemazioni esterne, spese tecniche ecc.	€/mq	<b>1.200</b>
<b>Miglioramento della dotazione infrastrutturale</b> della qualità ambientale e dei servizi ecosistemici	€/mq	<b>230</b>
<b>totale costo costruzione unitario</b>	€/mq	<b>1.430</b>
<b>totale costo alloggio (mq. 70* x 1.430 €/mq.)</b>	€/alloggio	<b>100.000</b>

Costo per la realizzazione di n. <b>150.000</b> nuovi alloggi ERP (Totale finanziamento pubblico)	miliardi/euro	<b>15</b>
Costo per la realizzazione di n. <b>150.000</b> nuovi alloggi ERS (Contributo pubblico al 50%)		<b>7,5</b>
<b>totale investimento pubblico</b>		<b>22,5</b>
<b>totale investimento a carico di altri soggetti</b> (costo a carico di soggetti privati, terzo settore o altro al 50%)		<b>7,5</b>
<b>totale investimento misura 2</b>		<b>30</b>

## I NUMERI DEL PIANO

Totale alloggi da realizzare e riqualificare		500.000
Costo finanziamento pubblico per il risanamento di 200 mila alloggi (MISURA 1)	<i>miliardi/euro</i>	16,8
Costo finanziamento pubblico a carico del Piano per la realizzazione di 300 mila nuovi alloggi (MISURA 2)		22,5
Totale investimento pubblico del Piano		39,3
Totale investimento di altri soggetti del Piano (MISURA 2)		7,5
<b>totale investimento del piano</b>		<b>46,8</b>

\* per la simulazione proposta nel paragrafo successivo degli impatti energetici, con riferimento agli alloggi esistenti si è fatto riferimento ad un alloggio tipo con SLP pari a mq 98, mentre per i costi di costruzione dei nuovi alloggi da realizzare, coerentemente alla composizione attuale dei nuclei familiari, si è fatto riferimento ad un alloggio tipo con una SLP pari a 70 mq.

---

## i criteri per il riparto regionale

Fissati i criteri di determinazione del fabbisogno nazionale relativo alle due misure di intervento ipotizzate, si pone ora la necessità di individuare la modalità di ripartizione tra le Regioni delle risorse complessivamente impegnate, distinte tra le due diverse misure di intervento.

Il **criterio di riparto maggiormente utilizzato** nel tempo per quasi tutti i finanziamenti statali è stato quello demografico, in un rapporto diretto con la **popolazione residente**. In alcuni casi, al criterio demografico si è aggiunto un altro parametro, relativo alla tipologia di finanziamento particolare, come ad esempio il numero dei provvedimenti di sfratto per morosità, nel caso del Fondo destinato al sostegno degli inquilini morosi incolpevoli di cui all'art. 6 comma 5 della Legge 124/2013 oppure il numero di domande insoddisfatte di edilizia residenziale pubblica, nel caso del Fondo ex L. 457/78 recentemente riprogrammato a favore di Programmi integrati di Edilizia Residenziale Sociale, di cui alla Delibera CIPE n. 127 del 2017 e s.m.i.. Quando non è stato previsto un riparto preventivo tra le Regioni, perché la selezione dei progetti da finanziare è stata centralizzata e attuata su scala nazionale, è stato comunque **sempre previsto il finanziamento di almeno un progetto per regione**, nel rispetto, altresì, della percentuale minima del **34% delle risorse, da destinare obbligatoriamente ai territori del Sud Italia** (vedi per ultimo il Programma Qualità dell'Abitare, in via di emanazione)

Per interventi di **ristrutturazione ed efficientamento energetico degli alloggi ERP**, come nel caso della Legge 80/2014, si sono utilizzati i seguenti criteri:

- numero decreti di sfratto e numero alloggi di risulta da ristrutturare (per la linea di finanziamento di € 15.000 ad alloggio)
- numero famiglie in affitto e numero alloggi ERP esistenti (per la linea di finanziamento di € 50.000 ad alloggio)

Per completare questo breve excursus, va citato il lavoro condiviso dal Coordinamento delle Regioni nel 2016, per la definizione di un parametro di riparto sintetico denominato **INDICE DI DISAGIO ABITATIVO**, espressione delle seguenti quattro variabili standardizzate:

1. incidenza di povertà relativa familiare; (*fonte indagine ISTAT sulle spese delle famiglie*)
2. provvedimenti di sfratto emessi/totale famiglie anno di riferimento; (*fonte Ministero degli Interni*)
3. famiglie in affitto/totale famiglie al censimento; (*fonte censimento ISTAT 2011*)
4. popolazione residente straniera/popolazione residente totale (*fonte ISTAT*)

Partendo dai criteri già sperimentati, si ritiene opportuno adottare i seguenti **due sistemi di riparto**:

### **1. Riquilificazione alloggi ERP esistenti.**

Si propone di ripartire le risorse in misura direttamente proporzionale alla consistenza del patrimonio.

## **2. Realizzazione nuovi alloggi in risposta al fabbisogno ERP ed ERS.**

Semplificando l'indice di disagio abitativo di cui sopra, si propone l'utilizzo dei seguenti indicatori:

1. popolazione residente (*fonte ISTAT 2019*) peso 30%
2. abitazioni in affitto/totale abitazioni; (*fonte ISTAT 2018*) peso 30%
3. Numero di domande presentate per il fondo affitto L. 431/98 sulla graduatoria 2019 rapportato al numero di famiglie residenti al 01/01/2019 peso 40%.

I primi due sono facilmente reperibili e aggiornati annualmente, il terzo restituisce la fotografia della popolazione in affitto con ISEE corrispondente al limite di reddito per l'accesso all'ERP e costituirebbe pertanto un validissimo misuratore di fabbisogno, una volta fornito da tutte le Regioni.

Un ulteriore criterio potrebbe essere quello che, in funzione dell'attività di monitoraggio, si possano trasferire le risorse alle regioni che dimostrano una maggiore capacità di attuare i progetti nei tempi di realizzazione previsti. Inoltre, per ottimizzare la spesa, si potrebbe ipotizzare di stralciare dal riparto una quota da destinare ai progetti immediatamente cantierabili.

# 3

## gli impatti

### impatti economici e occupazionali

Il settore delle costruzioni ha una serie di caratteristiche strutturali intrinseche che lo rendono idoneo, quando attivato, ad avere significativi effetti positivi sull'intera economia.

La caduta dell'attività produttiva nel settore nell'ultimo decennio ha infatti manifestato inevitabilmente i suoi effetti negativi sul tessuto produttivo in generale, con particolare riferimento a quei settori collegati a monte e a valle con l'industria delle costruzioni.

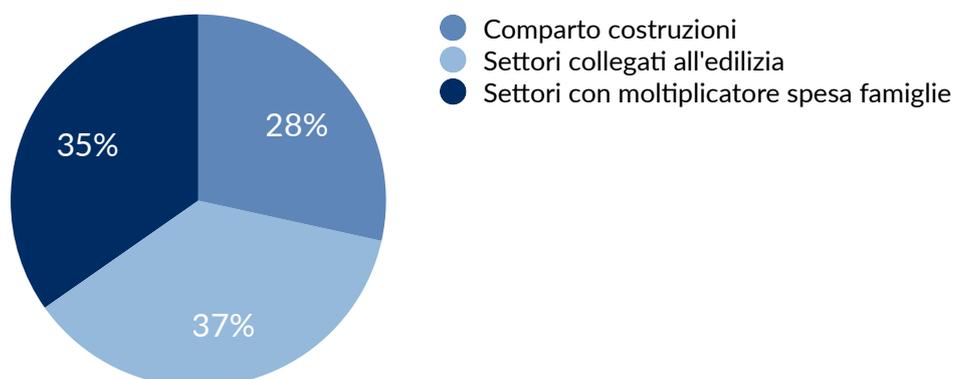
Nell'attuale quadro macroeconomico, e nella definizione di politiche rivolte a rilanciare la crescita economica, va ribadito l'importante contributo che l'industria delle costruzioni può offrire allo sviluppo del paese in termini sia di investimenti che di occupazione unitamente alla contestuale crescita degli altri comparti economici.

La produzione del settore delle costruzioni, suddivisa nelle componenti dei costi intermedi e del valore aggiunto evidenzia che gli acquisti di beni e servizi di tipo intermedio rappresentano il 67,9%, mentre il valore aggiunto (costo del lavoro, contributi sociali a carico del datore di lavoro, ammortamenti e altri redditi, altre imposte) rappresenta il 32,1%.

Utile per comprendere quanto descritto sopra, è il confronto con la produzione e i costi delle imprese appartenenti al settore dell'industria (manifatturiero ed energetico insieme), che mostra che gli acquisti totali di beni e servizi rappresentano nell'industria il 74,8% della produzione di cui quelli importati costituiscono il 23,8%, mentre quelli di produzione interna il 51%.

La filiera delle costruzioni è lunga e complessa ed è caratterizzata da un'elevata intersettorialità: Il settore delle costruzioni acquista infatti beni e servizi dall'88% dei settori economici (31 settori su 36 sono fornitori delle costruzioni) e solo il 4,2% degli acquisti è importato mentre il 95,8% è di produzione interna.

effetti domanda aggiuntiva su investimento di 1 miliardo, pari a 3,5 miliardi

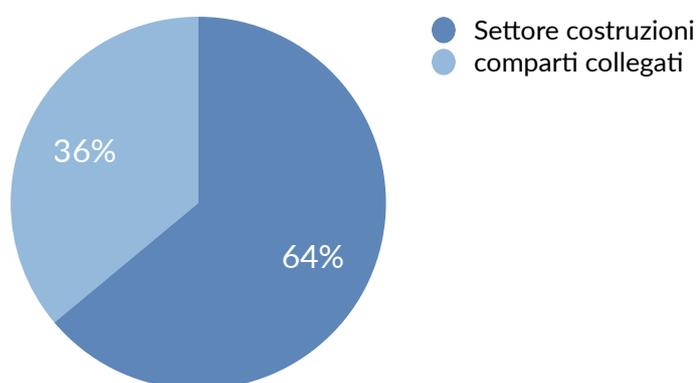


Una domanda aggiuntiva di 1.000 milioni di euro nelle costruzioni genera effetti diretti e indiretti per 2.292 milioni di euro. Tenendo conto anche dell'effetto indotto **la ricaduta sul sistema economico è di 3.513 milioni di euro** di cui:

- 1.000 milioni nel comparto delle costruzioni, pari al 28%;
- 1.292 milioni nei settori direttamente ed indirettamente collegati all'edilizia (beni e servizi necessari al processo produttivo delle costruzioni che a loro volta attivano altri settori in modo indiretto), pari al 37%;
- 1.221 milioni nei settori attivati via moltiplicatore della spesa delle famiglie: le produzioni dirette ed indirette remunerano il fattore lavoro con redditi che alimentano una spesa in consumi finali che a sua volta richiede maggiori produzioni – effetto indotto, pari al 35%.

Per quanto riguarda l'occupazione, la produzione aggiuntiva di 1.000 milioni di euro in costruzioni **produce un incremento di 15.555 unità di lavoro nette di cui 9.942 direttamente nel settore delle costruzioni (pari ad una percentuale del 64%) e 5.613 nei comparti collegati**”.

Impatto occupazionale con investimento di 1.000M



Riferendosi per brevità solo all'impatto delle iniziative più centrate sulle politiche socio educative, con l'adozione sperimentale di **Regie sociali di quartiere** si può prevedere che l'investimento di risorse determinerà un significativo impatto anche in termini occupazionali. Va poi considerato l'ampio indotto diretto: una regia sociale di quartiere attiverà, mettendo in rete anche attori e risorse già in campo, formatori, educatori, animatori, tecnici impegnati nelle attività culturali e di valorizzazione ambientale.

A parte l'impatto occupazionale delle attività di rigenerazione dello spazio e dei manufatti, attraverso i dispositivi da avviare sul versante economico e sociale, da collegare a politiche di sostegno al reddito già in atto, si può prevedere facilmente l'occupazione di diverse decine di giovani professionisti per ciascun quartiere coinvolto nella prima sperimentazione. In termini di coinvolgimento dei beneficiari si può stimare che per ogni quartiere almeno 1500 persone possano essere implicati in quanto destinatari di servizi e altre 200 come protagonisti di percorsi di inclusione formativa e socio lavorativa con indennità previste dalla normativa vigente.

---

## impatti di property

I benefici economici non si esauriscono con l'impulso economico generato dagli investimenti: gli immobili a seguito agli interventi di riqualificazione energetica e rigenerazione urbana, vedono rivalutati il loro valore in una misura che può raggiungere anche il +30%.

Questa eventualità assume importanza soprattutto per il patrimonio immobiliare disponibile, potenzialmente soggetto ad alienazioni e messa a reddito. L'intervento di riqualificazione rappresenterebbe anche un risparmio per gli enti gestori in termini di manutenzione ordinaria e straordinaria, una voce di spesa che nel tempo può assumere un peso rilevante nei costi di gestione.

Infine, i risparmi energetici generati dagli interventi di riqualificazione determinano una minore spesa corrente, quantificabile in 450 milioni di euro all'anno. (Fonte: Nomisma, Rekeep Restart, luglio 2020)

---

## impatti energetici

Oggi il fabbisogno termico medio degli edifici abitativi risulta essere di circa quattro volte superiore alla media rispetto a quelli costruiti secondo le recenti normative sull'efficienza energetica.

**Il Piano si propone di ridurre le emissioni** attraverso l'efficientemente energetico degli edifici ed il ricorso all'energia da fonti rinnovabili e l'incentivazione di interventi di ri-vegetazione e ri-naturalizzazione di aree periurbane ed urbane, in un disegno di reti ecologiche (biodiversità) in funzione di contrasto ai cambiamenti climatici. Attraverso la riqualificazione di ambiti urbani periferici, le aree marginali incolte lungo le infrastrutture, le aree degradate ed abbandonate, le aree ai margini dell'edificato potranno avere una funzione sociale: aree di sosta, per lo svago, per la didattica, per lo sport, ecc. Si può calcolare che attraverso gli interventi di efficientamento degli edifici ERP, di rigenerazione dei quartieri pubblici, ma anche di realizzazione dei nuovi alloggi, ottenuti in massima parte recuperando immobili esistenti, nonché attraverso l'incremento della naturalità urbana, connessa alla riqualificazione delle aree urbane più degradate, si possa ottenere **l'abbattimento di quasi 3.500.000 tonnellate di CO2 all'anno in tutt'Italia, conseguendo e superando l'obiettivo di riduzione dei consumi energetici fissato dall'UE al 70%.**

### A / La rigenerazione del patrimonio di edilizia residenziale

A titolo esemplificativo, supponiamo di migliorare la classe energetica dello stock di abitazioni dalla categoria G alla D, fissata la superficie media di un alloggio in 98 mq.

Consumo in Kwh- classe G 158 Kwh/mq/anno	Consumo in Kwh- classe D 58 Kwh/mq *	Abbattimento consumo energetico G____D
98 mq x 158 = 15.484 Kwh/anno	98 mq x 58 = 5.684 Kwh/ anno	<b>15.484 - 5.684 = 9.800 Kwh/anno</b>

**il risparmio conseguibile con un intervento di buon efficientamento energetico condotto su edifici esistenti, è stimabile - alle condizioni ipotizzate- in 9.180 Kwh annuali per alloggio.**

Assumendo che ogni kw prodotto dalla combustione di gas naturale (o metano) emette circa 0,707 kg di CO2

<i>Quantità di CO2/alloggio prodotta in classe G</i>	<i>Quantità di CO2/alloggio prodotta in classe D</i>	<i>Abbattimento emissioni CO2 G___D</i>
0,707 kg x 15.484 =10.947,18 kg di CO2/anno	0,707 kg x 5684 =4.018,58 kg di CO2/anno	<b>10.947,18 - 4018,58</b> <b>= 6928,60 kg CO2/anno</b>

**l'abbattimento di CO2 ottenibile in un anno è stimabile in 6928,60 kg CO2/ alloggio.**

In queste premesse, queste sono le proiezioni possibili, riguardo agli scenari futuri

<i>Interventi edilizi da Recupero</i>	<i>Abbattimento emissioni CO2/anno</i>
200.000 alloggi esistenti da rigenerare	<b>6928,60 x 200.000 = 1.385.720 T</b>
300.000 alloggi* da recuperare su edifici dismessi	<b>6928,60 x 300.000 = 2.078.580 T</b>

\* il calcolo stabilisce il numero massimo di alloggi su cui calcolare l'abbattimento di emissioni, da cui si dovrà sottrarre la quota di eventuali alloggi ERS da realizzare ex-novo, laddove sarà possibile.

La previsione relativa all'impianto di nuova naturalità urbana (incremento di copertura arborea e incremento dei superfici permeabili), si intenderà discendente dall'applicazione dello standard urbanistico ex DM 1444/68 e dalla contestuale adozione di parametri di calibratura della massa arborea necessaria alla riattivazione e al potenziamento dei servizi ecosistemici ad opera delle aree a verde presenti in area urbana. Tale parametro dovrà intendersi applicabile al processo di rigenerazione che il programma intende attuare nella sua interezza, ossia in esito anche alla creazione del nuovo patrimonio di edilizia residenziale ad opera di interventi di nuova costruzione. Pertanto, la dimensione dell'alloggio medio che si è posta alla base della seguente proiezione riassume in via sintetica e presuntiva anche le nuove pezzature dell'alloggio in S.H., che evidentemente pendono verso dimensioni più ridotte, dovendosi adattare ai mutamenti degli aggregati sociali divenuti più liquidi di quelli della famiglia tradizionale. La scheda che segue, considerando i nuovo alloggi da rigenerare/realizzare, ipotizza una dimensione media dell'alloggio pari a 70 mq e una componente abitativa di 3,5 ab/unità, così realizzando una platea di abitanti pari a 500.000 x 3,5 = 1.750.000 persone.

#### **B / La Rigenerazione della naturalità urbana**

Adottando un parametro di compensazione ecosistemica che fa corrispondere almeno un albero ad alto fusto, due alberi a medio fusto e tre arbusti per ogni cinque abitanti insediati nell'area del programma in argomento, se ne ottiene

**1.750.000 : 5 = 350.000 cluster (5 ab)**, cui corrisponde la messa a dimora di

350.000 x 1 albero prima grandezza = **350.000 unità arboree di 1ª grandezza**

350.000 x 2 alberi di seconda grandezza = **700.000 unità arboree di 2ª grandezza**

350.000 x 3 specie arbustive = **1.050.000 unità arbustive**

**Per un totale di 2.100.000 unità vegetali di forestazione compensativa ecosistemica**

$350.000 \times 1 = 350.000$ unità arboree di 1ª grandezza	$350.000 \times 2 = 700.000$ unità arboree di 2ª grandezza	$350.000 \times 3 = 1.050.000$ unità arbustive
---	---	---

Gli effetti di tale compensazione sullo stoccaggio della CO<sub>2</sub>, possono riassumersi come segue, ipotizzando che le specie arboree - 1a e 2a grandezza- siano

Tipologia	Sequestro di CO <sub>2</sub> a maturità
Acero *	190 kg/anno;
Tiglio nostrano *	140 kg/anno
Olmo comune *	140 kg/anno
Robinia *	140 Kg x 3= 420 kg/anno

Si può ipotizzare che i 2,1 milioni di piante della forestazione urbana siano in grado di sequestrare una quantità di CO<sub>2</sub> pari a  $890 \text{ kg/anno} \times 350.000 = 31.500$  tonnellate /anno di CO<sub>2</sub>.

Attribuendo ad ogni pianta una superficie media di terreno pari a 8 mq, è ipotizzabile che l'operazione di forestazione comporti la disponibilità di una superficie verde complessiva pari almeno a  $6 \text{ unità arboreo-arbustive} \times 8 \times 350.000 =$  area di 16.800.000 mq pari a circa tutto il Lazio.

## impatti sociali

### **Un forte disagio abitativo**

Il patrimonio di alloggi ERP attuale, come già ricordato in precedenza, è stimato in circa un milione, dimostra oggi la sua completa insufficienza nel dare risposta alla richiesta di case sociali in continuo aumento, con circa 1,2 milioni di famiglie in affitto che nel mercato vivono in condizione di "disagio economico acuto".

Esiste un disagio economico e abitativo diffuso e stratificato di popolazione: nuclei scivolati in povertà, famiglie colpite da separazione o crisi occupazionale di uno dei coniugi, coppie giovani, anziani soli con redditi limitati. Una parte di questi gruppi aspetta una casa ERP in graduatorie sostanzialmente bloccate da assenza di alloggi agibili da consegnare, un'altra parte non ha neanche presentato una domanda per sfiducia o mancanza di requisiti. Sugli oltre 4 milioni di famiglie in locazione privata, il 41,8% (1,7 milioni di famiglie) paga un canone superiore al 30% del reddito annuo.

Nella profonda grande trasformazione che stiamo vivendo, agitata ancor più dalla pandemia, diversi studi provano a leggere l'articolazione per strati sociali e territori delle mappe del disagio e della povertà. Resta il dato che la correlazione tra la densità ERP e gli indici di disagio è alta. Questo non esclude che vi sono anche altri contesti con significativa concentrazione del disagio: territori che però non hanno la preminenza dell'attore pubblico tipica dei quartieri ERP.

Una quota significativa di quartieri ERP (quelli meno inglobati nelle espansioni urbane, costruiti dagli anni Settanta, non investiti dai processi di subentro nella proprietà da parte degli abitanti, rioni che non di rado si presentano come delle aree isolate), sono luoghi di

concentrazione della povertà pluridimensionale, intergenerazionale. Nel centro nord in questi rioni si associa una significativa presenza di anziani soli, famiglie con adulti in condizioni di fragilità e nuclei di immigrati, mentre nel Sud persistono le famiglie numerose con (o composte da) disoccupati.

Il fabbisogno abitativo inevaso è strettamente connesso con il **bisogno di politiche di rigenerazione di tipo integrato** che, sia per i rioni esistenti che per le aree di rigenerazione, potranno dare un contributo notevole alla **lotta all'esclusione sociale**.

### ***Una diversa domanda dell'abitare***

Diversi studi hanno documentato i cambiamenti dei modi e delle domande dell'abitare. Oggi la domanda di abitazioni di un'ampiezza idonea per coppie con tre o quattro figli, da utilizzare per almeno un trentennio, si è ridotta drasticamente. Senza dimenticare la domanda espressa soprattutto da famiglie (numerosa) di origine immigrata o i nuclei più presenti al Sud ma in tendenziale riduzione, **oggi e nei prossimi decenni servono in media case più piccole**, più facilmente trasformabili (aggregabili), in edifici composti da alloggi con buona varietà di taglie. **Edifici che dovrebbero accogliere con una certa frequenza anche infrastrutture sociali di servizio:** co-housing per giovani, o persone che vivono per un certo periodo da soli, come pure anziani soli.

**Senza un'efficace complementarietà ed integrazione fra nuove politiche abitative e politiche di inclusione sociale gli investimenti saranno sprecati. Va rinnovata la cultura degli standard che non possono tradursi solo in disponibilità di spazi ma vanno sostanziate con l'attivazione duratura di qualificati servizi immateriali.**

Come è assunto anche dalla Commissione Parlamentare sulle periferie e ribadito dall'ultimo rapporto *Urban@it* sulla rigenerazione delle periferie, in ogni quartiere ERP (come in altre periferie non ERP) occorre rivitalizzare funzioni di raccordo e inclusione sociale attraverso gli ex-IACP comunque denominati o anche, in maniera non necessariamente alternativa, attraverso una agenzia mista che possa funzionare come una **Regia Sociale di Quartiere**. Si tratta di immaginare l'attivazione di un dispositivo che può avere una funzione duplice. Le condizioni di vita della popolazione con più grave disagio possono e devono essere migliorate con interventi fisici: la manutenzione straordinaria e ordinaria degli edifici, il funzionamento dei servizi, alcuni interventi per la sicurezza, riqualificazione delle attrezzature e degli spazi pubblici. Come insegna l'esperienza consolidata delle Regie di Quartiere, soprattutto in Francia, alcune di queste attività potrebbero essere delegate a piccole imprese non profit, con artigiani che potrebbero impiegare giovani, donne e persone in condizioni di fragilità, inoccupati, da inserire così in percorsi di socializzazione al lavoro e tirocini. Sono fondamentali evidentemente anche interventi che attengono alle condizioni "immateriali", con politiche socio educative e di socializzazione al lavoro: sostegno al reddito, servizi di integrazione per bambini e giovani, migranti, donne o anziani soli. Accanto a necessarie forme di assistenza occorrono interventi di sostegno, enabling, empowerment delle persone e dei nuclei, spesso con approcci personalizzati e integrati, con tutoring che prendano in carico interi nuclei con l'obiettivo di sostenere e far rigenerare l'autostima, la speranza, l'iniziativa, la resilienza delle persone.

Gli interventi innovativi dovranno comprendere:

- a. **messa a disposizione, riuso o nuova edificazione di quote aggiuntive di alloggi** (anche di nuova generazione) e servizi, inseriti in ambiti di edilizia privata o ERS, per evitare la riproposizione di rioni a forte rischio di ghettizzazione (cfr. alcuni interventi italiani o realizzazioni fatte nella prima periferia a Parigi);
- b. **riuso e rigenerazione di quote di patrimonio ERP** (con la previsione di una diversa gamma di ampiezza di alloggi insieme alla presenza di *co-housing* e nuove infrastrutture, si veda la sperimentazione in corso a Corviale);
- c. **l'avvio di Regie sociali di quartiere** (non solo quindi quelle cui affidare la manutenzione più semplice degli alloggi come degli spazi comuni e di alcuni servizi, ma quelle che dovrebbero coordinare politiche economico sociali esistenti e nuove). Il programma nazionale potrebbe essere avviato in una prima fase di sperimentazione.

Ciascuna di queste tre linee consente di prefigurare impatti molto significativi dal punto di vista dell'efficacia dell'uso delle risorse e quindi del contrasto alla riproduzione del disagio con significativi programmi di prevenzione e superamento delle condizioni di esclusione sociale. Questo implica evidentemente anche un buon uso delle risorse e un risparmio in prospettiva dei costi economici e sociali determinati dalla riproposizione dell'esclusione sociale.

# 4

## ricerca, sviluppo e innovazione

Il Piano Nazionale per l'abitare sostenibile, la rigenerazione urbana e l'inclusione sociale può dare un importante contributo alla performance della spesa in ricerca e sviluppo perché impatta in maniera significativa sul mondo delle costruzioni e delle professioni tecniche e in tal senso l'innovazione, la ricerca e la modernizzazione dei processi sono un aspetto fondamentale.

Dopo anni di inerzia dello Stato verso la questione "casa" il **Piano Nazionale per l'abitare sostenibile** deve rappresentare l'opportunità per definire una **nuova qualità dell'abitare**, sia nella rigenerazione del patrimonio edilizio pubblico esistente, sia per rispondere alle necessità di un incremento diffuso di edilizia residenziale sociale, per riportare il tema della "casa" al centro dell'agenda politica nazionale.

In questo senso, bisogna **ripensare al tema dell'abitare in maniera integrata**. È necessario affrontare il tema non solo dal punto di vista quantitativo, ma considerando un **principio di qualità degli interventi**, come risultante dell'integrazione di fattori diversi: i **caratteri tipo-morfologici, architettonico-spaziali, strutturali, bioclimatico-energetici e impiantistici** ma anche l'integrazione tra lo spazio della casa e la rete degli spazi pubblici del quartiere e della città, avendo come obiettivo l'aumento della complessità funzionale tra la residenza e altre funzioni, aprendo alla città insediamenti e quartieri residenziali.

I progetti dovranno approfondire nuovi modelli abitativi sperimentali come il **co-housing**, il **co-living** e il **co-working**, nonché i servizi innovativi all'abitare di supporto e sostegno ai giovani e agli anziani, e ricercare nuove tipologie d'intervento con l'obiettivo di una **mixité** sociale. La realizzazione degli interventi dovrà doverosamente ricercare l'utilizzo di nuove tecnologie e materiali bio sostenibili, il più possibile a chilometro zero per evitare alti impatti ambientali.

L'intero programma potrà essere l'occasione di attivare un **moderno monitoraggio** teso a rilevare e mappare in maniera georeferenziata gli alloggi ERP, e tutto il patrimonio pubblico utilizzato e non utilizzato, libero da ristrutturare, il patrimonio pubblico da convertire, gli appartamenti invenduti per garantire un'efficienza delle future programmazioni e gestioni del pacchetto pubblico residenziale.

Per gli interventi sul patrimonio esistente, è necessaria preliminarmente una valutazione sullo stato di conservazione dei manufatti per valutare l'opportunità di un intervento di recupero edilizio che conservi l'impianto e la preesistenza edilizia, laddove possibile, con interventi di messa in sicurezza sismica e di retrofit energetico, sempre con l'obiettivo di una riqualificazione complessiva dei manufatti, anche dal punto di vista architettonico (adeguamento tipo-morfologico e spaziale interno, restyling architettonico degli edifici, ecc..).

In una condizione di degrado significativa, valutare invece la possibilità di un intervento di abbattimento e ricostruzione anche con modifica d'impianto, lavorando anche sul rapporto con la dimensione urbana, attraverso la graduazione tra lo spazio privato della residenza, lo spazio comune privato di uso collettivo (ingressi, androni, cortili, giardini), lo spazio pubblico (slarghi e strade).

**L'innovazione e la sperimentazione** sono due dei temi principali sui quali si articola il Piano Nazionale.

**Innovazione tecnologica e costruttiva**, ma anche **tipo-morfologica, spaziale e funzionale** che possa rispondere alle nuove domande abitative e di inclusione sociale. Un'articolazione spaziale che deve prevedere la **progettazione e distribuzione di spazi comuni e spazi di relazione** come corti interne, ballatoi, aree di giochi, spazi di sosta e di incontro, ecc.. (vedi intervento di Housing sociale di via Cenni a Milano. Ma anche innovazione sociale, attraverso politiche di inclusione. È essenziale tendere sempre più verso l'integrazione delle politiche: è evidente il legame esistente fra lo sviluppo urbano con le strategie di inclusione sociale. In questo senso, si intendono concentrare gli sforzi e le risorse disponibili verso la costruzione di un **processo partecipativo e di governance** per il miglioramento complessivo della qualità della vita, favorendo l'integrazione di diverse fasce sociali e culturali.

**Sperimentazione dei materiali e delle tecniche costruttive** per incentivare, rispetto al patrimonio esistente, il recupero di immobili "energivori" in modo da creare una inversione di tendenza: da edifici consumatori a edifici produttori di energia. Sperimentazione costruttiva, con struttura portante "leggera" in legno (vedi intervento di Housing sociale di via Cenni a Milano).

**Sperimentazione architettonica** per nuovi edifici a basso costo, zero emissioni e alta capacità aggregativa, rivolta prevalentemente a nuovi interventi di housing sociale, ma anche eventualmente ad alloggi per emergenze abitative particolari (vedi Casa 100K di Mario Cucinella).

In questo senso il Piano Nazionale potrebbe prevedere anche l'utilizzo di procedure concorsuali ad esempio lo strumento del **Concorso di Progettazione a due gradi**, che possano contenere, nella formulazione della domanda, tutte le istanze sin qui descritte e che possano garantire, nel confronto tra proposte diverse, la qualità della soluzione progettuale, avendo dimostrato il Consiglio Nazionale degli Architetti l'equiparazione temporale della procedura concorsuale con quella di una gara d'appalto.

Rispetto al tema dei modelli gestionali da sviluppare per garantire una sostenibilità degli interventi proiettati a favorire le dinamiche di inclusione sociale, potranno essere attivate pratiche di **co-progettazione** come strumento innovativo per lo sviluppo del welfare sociale integrato alle politiche abitative, ossia *"una modalità di affidamento e gestione della realizzazione di iniziative e interventi sociali attraverso la costituzione di una partnership tra Pubblica amministrazione e soggetti del privato sociale"*.

La co-progettazione è stata definita anche dal Codice del terzo settore (D.lgs 117/2017) che all'art. 55 viene descritta come *"procedimento finalizzato alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento"*. Con l'introduzione del Codice viene

ampliato l'ambito applicativo della co-progettazione, che non si limita più agli ambiti definiti dalla L.328/2000 ossia i servizi sociali, i progetti sperimentali e innovativi, ma si estende a tutti i servizi di interesse generale definiti dal Codice.

In tal modo gli enti del terzo settore non si limitano più a realizzare, con le risorse pubbliche, i progetti ideati esclusivamente dalla pubblica amministrazione, ma hanno la possibilità di partecipare attivamente insieme alle istituzioni pubbliche alla progettazione, organizzazione e realizzazione degli interventi sociali.

Il progetto definitivo può attuarsi mediante gli accordi procedimentali di cui all'art. 11 della L. 241/1990, che costituiscono lo strumento più idoneo alla regolazione di rapporti che qualificano giuridicamente la relazione di sussidiarietà orizzontale tra ente pubblico e terzo settore. Sono individuabili tre principali tipologie di accordi procedimentali atti a regolare i rapporti nella sussidiarietà: accordi di gratuità, accordi di sostegno e accordi di collaborazione. La forma più strutturata e avanzata di rapporto nella sussidiarietà si realizza con gli accordi di collaborazione ex art. 119 D.lgs. 267/2000.

Con la stipulazione dei suddetti accordi, il soggetto del terzo settore diventa ufficialmente un collaboratore della pubblica amministrazione con cui condivide responsabilità e risorse - diversamente dall'appalto il collaboratore ha l'obbligo di mettere a disposizione risorse aggiuntive rispetto alle risorse pubbliche - della produzione dei servizi co-progettati. L'ente pubblico, infatti, non eroga un corrispettivo a favore dell'ente del terzo settore per la realizzazione delle prestazioni né un contributo a sostegno degli oneri da quest'ultimo sostenuti. Per regolare l'aspetto economico della co-progettazione pubblica, amministrazione ed ente del terzo settore dovranno dunque prevedere un piano economico in cui distinguere gli oneri a carico dell'ente pubblico e quelli a carico del partner del terzo settore e stabilire delle forme di rimborso dei costi sostenuti per la collaborazione.

# 5

## politiche di supporto

### norme di semplificazione urbanistiche, edilizie, codice appalti, crediti fiscali

Si elencano le disposizioni normative e loro relative variazioni, che potrebbero supportare il Piano proposto:

- In materia **urbanistica**, con l'incremento minimo al 50% di quote da destinare obbligatoriamente ad alloggi ERP/ERS negli interventi di rigenerazione urbana con premialità volumetriche e/o riduzione degli oneri di urbanizzazione e costruzione;
- In materia di **semplificazione**, per favorire i processi di recupero, riqualificazione e riconversione funzionale di aree e immobili a fini residenziali, senza consumo di suolo, con riserva di alloggi ERP/ERS;
- In materia di **crediti fiscali** (eco, sisma, super bonus, bonus facciate, etc) per semplificare l'accesso alle risorse utilizzabili per la riqualificazione del patrimonio esistente:
  - superando alcuni limiti interpretativi in tema di appalti pubblici mediante sconto in fattura, etc.
  - riconoscendo tali bonus anche agli interventi di ristrutturazione urbanistica a sostanziale parità di volumetria, cioè a seguito di interventi di sostituzione edilizia con utilizzo di aree di innesco diverse dall'area di sedime.
- **riduzione degli oneri di urbanizzazione** per gli interventi privati di riqualificazione urbana improntati a criteri di sostenibilità ambientale ed energetica;
- **rimodulazione dei contributi locali** in funzione del grado di efficacia dell'intervento di efficientamento proposto.

# 6

## governance

Determinante sarà la filiera di governance scelta per la programmazione e attuazione delle politiche in esame: gli interventi dovranno necessariamente avere un disegno, un telaio generale proposto e controllato per grandi linee da una **Cabina di Regia nazionale** (MIT, Regioni, ANCI, Agenzia di Coesione, ecc), ovvero attraverso l'istituzione di una **Agenzia Nazionale per l'abitare sostenibile**.

Le esperienze pregresse settoriali hanno dimostrato l'inadeguatezza e l'inefficacia delle singole iniziative e la necessità di rafforzare un metodo di lavoro basato sulla sinergia e leale collaborazione tra Stato e Regioni. Così come le procedure di *governance* della programmazione caratterizzate da una forte centralizzazione, hanno reso difficoltoso il ruolo proprio delle Regioni e cioè di preservare la coerenza delle proposte di trasformazione e valorizzazione urbana con la legislazione e pianificazione regionale. È urgente recuperare e rafforzare una **visione unitaria di territorio**, risorsa complessa, in un'ottica integrata di politica territoriale.

Peraltro, le **Regioni** nel corso delle programmazioni dei Fondi SIE hanno già maturato e consolidato, così come richiesto dalla Commissione Europea prima e dagli Accordi di partenariato poi, un approccio sistemico al tema dello Sviluppo Urbano Sostenibile con modelli di *governance* regionali che consentano di mantenere una visione di coerenza tra la Pianificazione Territoriale a scala regionale e le Strategie di Sviluppo Locale.

Infatti, tale modello, connesso alla **dimensione territoriale del sistema città**, rappresenta uno schema coerente con la definizione di aree funzionali e capace di rispondere agli obiettivi di policy (OP) 5 *"Un'Europa più vicina ai cittadini"* nell'ambito della programmazione 2021/2027, che ha come obiettivi specifici la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle aree urbane e altri territori. La strategia *"promuovere lo sviluppo locale integrato"* riconosce a tali spazi urbani, i nodi di raccordi tra le dimensioni di tipo sociale, economica e ambientale che insistono in una o più aree contigue.

L'UE chiede di ripartire da due elementi caratterizzanti l'OP 5 : *"Strategie di Sviluppo Urbano"* e *"Modelli di Governance"* già consolidati, in linea anche al documento sugli esiti del confronto partenariale del Tavolo 5 *"un'Europa più vicina ai cittadini"* che ribadisce come *"la continuità rappresenta la prima e più incisiva scelta di semplificazione per aumentare l'efficacia, l'efficienza e rispondenza agli obiettivi fondamentali degli strumenti territoriali promossi dall'OP5"*.

Si propone di consolidare un modello di *governance* con un numero ridotto di interlocutori che già operano negli ambiti di riferimento e quindi con una capacità di intercettare e gestire il disagio abitativo in maniera diffusa sul territorio, favorendo politiche di inclusione sociale in linea con le strategie regionali, che puntano a:

1. **città metropolitane**, con una popolazione che va dai 4,35ml di abitanti di Roma ai 430m abitanti di Cagliari. Le 14 città metropolitane, che rappresentano le realtà urbane più importanti del paese, sono i nodi strategici nell'agenda europea di sviluppo sostenibile e coesione sociale;
2. **città medie**, con **più di 50.000 abitanti** in cui si concentra l'attuazione della *policy* di sviluppo territoriale integrato, che in diverse realtà regionali hanno già una delega di funzioni per la gestione dei programmi di sviluppo urbano, in particolare a valere sulle risorse comunitarie;
3. **aree interne** con una condizione strutturale più difficile dovuta alla lontananza dalle città e dai poli primari in grado di offrire alti livelli di servizi ai cittadini per molti aspetti essenziali tra cui salute, istruzione e mobilità, con possibilità di attenzionare anche i piccoli borghi oggetto di fenomeni di spopolamento, in coerenza con la SNAI;
4. **ambiti di cerniera** in cui attuare la pianificazione partecipata e progettazione dal basso e su alcune sperimentazioni in corso relative ad alcune aree di costa. Si tratta di territori che corrono il rischio di diventare marginali dove si valuta la possibilità di attivare programmi complessivi d'intervento.

**In sintesi, al Governo è affidato il coordinamento generale del Piano, in una visione integrata tra le varie misure, alle Regioni viene demandata, sulla base degli indirizzi centrali, la programmazione degli interventi sul proprio territorio, avvalendosi delle agenzie regionali (ex IACP) e del fondo immobiliare regionale, nonché dell'apporto delle città metropolitane e dei Comuni.**

Una ***governance multilivello*** che consenta di responsabilizzare tutti i soggetti coinvolti fin dalla programmazione e poi nella fase di attuazione, costruendo una snella filiera istituzionale e gestionale molto legata al territorio. Il modello che vede gli **Enti Locali e gli ex-IACP** dotati di una struttura amministrativa e di competenze tecniche consolidata e dedicata alla gestione di tali interventi consente integrazione ed unitarietà delle politiche di sviluppo e la complementarità con altri Assi, Fondi e Programmi nazionali e regionali, diventa un fattore strategico, oltre alle possibilità offerte dal partenariato pubblico-privato.

La pianificazione partecipata per l'elaborazione delle strategie e programmi, potrà vedere un ruolo delle Città Metropolitane e dei Comuni in fase di ascolto, coinvolgimento e di *enabler* delle migliori forze locali che da anni sono già mobilitate nei quartieri e che hanno già realizzato percorsi di emancipazione e servizi.

Le organizzazioni di terzo settore così potrebbero mettere a disposizione anche fondi ottenuti dalle diverse Fondazioni (p.e. il Fondo di lotta alla povertà educativa) che già costituisce una fonte importante di risorse e che potrà essere riorientato nei prossimi anni verso il consolidamento di infrastrutture sociali permanenti in alcuni territori.

È auspicabile inoltre l'attivazione, in maniera non necessariamente alternativa, di modelli di *governance* nuovi come le **Regie Sociali di Quartiere** meglio descritti nei precedenti paragrafi.

Un'altra scelta che potrà aumentare obiettivamente l'efficacia degli investimenti potrà essere quella di chiedere ai Comuni (capofila dei piani di zona) dei quartieri coinvolti di impegnarsi a ripensare e rimodulare gli investimenti già previsti per provare realmente a migliorare il senso e l'efficacia della spesa pubblica. Intesa analoga andrà fatta con il MIUR per gli investimenti veicolati alle scuole concordando una particolare attenzione a qualificare nei territori bersaglio una politica di **Zone di Educazione Prioritaria**, capace di incentivare Dirigenti e insegnanti particolarmente motivati e capaci.

# 7

## gli strumenti

---

### leve fiscali: eco, sisma, super bonus e gse

Gli interventi di rigenerazione del patrimonio edilizio residenziale pubblico, potranno essere supportati da strumenti e azioni, in linea con le linee strategiche nazionali di cui al documento redatto nel novembre 2015 dall'ENEA (con il coordinamento del MISE) “*Strategia per la Riqualificazione Energetica del Parco Immobiliare Nazionale*” e più in generale con il PAE (*Piano d’Azione Italiano per l’Efficienza Energetica*), quali:

- l'utilizzo di contratti di tipo **Energy Performance Contract (EPC)**, stipulati mediante il ricorso alle ESCo, ai fini della razionalizzazione della spesa delle utenze energivore del patrimonio pubblico, mediante Finanziamento Tramite Terzi (FTT).
- promozione di nuove forme contrattuali efficaci e standardizzate, quali i **Contratti di rendimento energetico (EPC)** che rappresentano l'accordo tra il partner pubblico e il soggetto privato per la fornitura di una misura di efficientamento energetico in cui i pagamenti sono effettuati in funzione del livello di risparmio energetico garantito contrattualmente;
- promozione e diffusione di forme di accordo tra Comuni e privati, quali il Partenariato Pubblico-Privato;
- valorizzazione del ruolo delle Energy Service Company (ESCO) tramite progetti di Finanziamento Tramite Terzi;
- eventuale costituzione di ESCo per la stessa Regione, con il compito di guidare l'intero processo di attuazione delle politiche definite nel PEAR.

Inoltre, potranno essere attivate le leve fiscali e finanziarie previste dalla normativa vigente come:

- **Eco bonus, Sisma Bonus, Superbonus e bonus facciate;**
- **Conto Termico** per il tramite del GSE;
- **Fondo di Rotazione** per gli IACP comunque denominati.

### ***Eco, Sisma, Superbonus e bonus facciate***

La leva fiscale più volte rivitalizzata nel corso degli ultimi anni, alla luce delle recenti innovazioni normative, sembrerebbe offrire ai principali attori dell'Edilizia Residenziale Pubblica / Sociale come gli IACP (Istituti autonomi case popolari) nella forma di società che rispondono ai requisiti della legislazione europea in materia di “in house providing”, un'opportunità storica di avviare programmi innovativi utilizzando il superbonus fino al massimo del 110% sostanzialmente in tre modi:

- direttamente, mediante la detrazione fiscale, rateizzata in cinque anni;

- con uno sconto sul corrispettivo dovuto, di importo massimo non superiore al corrispettivo stesso, anticipato dal fornitore di beni e servizi relativi agli interventi agevolati;
- mediante cessione di un credito d'imposta corrispondente alla detrazione spettante, ad altri soggetti, ivi inclusi istituti di credito e altri intermediari finanziari, con facoltà di successive cessioni.

Queste iniziative potrebbero estendersi anche al patrimonio residenziale di proprietà di altri enti pubblici (Es: Comuni, ASL, ecc) nell'ambito di un accordo di cui all'art. 15 comma 1 della L.241/90 per disciplinare lo svolgimento, in collaborazione, di attività di interesse comune.

Tuttavia le criticità che ad oggi permangono, sembrano necessitare di chiarimenti da parte dell'Agenzia delle entrate o meglio ancora di espresse previsioni normative, soprattutto riguardo alla compatibilità dell'utilizzo della leva fiscale del Superbonus, da parte degli Istituti autonomi case popolari (IACP), comunque denominati, con le previsioni del D.lgs 50/2016 e con la normativa in materia di Tutela della Concorrenza e di Aiuti di Stato.

### **Conto Termico**

Il Conto Termico è un **contributo in conto capitale** a fondo perduto erogato agli Enti Pubblici per il tramite del GSE, per la realizzazione di interventi di efficienza realizzati su edifici pubblici sulla base di una diagnosi energetica.

Il contributo è parziale, ossia compreso tra il **40 e il 65% dei costi connessi ad interventi di efficienza energetica** che abbiano i requisiti tecnici previsti dal Decreto Conto Termico, anche nel quadro di progetti di riqualificazione edilizia più ampi. Il Conto Termico è **compatibile con qualunque altra fonte di finanziamento pubblico**, a patto che la somma dei contributi non superi il costo totale degli interventi.

Gli interventi di efficienza possono riguardare l'involucro dell'edificio, l'impiantistica o entrambi. Nel caso di interventi che portino gli edifici ai massimi livelli di *performance* energetica (c.d. **nZEB**), sono ammissibili al Conto Termico anche interventi di demolizione e ricostruzione e il meccanismo rimborsa il **65% di tutti i costi connessi, inclusi quelli per l'adeguamento sismico**. Le spese di progettazione sono remunerate con la stessa percentuale prevista per gli interventi; **diagnosi energetica e APE post-operam sono rimborsate al 100%**. In questo caso, un Fondo di Rotazione, meglio delineato nelle proposte a seguire, potrebbe comunque operare per avviare le attività progettuali, stimolando processi virtuosi che deriverebbero anche, per esempio, dal termine imposto dall'EPC (Contratto di Prestazione Energetica) di conclusione dei lavori in un massimo di 12 mesi (24 mesi per Nzeb).

Il Conto termico è cumulabile con altri contributi pubblici a fondo perduto comprese le risorse derivanti dai Fondi SIE.

Sono ad oggi escluse le combinazioni con l'Eco/Sisma Bonus.

### **Fondo di Rotazione per gli IACP comunque denominati**

Per attivare da subito le progettualità e nelle more della definizione di alcuni dubbi di lettura dei combinati disposti di Normative, Decreti attuativi e Circolari dell'Agenzia dell'Entrate, in particolare per l'attivazione del processo dell'ECO/SISMA Bonus per gli IACP comunque denominati, si prevede la costituzione di un Fondo di Rotazione anche nella forma di già esistenti strumento di ingegneria finanziari gestiti dalla BEI.

Il Fondo di Rotazione adeguatamente alimentato, consentirebbe di far partire progettualità e interventi degli IACP, garantendo loro la formale copertura finanziaria necessaria per avviare le procedure di gara nell'ambito delle previsioni del D. Lgs 50/2016 e dalle successive norme di semplificazione (Legge n. 120 del 11/09/2020) per poi utilizzare le economie derivanti dai crediti fiscali, sconto in fattura, cessione del credito, per rifinanziare il Fondo di Rotazione attivando l'effetto rotativo.

Ciò consentirebbe, di programmare in un arco temporale definito gli interventi coerentemente con le esigenze e i vincoli delle politiche di bilancio.

### **Azioni trasversali per interventi nella Pubblica Amministrazione**

Un'azione coordinata tra Enti in un contesto così complesso (per ambiti, risultati attesi e dimensione di risorse finanziarie dedicate) richiederà:

- una azione sistemica di assistenza tecnica con professionalità specifiche del settore a supporto delle strutture degli enti, con una *governance* mantenuta a livello istituzionale di Governo e/o di Regione;
- l'avvio di un diffuso progetto di **"Energy Management"**, supportato da tecnologie ICT e di tipo Building Management System (BMS), che consentono la rivelazione, la gestione, il controllo e il monitoraggio dei consumi energetici e la conseguente promozione di interventi di razionalizzazione dei consumi e della spesa pubblica nel settore energia. Questi strumenti, utili a collezionare, manipolare, archiviare, confrontare e gestire dati, permetteranno alle singole amministrazioni di poter meglio sfruttare le opportunità offerte dai numerosi finanziamenti previsti per la PA in materia di efficientamento energetico e sviluppo di fonti rinnovabili, in un modello integrato di razionalizzazione ed efficientamento energetico a carico degli Enti Locali, che coinvolge anche il suo patrimonio edilizio, insieme ad altri settori (impianti ed aree produttive, servizi idrici, trasporto pubblico, pubblica illuminazione, etc.).
- Attivazione dei GPP (*Green Public Procurement*) quale strumento di politica ambientale volontario, definito dalla Commissione Europea come approccio in base al quale le Amministrazioni Pubbliche integrano i criteri ambientali in tutte le fasi del processo di acquisto, incoraggiando la diffusione di tecnologie ambientali e lo sviluppo di prodotti validi sotto questo profilo, attraverso la ricerca e la scelta dei risultati e delle soluzioni che hanno il minore impatto possibile sull'ambiente lungo l'intero ciclo di vita. In tal modo, si riducono le emissioni di gas climalteranti e la produzione di rifiuti e di sostanze pericolose. Ogni PA deve avere come obiettivo di impegnare almeno il 50% delle risorse spese per forniture in acquisti verdi.

Per raggiungere tale scopo è possibile utilizzare anche operatori economici (ESCo) con i quali stipulare accordi che riguarderanno i seguenti ambiti di riferimento:

- gestione dell'energia elettrica e degli impianti di riscaldamento negli edifici pubblici;
- valorizzazione di tutti gli interventi realizzati e gestione dell'iter burocratico necessario all'ottenimento dei Titoli di Efficienza Energetica (TEE- certificati bianchi).
- manutenzione di tutti i sistemi gestiti.

### **Fondo Regionale per l'Infrastruttura dell'Abitare (FRIA)**

#### **Obiettivo**

Introdurre un nuovo paradigma: l'intervento sull'abitare sostenibile, la rigenerazione urbana e l'inclusione sociale quale **investimento infrastrutturale** e non come mera spesa. Un investimento nell'infrastruttura immobiliare, organico, strategico anche al fine di rivedere e ripensare le aree urbane metropolitane<sup>1</sup>. Proporre altresì nuovi modelli di gestione di tale intervento, rivedendo quelli esistenti.

Pertanto, la presente proposta si articola su due livelli espositivi. Il primo che propone uno **strumento di investimento** sia dei capitali pubblici sia di quelli privati coniugato con strumenti di spesa pubblica a sostegno dell'attrazione dei citati capitali. Il secondo che affronta la questione della gestione sia per la realizzazione sia per la conservazione della infrastruttura immobiliare in oggetto.

Per quanto attiene allo strumento finanziario si propone il ricorso allo strumento dei Fondi Immobiliari Pubblici, di cui all'art. 33 co. 2 d.l. 6 luglio 2011 n.98, convertito con la Legge n. 111 del 15.07.2011, , con valenza regionale, il "**Fondo Regionale per l'Infrastruttura dell'Abitare**" (FRIA), anche per i noti vantaggi di trasparenza, managerialità, competenze, etc. legati alla gestione da parte delle SGR di tali strumenti.

Tale ipotesi potrebbe essere quella in cui il MIT – MEF, direttamente ovvero attraverso il proposto "**Fondo per l'investimento nell'alloggio sociale**" (FIAS), metta a disposizione una dotazione finanziaria per ciascuna regione finalizzata alla costituzione di uno o più "**Fondi Regionali per l'infrastruttura dell'Abitare**" (FRIA) ovvero tramite la partecipazione diretta ad Agenzie ed enti pubblici specializzati (enti ERP) **nella valorizzazione dell'infrastruttura immobiliare regionale anche mediante la realizzazione di nuovi alloggi ERS**. La dotazione dovrebbe funzionare nel seguente modo. Per ciascun ammontare investito (per apporto o per versamento) dall'Ente regionale, il Fondo di cui sopra (FIAS) apporta il medesimo ammontare (rapporto 1:1). Pertanto, nell'ipotesi estrema (solo a fini esemplificativi) in cui sia solo l'ente regione disposto ad investire nel (FRIA), le quote saranno possedute al 50% da quest'ultima ed al 50% dal FIAS. Tale meccanismo consentirebbe, tra l'altro di rendere immediatamente operativa e celere la fase di costituzione del fondo regionale FRIA, prevedendo successive sottoscrizioni di quote da parte di altri investitori.

In questo caso (ipotizzato al solo scopo di simulare un possibile modello di intervento), la quota versata (mediante sottoscrizione di quote) dal FIAS dovrebbe avere come obiettivo di rendimento, al massimo, il 2,5% oltre l'inflazione (cap), viceversa il maggior rendimento complessivo del fondo andrebbe agli altri investitori. Pertanto, nell'ipotesi semplificata di soli due investitori, FIAS e Ente regione, le quote da essi possedute saranno di due tipologie,

---

<sup>1</sup> Tale tesi è, altresì, emersa nel corso delle recenti stime degli analisti di EY (Ernst & Young) presentate in occasione del forum "A new brave world" Capri Digital Summit, 8-9 ottobre 2020. Per Marco Daviddi, EY Strategy and Transactions leader per l'area Med, "un intervento organico, strategico e coraggioso al fine di rivedere e ripensare le aree metropolitane" rientra tra le tre principali sfide da affrontare per favorire l'accelerazione del paese.

rispettivamente, A e B. Le quote di tipo A, possedute dal FIAS, otterranno un rendimento reale massimo del 2,5% e solo dopo che tale rendimento sia stato assicurato alle quote di tipo B, possedute dall'Ente Regione (e dagli altri in caso di ulteriori investitori). Eventuali rendimenti maggiori del fondo saranno attribuiti solo ai possessori delle quote di tipo B. Tra gli altri investitori, anche il ricorso al sistema integrato dei fondi consentirebbe altresì di utilizzare le competenze e la professionalità detenute dalla SGR di CDP che governa tale sistema.

A sostegno del rendimento del 2,5% il MIT-MISE, direttamente o mediante il FIAS, contribuiranno mediante erogazioni a fondo perduto alle proposte di investimento del FRIA relative alla realizzazione di alloggi ERS/ERP a canone prefissato non superiore ad una determinata soglia. Contributo stimato orientativamente pari al 50% del costo dell'investimento dei suddetti alloggi.

Il doppio meccanismo di contribuzione da parte del FIAS contribuirebbe ad assicurare la dotazione finanziaria necessaria per effettuare gli investimenti e nel contempo garantirne la redditività degli stessi. La quota di rendimento "cappato" in capo al FIAS, garantirebbe un possibile maggior rendimento per gli altri investitori con la conseguente maggiore attrattività dello strumento finanziario. Le quote, infine, investite dal FIAS sotto forma di sottoscrizione di quote del FRIA, sarebbero liquidate - al netto di eventuali perdite - entro la fine della durata del fondo, secondo un piano di eventuale dismissione del patrimonio del fondo medesimo. Generando, in tal modo, le disponibilità necessarie alla restituzione della quota di capitale rotativo previsto dal "*Recovery and Resilience Facility*".

Ulteriori obiettivi raggiungibili attraverso il FRIA:

— **Servizi di gestione immobiliare**

Possibilità di usufruire di un operatore professionale specializzato quale la SGR, selezionato mediante procedure di evidenza pubblica che garantirebbe il coordinamento per lo svolgimento dei servizi agli immobili affidati a soggetti privati specializzati nelle attività di Project, Property e Facility management.

— **Finanziari**

Ottimizzazione del reperimento delle risorse finanziarie per la realizzazione degli interventi ipotizzati. Sarà possibile promuovere un partenariato tra soggetti pubblici e privati per la raccolta di equity necessaria a finanziare il progetto (oltre il FIAS, ad es. INVIMIT, o Cassa Depositi e prestiti, il Sistema Integrato dei Fondi immobiliari). Tra le fonti dovranno assumere rilievo sempre maggiore le risorse comunitarie disponibili per le infrastrutture sociali. In ambito comunitario il tema dell'abitare sociale ha assunto una connotazione più ampia e riferita ai servizi alle persone finalizzati all'inclusione sociale. Nonostante ciò l'accesso alle risorse comunitarie rappresenta ancora una strada tutta da percorrere nella nuova Programmazione 2021-2027<sup>2</sup>, soprattutto, nell'ottica di **Social impact investing** da cui osservare la tematica dell'abitare sociale.

---

<sup>2</sup> La scarsa capacità dell'Italia di accedere alle risorse finanziarie comunitarie disponibili per il Social Housing, nel periodo di Programmazione 2014-2021, "ha stimolato i principali organismi attivi nella produzione e gestione di alloggi sociali ad aggregarsi per raggiungere la dimensione fisica e finanziaria necessaria per allestire progetti finanziabili in ambito europeo. Nel 2018, Alleanza di Cooperative (Legacoop Abitanti e Confcooperative), Compagnia di San Paolo, Federcasa, Fondazione Housing Sociale, Fondazione Sviluppo e Crescita CRT, hanno dato vita ad una "piattaforma nazionale per l'abitare sociale" (Urbanpromo 2019).

– **Urbanistici**

Il trasferimento di beni pubblici avvenuto sulla base del perimetro catastale, senza necessità di alcuna conformità catastale e urbanistica

– **Fiscali**

L'apporto ad un fondo immobiliare di patrimoni pubblici ai sensi dell'art. 33, comma 2, del D.L. 98/2011 e, pertanto, usufruisce di una fiscalità agevolata, convertito con la Legge 15 luglio 2011, n. 111

**Forme di gestione collaborativa**

Il ricorso allo strumento del "Fondo Regionale per l'Infrastruttura dell'Abitare" (FRIA), non si limiterebbe alla sola gestione qualificata dello strumento finanziario tramite la SGR, ma introdurrebbe altresì modelli avanzati di **housing sociale collaborativo**. Oltre ad offrire gli alloggi, a basso impatto ambientale, in vendita diretta a prezzi calmierati, in locazione a canone calmierato a lungo termine ovvero con patto di futura vendita, promuoverebbe altresì la formazione delle cosiddette **smart communities** con spazi condivisi, strumenti e servizi a supporto dell'abitare. Ereditando modelli già sperimentati in altre esperienze similari (v. interventi di Fondo immobiliare di Lombardia).

Si tratta di modelli abitativi innovativi, incentrati sulla partecipazione attiva dei residenti che, affiancati da un Gestore Sociale, vengono coinvolti nella "animazione" degli spazi comuni anche mediante lo sviluppo di servizi da loro ritenuti utili e funzionali. La finalità è quella di generare dei *Social Village* in cui l'abitare urbano assuma una nuova dimensione, abbandonando quella che spesso caratterizza gli insediamenti abitativi di edilizia popolare ereditati dagli interventi del passato.

Un modello non solo architettonico ma anche di comunità orientata a risolvere problemi condivisi, creando nuove opportunità. Una Smart community in contrapposizione al degrado, spesso non solo materiale, che tende a impossessarsi di tali insediamenti. La realizzazione di servizi accessori, quali le scuole, soprattutto dell'infanzia ed elementari, gli spazi e parchi pubblici attrezzati strettamente connessi con la residenza costituiscono l'"infrastruttura immobiliare" a cui tendere anche attraverso l'intervento del Fondo Regionale. La gestione manageriale di quest'ultimo, da parte della SGR, garantirebbe una continuità delle azioni di efficientamento del patrimonio immobiliare, prevedendo altresì l'attivazione di contributi economici e/o fiscali per sostenere l'efficienza energetica degli edifici nonché per destinare una quota degli alloggi ad accogliere servizi residenziali e sostenere l'abitare sociale temporaneo.

Tra i servizi residenziali, strutture assistenziali a servizio dell'insediamento abitativo, in grado di ospitare anziani autosufficienti nella logica di migliorare la situazione di disagio delle famiglie. Il modello si completa con la partecipazione ed il coinvolgimento delle realtà provenienti dal mondo del no-profit che possono trovare spazio all'interno degli insediamenti ed, infine, l'attenzione all'innovazione tecnologica mettendo a disposizione piattaforme informatiche per la gestione degli spazi comuni, l'organizzazione delle attività e la diffusione di tutte le informazioni che possono risultare d'interesse della comunità abitativa.

A livello nazionale è possibile affermare che il *social housing* nelle sue diverse forme ha raggiunto una propria identità all'interno delle politiche abitative seppure con un notevole divario tra Nord-Centro e Sud. Gli interventi di *social housing*, soprattutto al Nord, sono stati localizzati all'interno del territorio urbanizzato, in spazi rimasti ineditati o su immobili in disuso. In queste regioni, in particolare la Lombardia, seguita dall'Emilia Romagna, il Lazio, il Piemonte e la Toscana, questi interventi stanno formando nuovi tessuti urbani, e le amministrazioni comunali sempre più frequentemente concepiscono le loro strategie di rigenerazione urbana prevedendo il *social housing* come perno intorno al quale costruire opportunità trasformatrice per il territorio. Diversa situazione si manifesta nelle regioni del Sud, dove il numero degli alloggi sociali realizzati risulta enormemente inferiore rispetto a quello delle regioni del Centro-Nord.

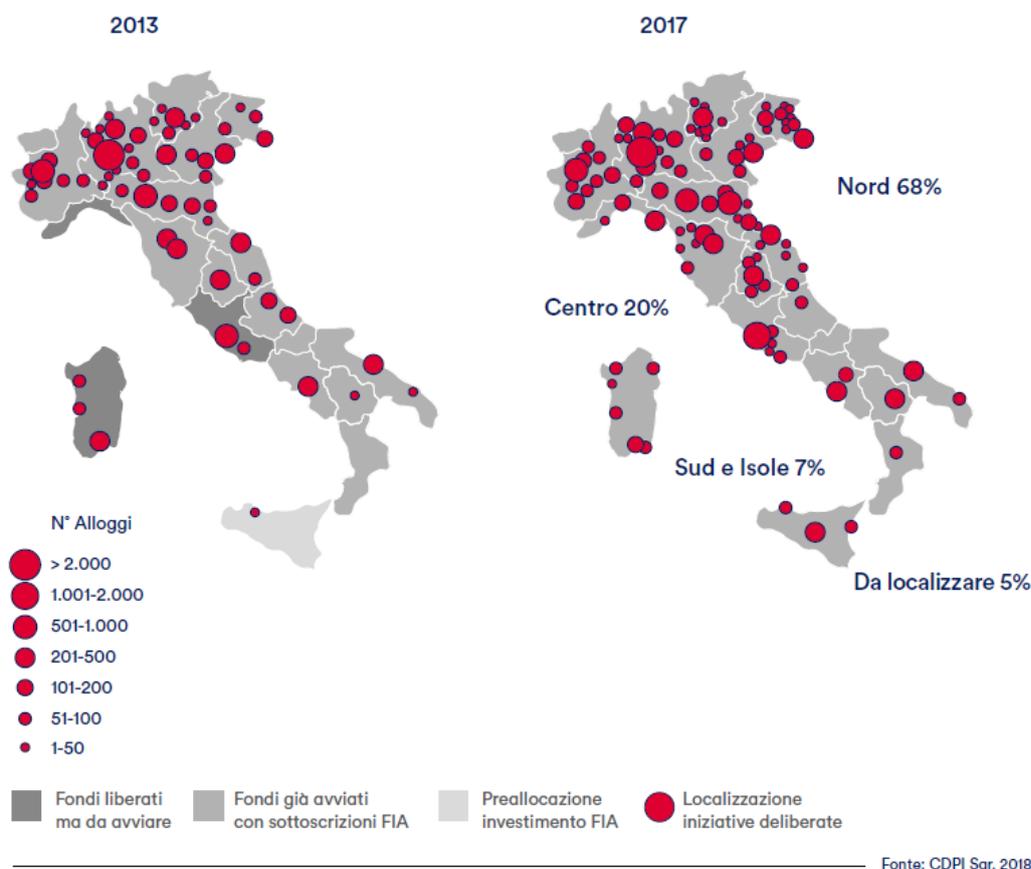
A tal riguardo, si riportano di seguito i dati relativi alla distribuzione degli alloggi di housing sociale realizzati dal Sistema Integrato di Fondi Immobiliare (SIF), mediante il Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA), gestito dalla SGR di Cassa Depositi e Prestiti (CDP Investimenti Sgr). Il SIF rappresenta sicuramente uno degli aspetti più innovativi e propositivi del "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa" del 2009<sup>3</sup> e il FIA lo strumento per la realizzazione di abitazioni di edilizia residenziale con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati. Al 30 giugno 2018, risultavano realizzati dal FIA n. 104 interventi, per un totale di n.4.712 alloggi sociali messi a disposizione delle famiglie, di cui il 76,0% in locazione a canone concordato, assegnati a mezzo bando da parte delle amministrazioni locali. La quota residuale è costituita da alloggi in vendita per il 15,0% e in affitto con riscatto per il 9,0%<sup>4</sup>. Complessivamente, gli interventi avviati dal 2011 con le sottoscrizioni del Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA) nei Fondi locali, prevedono la realizzazione di oltre 21.916 alloggi e posti letto in residenze temporanee e studentesche. La distribuzione temporale e territoriale di tali interventi, conferma una concentrazione al Nord Italia, dove a tutto il 2017 si contava il 68% degli investimenti, al Centro il 20% e solo il 7% destinato al Sud ed Isole. Restava un 5% di interventi ancora da localizzare puntualmente.

---

<sup>3</sup> Il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa approvato con D.P.C.M. del 16 luglio 2009 (la cui dotazione complessiva ammontava a oltre 800 milioni di euro) è nato con la finalità di consentire al Ministero delle Infrastrutture di proseguire nell'attività istituzionale di riduzione del disagio e di incrementare l'offerta abitativa a canoni sostenibili mediante programmi costruttivi orientati alla sostenibilità ambientale ed energetica promuovendo, nello stesso tempo, la partecipazione di soggetti pubblici e privati.

<sup>4</sup> "Smart Housing - Le nuove dimensioni dell'Abitare", Report monografico 04, a cura di Cassa Depositi e Prestiti, ottobre 2018.

## Evoluzione della distribuzione geografica degli interventi del FIA

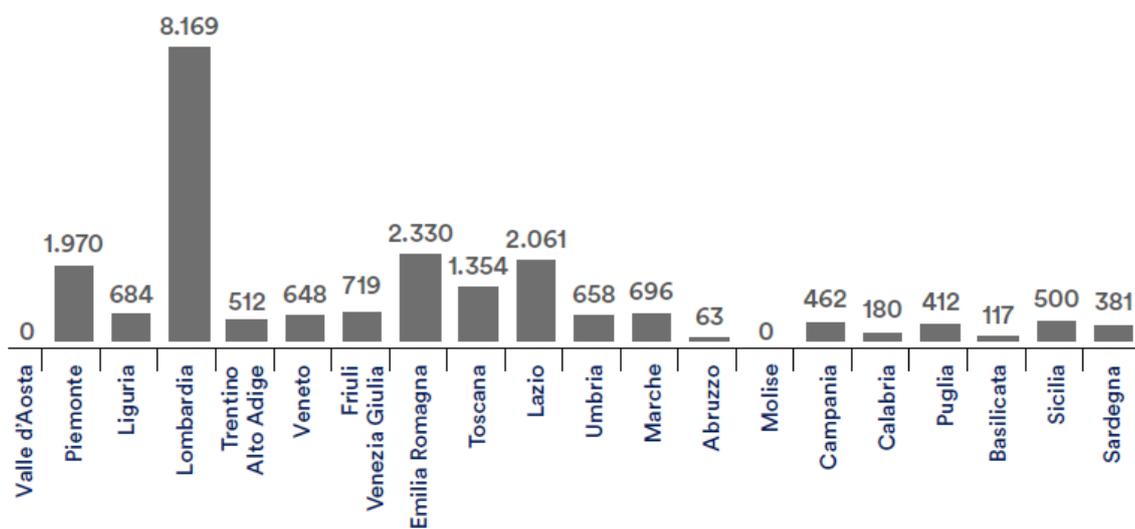


In sette anni di operatività osservata (2011-2018) si nota un considerevole sviluppo di fondi immobiliari per il finanziamento di progetti di housing sociale ma con una lentissima e marginale diffusione nelle regioni del Centro-Sud.

In numero di alloggi, 8.169 sono localizzati in Lombardia, seguita - con circa 6.000 in meno - dall'Emilia Romagna dove si localizzano 2.330 alloggi, il Lazio ed il Piemonte, rispettivamente, con circa 2.061 e 1.970 alloggi e la Toscana con 1.354 alloggi. Questo numero si riduce drasticamente in Campania (462), in Puglia (412), Basilicata (117) ed Abruzzo (63)<sup>5</sup> e addirittura in Molise con nessun intervento.

<sup>5</sup> "Smart Housing - Le nuove dimensioni dell'Abitare", Report monografico 04, a cura di Cassa Depositi e Prestiti, ottobre 2018.

## Distribuzione degli alloggi sociali per regione



Fonte: CDPI Sgr, 2018

In questo scenario, le Regioni del Centro-Sud non possono restare escluse da tale processo ed è pertanto necessario rimuovere quegli ostacoli che ne limitano il loro naturale sviluppo. Primo tra tutti quello della sostenibilità economica degli interventi.

# 8

## **cronoprogramma**

La definizione del piano in programmi territorialmente articolati, potrà delinearsi in un arco temporale di sei anni con una tempistica differenziata per le diverse misure che necessitano innanzitutto della definizione e dell'istituzione del modello di *governance* scelto, con i preliminari e necessari passaggi istituzionali e regolamentari ai vari livelli di Governo, in uno con l'attivazione di strumenti attuativi che, come nel caso dei Fondi Immobiliari e/o Agenzie , possono avere un respiro temporale di almeno 18/24 mesi.



**piano nazionale per l'abitare sostenibile, la rigenerazione urbana e l'inclusione sociale**

Smart building and social housing in green cities

attività	2020				2021				2022				2023				2024				2025				2026				
	I	II	III	IV																									
1																													
2																													
3																													
4																													
5																													
6																													
7																													
8																													
9																													
10																													
11																													
12																													
13																													
14																													
15																													
16																													