

Recupero del patrimonio di edilizia pubblica: aspetti economici e sociali

Riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale sociale: perché, come, e su cosa intervenire

Paola Piermattei (Dottore di ricerca presso il Politecnico di Milano, cultore della materia in Tecnologia dell'Architettura presso la Facoltà di Architettura, Università di Roma "La Sapienza".)

Abitare una casa rappresenta la soluzione ad un bisogno primario, quello di utilizzare un luogo per vivere la dimensione domestica, la quotidianità.

Il significato profondo del termine comprende diverse definizioni. Abitare in una casa vuol dire "vivere" in quella casa, quindi esprimere le proprie personali esigenze attraverso delle azioni che hanno bisogno di un luogo per manifestarsi. Al tempo stesso "vivere" in una città comprende il concetto di condurre la propria esistenza attraverso lo svolgimento delle proprie attività quotidiane, che sottende l'appartenenza ad una comunità. Non si tratta semplicemente di avere un luogo dove dormire mangiare e lavarsi, ma piuttosto quello di poter usufruire di spazi che circoscrivono e accompagnano le nostre azioni e partecipano in maniera rilevante a definire la nostra qualità di vita. A tali spazi è richiesto di accogliere e soddisfare esigenze di protezione, di comfort attraverso la definizione di qualità tecnologica e formale e al tempo stesso di socialità, oltre a dover soddisfare richieste di carattere ambientale sotto l'aspetto del contenimento dei consumi e dell'efficienza energetica.

Nel nostro paese il patrimonio residenziale sociale è tradizionalmente "datato" nel tempo e realizzato fra i primi del 900 e gli anni 50-60 del secolo scorso. Esso comprende edifici dalle caratteristiche varie ed eterogenee, ma accomunati da un degrado diffuso e da basse prestazioni in termini di rendimento energetico.

La grande emergenza non è quindi costituita dalle nuove costruzioni, le quali vengono realizzate nel rispetto delle normative e spesso diventano sperimentazione di nuovi prodotti e tecnologie, ma piuttosto dal patrimonio costruito. Esso, pur costituendo una grande risorsa, necessita per l'80% dei casi di un'urgente opera di riqualificazione energetica e attualmente non riesce più a soddisfare sia dal punto di vista dell'involucro edilizio che degli impianti, i parametri richiesti dalla normativa vigente.

Tale riqualificazione deve essere effettuata con strumenti adeguati con profonda attenzione al rapporto fra gli interventi necessari e le risorse disponibili. Risparmiare risorse in termini energetici infatti prevede dei costi economici da sostenere almeno in una prima fase, con la necessità di utilizzare risorse economiche in un primo momento per poter arrivare a "risparmiare" in una seconda fase.

PERCHÉ, COME, SU COSA INTERVENIRE

È necessario osservare il problema relativo alla riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale sociale, considerando tre aspetti strettamente collegati fra di loro: si tratta del perché, come e su cosa intervenire.

Su cosa intervenire: l'edificio

Sotto la dicitura “alloggio sociale” viene compreso un insieme di edifici vario ed eterogeneo, che si trova in condizioni generali di degrado sotto l'aspetto dell'involucro edilizio e degli impianti. Tale degrado comporta alti consumi dal punto di vista energetico, con spese che ricadono direttamente sull'utenza innescando meccanismi che potrebbero condurre a condizioni di povertà energetica.

Nella concezione tradizionale di edificio, soprattutto nell'edilizia a carattere residenziale, avere una casa significa dover sostenere dei costi.

Non si fa riferimento esclusivamente al canone da dover sostenere in caso di affitto, o alla cifra da sborsare in caso di compravendita. I costi relativi all'alloggio possono essere relativi alla manutenzione, ma anche e soprattutto alla gestione dello stesso.

Per poter essere utilizzata, una casa ha bisogno di essere riscaldata, di poter usufruire di gas e corrente elettrica, e questi servizi generano delle spese direttamente proporzionali ai consumi, che possono essere anche piuttosto alti e difficilmente gestibili a livello di reddito familiare.

Nell'immaginario comune l'edificio è un oggetto altamente dispendioso; per questo motivo molto è stato fatto dal punto di vista normativo e legislativo per quello che riguarda i provvedimenti inerenti al contenimento dei consumi e al risparmio energetico

Perché intervenire: la definizione delle categorie di utenza

All'interno della definizione del termine “social housing” sono comprese diverse categorie di edifici ai quali corrispondono differenti tipologie di possibili utilizzatori.

La residenza di carattere sociale, un tempo riservata ai ceti più poveri, vede oggi in Italia aumentare il numero dei possibili destinatari; la linea di confine fra benessere economico e disagio sociale è diventata sempre più ampia, comprendendo all'interno di essa segmenti della popolazione che non riescono a far fronte alle spese per la propria abitazione a causa del diffuso livello di incertezza sociale ed economica cresciuto negli ultimi anni.

Se un tempo, infatti, a desiderare di accedere agli alloggi di edilizia sociale, erano esclusivamente fasce della popolazione a basso livello culturale e con scarse risorse economiche, e vivere in una casa “popolare” era considerato un “marchio” di povertà, di indigenza, di disagio sociale spesso accompagnato ad una povertà culturale e a un basso livello di istruzione, oggi vivere in una casa “sociale”, (comprendendo all'interno del termine l'edilizia realizzata, in tutto o in parte, attraverso risorse pubbliche) poter usufruire di un canone di affitto moderato, e non dover accedere al difficile indotto del mercato degli affitti privato, può essere considerata per alcune fasce di reddito un'opportunità.

Negli ultimi anni, a livello di iniziative e di ricerca scientifica, il settore dell'housing è cresciuto nuovamente dopo alcuni anni di stasi; oggi il modello della “casa popolare” intesa come “contenitore di persone”, non esiste più.

Esiste però una crescita e un allargamento del segmento della popolazione che ha necessità di accedere al bene della casa.

Oggi a richiedere un affitto calmierato, sono giovani coppie, famiglie monoreddito, lavoratori extracomunitari, anziani soli.

Sono i nuovi costituenti del “ceto medio”, che non si differenzia più dai “ceti meno abbienti” per mancanza di istruzione adeguata, in quanto ricevere un adeguato livello di istruzione oggi in Italia non è più sufficiente per garantirsi, come era possibile per la generazione produttiva precedente, un reddito stabile e sicuro.

Il “ceto medio” oggi è costituito da un mix sociale differenziato e disomogeneo, composto da laureati, lavoratori precari, lavoratori stranieri, giovani coppie e giovani famiglie, ma anche coppie e famiglie non più giovanissime monoreddito o a doppio reddito ma con lavori precari, che non possono accedere al sistema dei mutui immobiliari per permettersi l’acquisto di un’abitazione o che non riescono a far fronte al mercato, ormai assolutamente sbilanciato e sproporzionato, dell’affitto privato.

A questo si aggiungono lavoratori occasionali, studenti fuorisede, e anziani, abituali occupanti dell’housing sociale che vivono in condizioni di semi-indigenza. A causa dell’invecchiamento della popolazione, il numero degli anziani non in grado di far fronte ad un affitto è destinato ad aumentare, come, a causa delle politiche messe in atto negli ultimi anni nel mondo del lavoro, è destinato ad aumentare il numero dei giovani con alto livello di istruzione incapaci di sopportare le spese relative all’abitazione.

Tutti coloro che fanno parte del cosiddetto “ceto medio” possono, per cause legate al mercato del lavoro, o a vicissitudini personali e familiari, superare la cosiddetta “soglia di povertà” e ritrovarsi a non riuscire a far fronte ai costi relativi alla propria residenza.

La crisi economica in atto ha reso la generazione di soggetti attivi che dovrebbero contribuire alla crescita e al progresso della società una generazione “debole”. È la fascia di “utenza grigia”, molto ampia, instabile, che aumenterà o diminuirà a seconda di come procederà l’attuale crisi economica, ma che sicuramente produce la necessità di un ripensamento rispetto al problema della casa, di chi siano le figure coinvolte e i protagonisti attivi della questione, e di come queste figure, vecchie o nuove che siano, riescano a relazionarsi fra loro e a trovare soluzioni accettabili e accessibili.

Come intervenire: l’aspetto economico-gestionale-finanziario

Le risorse disponibili sull’edilizia sociale sono molto scarse e difficilmente gestibili. Da un lato non è più disponibile il tradizionale indotto di risorse pubbliche che è riuscito a sostenere l’edilizia sociale nei decenni passati; dall’altro tutto quello che ruota attorno all’edilizia pubblica non può godere di alcuni benefici (come le detrazioni fiscali) destinati all’edilizia privata, e non riesce a sopravvivere grazie esclusivamente all’indotto economico proveniente dai canoni di locazione a causa delle caratteristiche dell’utenza, tradizionalmente povera e non solvibile.

Non è possibile però compiere nessuna operazione senza aver attentamente valutato se si possiedono le capacità economiche in grado di sostenerla. Tutto ciò che ruota attorno alla possibilità di riqualificare per “risparmiare” energia, inoltre, prevede una “spesa” iniziale in termini monetari e/o investimenti finanziari.

Il patrimonio edilizio residenziale di proprietà della pubblica amministrazione ha visto perdere, negli ultimi anni, i tradizionali canali di reperimento economico

Poter intervenire in maniera corretta sull’edilizia sociale dipende anche dalla capacità di reperire risorse economiche capaci di intervenire ove necessario. Non si intende dire, con questo, che reperire le risorse economiche sia la maggiore necessità, capace essa stessa di risolvere il problema; ma l’assenza di risorse economiche e di strumenti finanziari idonei rappresenta una difficoltà rilevante e un’emergenza della quale occorre tenere conto, almeno per essere in grado di indirizzare i pochi interventi possibili nella maniera opportuna¹.

Tutti gli aspetti descritti fino ad ora concorrono a formare un quadro della situazione complesso e mutevole.

Le relazioni fra l’edificio in quanto bene di prima necessità, l’utenza in quanto potenziale destinatario di tale bene, la pubblica amministrazione come gestore del rapporto fra edificio, utenza, nuove necessità di carattere normativo e procedurale sulle tematiche del risparmio energetico, rappresentano elementi profondamente intrecciati fra di loro.

È importante sottolineare che il patrimonio di edilizia sociale, nasce per esigenze di carattere pubblico. La sua gestione non è mai stata interessata direttamente ad ottenere un guadagno economico bensì a risolvere un problema di emergenza collettiva, contrariamente a quello che accade con il patrimonio di proprietà privata.

Questo non vuole dire, però, che la gestione del patrimonio di edilizia sociale pubblica debba costituire necessariamente un segno negativo nel bilancio della pubblica amministrazione, o debba essere considerato per forza un buco nero a livello di consumo di risorse economiche.

A tale riguardo si fa presente che negli ultimi anni è avvenuto un profondo cambiamento all'interno degli ex "Istituti Autonomi Case Popolari".

Molte funzioni di gestione del patrimonio residenziale pubblico sono state esternalizzate ad aziende private che hanno assunto denominazioni diverse a seconda delle regioni (Acer, Aler, Ater, acronimi che sottendono lo stesso significato) la cui nascita ed evoluzione ha consentito in alcuni casi una forte crescita delle competenze, della produttività e della capacità di risolvere i problemi in tempi rapidi, che costituivano tradizionalmente punti deboli della pubblica amministrazione.

Possibili soluzioni. Il rapporto con il privato; le forme di partenariato pubblico privato; dal project financing alle ESCO

I fondi attualmente disponibili e in corso di erogazione sull'edilizia residenziale pubblica non possono da soli risolvere il problema perché la loro entità non è sufficiente a mettere in campo programmi estesi di intervento sul patrimonio edilizio; sta scomparendo il concetto dell'erogazione di risorse "a fondo perduto", proprio perché quelle erogate non sono sufficienti. Tali risorse inoltre, ove disponibili, non sempre vengono utilizzate in maniera adeguata.

Un esempio è costituito dai "fondi strutturali" emanati dalla Comunità Europea nel periodo 2007/2013.

Le risposte da parte dei paesi della comunità europea sono state molto diverse da paese a paese.

In Italia, da maggio del 2009 alcune regioni (in particolare il Piemonte, ma anche la Sicilia, Veneto e Trentino Alto Adige, seppur queste ultime in maniera marginale) hanno emesso alcuni bandi, anche se queste iniziative costituiscono al momento la minoranza.

Altra possibilità emerge dall' utilizzo dei fondi comuni di investimento i quali, come indicato nel Piano Casa, possono essere utilizzati per operazioni da compiere sul patrimonio esistente in cui sia presente un carattere di "socialità", di abbattimento dei consumi, di riqualificazione energetica.

Esiste attualmente un fondo nazionale erogabile dalla Cassa Depositi e Prestiti dell'importo di un miliardo e 670 mila euro, utilizzabile da soggetti pubblici e privati fra i quali le imprese (anche quelle che operano nel settore dell'energia), i soggetti pubblici, le persone fisiche, le persone giuridiche private, comprese associazioni e fondazioni.

Tale fondo è utilizzabile per promuovere interventi di risparmio energetico e incremento dell'efficienza negli usi finali dell'energia, e ammette investimenti per intervenire sull'involucro edilizio esistente e sugli impianti comprendendo il teleriscaldamento e gli impianti geotermici e di cogenerazione. Tale fondo non costituisce un investimento a fondo perduto, ma prevede un ritorno, anche se il rientro minimo ammesso è fissato essere di pochi punti (il 3%) sopra l'inflazione².

Quello dell'edilizia pubblica è un settore, quindi, in cui possono esistere alcuni strumenti a sostegno di un investimento, ma tali margini presentano delle caratteristiche ben precise.

Il ritorno dell'investimento non è molto alto (corrisponde, per gli interventi di edilizia sociale, di un guadagno accettabile nel caso di qualche punto percentuale sopra l'inflazione come riportato poche righe fa), e presenta la caratteristica di essere diluito nel tempo, con lunghi tempi di ritorno. Si tratta dei cosiddetti investimenti "pazienti" che offrono profitti prevalentemente nel medio-lungo periodo.

La presenza dei fondi strutturati o delle risorse erogabili dalla Cassa Depositi e Prestiti non è sufficiente a sostenere interventi risolutivi, ma può costituire una "leva" per innescare meccanismi di investimento da parte di soggetti privati che abbiano interesse a concorrere con la pubblica amministrazione su possibili interventi per il social housing.

Il cosiddetto "partenariato pubblico privato attualmente rappresenta un'opportunità oltre che una necessità.

Le due forme di finanziamento con le quali sono state maggiormente sostenute le opere pubbliche in Italia, e che sono attualmente in fase di evoluzione e sperimentazione, comprendono le opere realizzate tramite la finanza di progetto e quelle attraverso finanziamenti tramite terzi, (FTT) con il coinvolgimento delle Esco

In entrambi i casi si tratta di interventi in cui un investitore privato mette a disposizione delle risorse economiche per la realizzazione di un'opera pubblica che non sarebbe possibile con il solo intervento della pubblica amministrazione; e in entrambi i casi l'investitore privato non opera in un contesto di no profit, ma interviene per percepire un guadagno, un utile, un ritorno dal proprio investimento, anche se si accontenta un guadagno che deriva da un investimento "paziente".

Entrambi i casi, inoltre, prevedono rischi connessi con il mancato raggiungimento di un utile da parte dell'investitore privato, e quindi con il fallimento dell'intervento finanziario.

Per poter garantire il successo di questo genere di iniziative esiste la necessità di comprendere quali siano i fattori capaci di far emergere possibili risorse economiche da utilizzare per la riqualificazione dell'edilizia sociale; ossia è necessario capire quali elementi possano costituire la "molla" che rendano un intervento di edilizia sociale potenzialmente interessante e appetibile sotto l'aspetto finanziario per un investitore privato.

Tale "molla" può essere costituita da vari aspetti.

Il guadagno possibile per un investitore privato che decide di investire nell'edilizia "sociale" può derivare da due elementi:

- la gestione dell'edificio (incassando ad esempio il canone di affitto)
- la gestione dell'energia.

Nel primo caso si tratta di trovare una formula capace di generare reddito mixando l'utenza più difficilmente solvibile, tradizionalmente destinataria dell'alloggio sociale, con l'"utenza grigia" precedentemente descritta, la quale risulta potenzialmente solvibile rispetto a locazioni calmierate.

Tale categoria costituisce, da un lato, una problematica emergente e complessa da affrontare; dall'altro, invece, si tratta di una fascia della popolazione parzialmente solvibile, che, se aiutata e indirizzata, può generare reddito e detenere risorse capaci di innescare meccanismi di natura finanziaria in grado di attrarre potenziali investitori per il social housing.

Il ceto medio, che negli anni precedenti aveva alimentato le speculazioni avvenute nel mercato privato, oggi, impoverito, costituisce una potenziale risorsa per l'edilizia sociale.

È evidente che la realizzazione di alloggi di ERP destinati ad entrambe le fasce di reddito, conduce a innescare meccanismi di mix abitativo.

Questo vuol dire che, nella realizzazione di un intervento residenziale, si deve tener conto che gli alloggi che saranno abitati da utenze profondamente diverse.

Questo punto in particolare rappresenta uno degli ostacoli maggiori da superare sulla gestione della fascia grigia di utenza; il mix abitativo e sociale ha avuto riscontri positivi nel caso di piccole amministrazioni con un patrimonio edilizio e di utenza numericamente contenuta (come alcuni comuni del centro-nord Italia) ma grossi problemi di accettazione nel caso di grandi centri cittadini.

Altra possibilità operativa è nel considerare l'edificio come un possibile produttore di risorse energetiche invece che di consumatore delle stesse.

Riflettere sul tema dell'edificio come "produttore" di energia, è possibile anche perché lo sviluppo della tecnologia sull'utilizzo delle fonti rinnovabili ha compiuto negli ultimi dieci anni enormi passi in avanti ed è tutt'ora in fase di evoluzione e rapidissimo miglioramento delle prestazioni.

Il caso studio riportato della sostituzione delle coperture in eternit con tetti fotovoltaici a Firenze costituisce in questo senso un "progetto pilota" dal quale partire per riflettere sulla possibilità di sfruttare questa potenzialità rendendo più flessibili e semplici gli strumenti procedurali utilizzabili, non solo quelli relativi alla produzione e vendita di energia elettrica, ma relativamente anche alla gestione delle altre energie rinnovabili.

ESEMPI E CASI STUDIO

I casi studio esistenti in Italia su interventi compiuti tramite finanza di progetto e FTT sono ultimamente in forte aumento. L'utilizzo del project financing prevede la possibilità di un guadagno derivante dalla gestione degli immobili, che, nel caso dell'edilizia residenziale sociale, non è sempre facile quantificare correttamente.

Possono essere compiuti attraverso questo strumento interventi che prevedono la possibilità di un guadagno derivante dalla possibilità di concedere ad un investitore delle agevolazioni per realizzare, solitamente in una zona immediatamente adiacente all'intervento, edilizia destinata al mercato privato, oppure interventi che prevedano la realizzazione di alloggi per categorie di utenza solvibili seppur non benestanti (la prima citata "fascia grigia" di utenza).

Il secondo caso, che prevede il coinvolgimento delle Esco, presenta possibilità di sviluppo diverse in quanto l'investitore, in questo caso, ottiene un guadagno dalla gestione dell'energia e non è pertanto legato al comportamento dell'utenza rispetto alla solvibilità degli affitti. Per questo motivo i FTT sono utilizzati nei casi in cui si intende intervenire sul problema della povertà energetica; se ben gestiti i ricavi consentono di ripagare l'intervento ma anche di far risparmiare gli inquilini.

Si riporta a questo proposito il caso del Comune di Reggio Emilia (Regione Emilia Romagna) con l'intervento compiuto sull'edificio residenziale pubblico di Via Maramotti.

L'edificio, costruito nel 1981 e costituito da 13 unità abitative, è stato oggetto di un bando che ha previsto un contratto di performance energetica (Energy performance contract) promosso all'interno del progetto europeo FRESH (Financing energy Refurbishment for Social Housing).

Nel caso studio in esame il contratto di performance energetica oggetto del bando comprendeva il completo rinnovamento degli impianti tecnologici al fine di ottenere sufficienti risparmi di consumi per poter ripagare l'intervento stesso più il costo del servizio energetico comprensivo della fornitura di combustibile per l'impianto di riscaldamento invernale.

Gli obiettivi del bando, che prevedevano un risparmio energetico certificato del 35% per il primo anno sono stati raggiunti, e per gli inquilini è stato possibile ottenere un risparmio economico di circa il 10%.

Il meccanismo del FTT con l'intervento di Esco è stato utilizzato anche per lo schema di finanziamento sviluppato dall'ATC di Biella (Regione Piemonte) per il retrofitting di 161 alloggi di edilizia sociale.

Esistono casi di interventi che coinvolgono l'aspetto della gestione dell'energia anche attraverso l'utilizzo del project financing (come la riqualificazione dell'impianto di riscaldamento con utilizzo di energie rinnovabili in 651 alloggi a Torino), ma essi prevedono un costo maggiore da parte della pubblica amministrazione.

Sulla possibilità di recuperare i costi dell'investimento attraverso la produzione di energia, un esempio significativo è costituito dal progetto promosso da Casa S.P.A. di Firenze (Regione Toscana).

Il progetto è relativo alla sostituzione delle coperture in eternit di alloggi di edilizia sociale con tetti fotovoltaici, recuperando il costo dell'intervento tramite la vendita dell'energia prodotta attraverso uno specifico "conto energia".

L'aspetto economico e finanziario è stato attentamente valutato e prevede il rientro totale dell'investimento per la sostituzione delle coperture.

NOTE

1 - Il canone medio degli affitti per l'edilizia residenziale pubblica è fortemente variabile; nel caso peggiore, per le fasce di popolazione più disagiate, si parla di circa 80 euro ad alloggio. Considerando le spese per le tasse e la manutenzione, un alloggio medio "frutta" alla pubblica amministrazione circa 220 euro l'anno, non considerando i frequenti casi di morosità. Questo patrimonio non può godere dei benefici e degli incentivi fiscali destinati all'edilizia privata; si tratta insomma, di un patrimonio che raccoglie gravi esigenze di manutenzione e gestione, che non dispone di fondi disponibili per intervenire in maniera sistematica; intervenire costerebbe circa 20 miliardi di euro.

2 - Un esempio concreto è costituito dal Fondo Rotativo Kyoto, il quale prevede l'erogazione di 575 milioni di euro distribuiti in tre anni a partire dal 2011, a favore di cittadini, condomini, imprese, persone giuridiche private e soggetti pubblici per di interventi di micro cogenerazione diffusa, con la possibilità di usufruire di finanziamenti agevolati di massimo sei anni con un tasso di interesse del 0,50% annuo.

Referenze

BARUCCO, M.A. "Social Housing fra costo, qualità e sostenibilità, in Il Progetto Sostenibile 25/2010, pp. 76-79.

GUERRA, L. Fresh: finanziare la riqualificazione energetica nell'edilizia residenziale, Atti del convegno Strumenti finanziari per un'edilizia sociale sostenibile, Power House Europe, Roma, 21/02/2011.

MASCHIETTO, E. "I fondi immobiliari per il social housing", Atti del convegno Strumenti finanziari alternativi per l'edilizia residenziale pubblica, Federcasa, Roma, 23/02/2011.

PASQUETTI, L. "Il project financing per il social housing", Atti del convegno Strumenti finanziari alternativi per l'edilizia residenziale pubblica, Federcasa, Roma, 23/02/2011.

PIERMATTEI, P. "Resources for regeneration: economic and financial processes for social housing in Italy", In: Atti del Convegno Internazionale "World Building Sustainable Conference SB11", Helsinki, Finland, 18-21 ottobre 2011

POZZO, A. "La piattaforma PHE Italia Attività e prospettive Atti del convegno Strumenti finanziari per un'edilizia sociale sostenibile, Power House Europe, Roma, 21/02/2011.

RAIMONDO, A, “Strategie di razionalizzazione del sistema edificio-impianti tecnologici-utenti; metodologie e strumenti di conoscenza”, Atti del convegno Efficienza e sensibilizzazione al risparmio energetico, riduzione degli sprechi d’acqua, introduzione di nuove tecnologie per la gestione dell’edilizia sociale, BForms, Federcasa, Ista, Roma, 25/01/2011

RONDA, E., “La questione abitativa in Italia”, in Ri-pensare l’abitare, Politiche progetti e tecnologie verso l’housing sociale, a cura di DELERA, A. Hoepli 2009, pp. 19-33