

Camera dei Deputati

**Legislatura 17
ATTO CAMERA**

Sindacato Ispettivo

MOZIONE : 1/00728
presentata da **GITTI GREGORIO** il **11/02/2015** nella seduta numero **375**

Stato iter : **IN CORSO**

COFIRMATARIO	GRUPPO	DATA FIRMA
NICOLETTI MICHELE	PARTITO DEMOCRATICO	11/02/2015
MARAZZITI MARIO	PER L'ITALIA - CENTRO DEMOCRATICO	11/02/2015
LOCATELLI PIA ELDA	MISTO-PARTITO SOCIALISTA ITALIANO (PSI) - LIBERALI PER L'ITALIA (PLI)	11/02/2015
PARRINI DARIO	PARTITO DEMOCRATICO	11/02/2015
PASTORINO LUCA	PARTITO DEMOCRATICO	11/02/2015
FAUTTILLI FEDERICO	PER L'ITALIA - CENTRO DEMOCRATICO	11/02/2015
IACONO MARIA	PARTITO DEMOCRATICO	11/02/2015
LACQUANITI LUIGI	PARTITO DEMOCRATICO	11/02/2015
MARTINO PIERDOMENICO	PARTITO DEMOCRATICO	11/02/2015
ANTEZZA MARIA	PARTITO DEMOCRATICO	11/02/2015
SCHIRO' GEA	PARTITO DEMOCRATICO	11/02/2015
D'INCECCO VITTORIA	PARTITO DEMOCRATICO	11/02/2015

TESTO ATTO**Atto Camera****Mozione 1-00728**

presentato da

GITTI Gregorio

testo di

Mercoledì 11 febbraio 2015, seduta n. 375

La Camera,

premessi che:

la crisi economica generale ha portato al progressivo impoverimento di ampie fasce sociali, in Italia come in altri Paesi. La peculiarità dell'attuale congiuntura negativa sta particolarmente nel suo perdurare, arrivando a colpire non solo le fasce sociali finanziariamente più deboli, ma anche il cosiddetto ceto medio. I dati forniti periodicamente dalla Caritas sono allarmanti: le richieste di assistenza continuano a registrare una crescita senza precedenti da parte di soggetti considerati benestanti fino a poco tempo fa. Si tratta, ad esempio, di quanti hanno perso il lavoro e di quanti un lavoro ce l'hanno ma con uno stipendio non più sufficiente a mantenere la famiglia e talora neppure se stessi;

molte di queste persone rischiano di perdere anche l'abitazione comprata negli anni in cui le banche erogavano con facilità mutui prima casa per importi spesso a totale copertura del prezzo di acquisto. L'arrivo, poi, della crisi economica ha reso non più possibile per molti piccoli proprietari far fronte al pagamento delle rate di ammortamento del mutuo, con il risultato non solo di perdere la proprietà della casa, pignorata e messa all'asta dalla banca creditrice, ma anche di venire conseguentemente sfrattati. Il fenomeno è in forte aumento: su scala nazionale le esecuzioni immobiliari in essere e con probabile conclusione nei prossimi 5 anni sono stimate in circa 248.000 (Fonte: Ministero della giustizia);

quel numero significa che, considerando un nucleo familiare di quattro persone, circa un milione di persone, in Italia, rischia potenzialmente di trovarsi tra non molto senza una casa: ciò non significa semplicemente senza la proprietà della casa, ma soprattutto senza ciò che essa rappresenta in termini affettivi e in certo senso identitari. È un fatto notorio: per gli italiani la casa rappresenta tradizionalmente un punto di riferimento; tanto più lo è per chi non ha più un lavoro. Lo sfratto dall'abitazione pagata a rate con sacrificio è incontestabilmente un fatto traumatico per l'individuo e destabilizzante per l'intera famiglia, finendo per diventare anche un problema sociale di cui i politici dovrebbero occuparsi con la massima urgenza e non limitarsi a proclamarsi paladini della famiglia nella facile retorica delle dichiarazioni pubbliche;

si tratta di un problema complesso, perché ha molte sfaccettature. Innanzitutto, va ad aggravare la già pesante emergenza abitativa, da tempo sfociata nel fenomeno delle occupazioni abusive, diffuso ormai su tutto il territorio nazionale. Ne conseguono spesso manifestazioni di protesta, che portano tensioni sociali e, quindi, problemi di ordine pubblico, con costi che finisce per pagare l'intera collettività: costi, ad esempio, per gli interventi sanitari, per i servizi sociali, per le forze dell'ordine e, in generale, per la sicurezza e la vivibilità di interi quartieri urbani;

in secondo luogo, l'impressionante numero di esecuzioni immobiliari sopra riportato rivela un rischio serio per un sistema bancario già messo a dura prova dall'ampia mole di impieghi classificati a contenzioso per effetto del fallimento di un numero crescente di imprese. Infatti, le sofferenze bancarie lorde (Not Performing Loans, di seguito anche NPL) lo scorso anno ammontavano a 172 miliardi di euro, quadruplicate rispetto al 2008. Per recuperare il denaro concesso, nel settore retail, a mutuatari ora morosi, gli istituti di credito si rivalgono sugli immobili finanziati, avviando l'esecuzione forzata per effetto della garanzia ipotecaria. A differenza del passato, però, il mercato immobiliare è letteralmente crollato, soprattutto con riferimento agli immobili di scarso prestigio, e le esecuzioni finiscono per portare le vendite a valori bassissimi che comportano per il debitore moroso la perdita della casa senza che il ricavato della vendita forzata possa neppure riuscire ad estinguere il proprio debito. Alla luce dei risultati di stress test e asset quality review, gli NPL immobiliari risultano avere in Italia un valore tra i 40 e i 50 miliardi di euro (valore che raddoppia se ci si rapporta ai valori nominali). Le severe regole europee impongono accantonamenti importanti a fronte di crediti deteriorati, con ulteriore appesantimento dei bilanci bancari e una contrazione del credito alle imprese, i cui effetti pesano sulla ripresa economica;

il problema ha risvolti economici più ampi nel momento in cui va a influire sull'andamento del mercato immobiliare. Il controvalore commerciale degli immobili sottoposti ad asta giudiziaria è, infatti, stimato in circa 60/70 miliardi di euro, se si considerano i collaterali a garanzia delle sofferenze, e in circa 50 miliardi, se si considera il numero delle esecuzioni (stimando un valore medio per ogni unità immobiliare di circa 200.000 euro). A loro volta, gli immobili che rientrano tra quelli pignorati per morosità nel pagamento delle rate di mutuo sono stimati al 5 per cento del mercato complessivo, costituendo una massa di offerta critica comunque rilevante, destinata ad aggravare ulteriormente l'andamento del mercato immobiliare;

la crescita esponenziale del numero di aste giudiziarie si traduce anche in un sovraccarico di lavoro e di costi per i tribunali, già in forte difficoltà per lo smaltimento ordinario delle cause civili in corso. D'altro canto, le banche non possono che procedere a tutelare nel modo più efficace possibile il recupero dei propri crediti, soprattutto per proteggere la raccolta rappresentata dai cittadini che depositano i propri risparmi, contando sulla possibilità di poterli prelevare in qualsiasi momento;

se queste sono le dimensioni della questione, la classe politica non può far finta di niente. Non può non intervenire. Per i cittadini prima ancora che per le banche. Non è accettabile, infatti, che gli unici a guadagnare dal contesto sopra descritto siano gli speculatori che frequentano abitualmente le aste giudiziarie;

la risposta che la politica è chiamata a dare oggi è più complessa, perché va ripensata completamente rispetto al passato. Oggi che le risorse pubbliche sono finanziariamente ridotte è impensabile per la politica ricorrere agli strumenti di sempre, quelli per cui ogni problema non viene risolto, ma solo contenuto, temporaneamente accantonato, scaricandone i costi sullo Stato. Tali strumenti non solo non hanno mai funzionato nel medio periodo, ma adesso non sono più sostenibili. Per questo, la politica, oggi, ha un'occasione importante: dimostrare di saper prendere le distanze da decisioni facili, improntate al consenso immediato, e da gestioni inefficienti e irresponsabili della cosa pubblica. La politica può dimostrare di aver scelto la discontinuità, anche se apparentemente impopolare, e ripensare il proprio ruolo in chiave innovativa;

dopo lo Stato liberale, è da tempo in via di superamento anche il Welfare State, senza che, tuttavia, sia stato elaborato un nuovo modello di Stato, né è pensabile tornare indietro, ai modelli

del passato che hanno esaurito la loro efficacia. La direzione da prendere è quella dell'innovazione anche in campo sociale, economico e istituzionale. La Gran Bretagna e gli Usa hanno già cominciato a farlo, dando avvio a politiche pubbliche in cui lo Stato diventa non più l'unico attore e neppure quello principale, ma uno degli attori in campo, che concorrono a risolvere le criticità riguardanti una comunità. Tornando, infatti, al caso del pignoramento di una casa per morosità nel pagamento delle rate di mutuo, si visto chiaramente che non si tratta di un problema solo del proprietario e della sua famiglia, ma anche delle banche, delle forze dell'ordine, dei tribunali, del mercato immobiliare;

qualche passo in questa direzione lo ha fatto anche l'Italia, quando, non a caso all'indomani dello scoppio della crisi globale del 2008, vennero sperimentate soluzioni giuridicamente e finanziariamente nuove, quali Fondo Italiano di investimento e i cosiddetti Tremonti-bond. Si ricorda la formula con la quale, insieme ad Andrea Montanino, il primo firmatario del presente atto di indirizzo ha qualificato quelle esperienze innovative: Stato contraente e promotore. Ora si tratta di fare un salto in avanti anche in Italia, applicando il modello di Stato contraente all'ambito sociale con l'obiettivo di stare al passo con una realtà che è sotto gli occhi di tutti: i soldi pubblici diminuiscono a fronte di bisogni che, invece, aumentano;

la lungimiranza del Governo inglese è stata quella di pensare a strumenti nuovi per scenari nuovi e la risposta è stata quella dei cosiddetti Social impact investment (di seguito SII). Si tratta, in sintesi, di progetti sociali che coinvolgono istituzioni pubbliche, investitori privati, intermediari finanziari, soggetti no-profit, senza che siano solo le prime a investire risorse finanziarie. La logica dell'intervento statale cambia completamente: non si tratta di assistenza pubblica, né di filantropia privata, ma di azioni con uno scopo mirato e misurabile in cui i capitali provengono dallo Stato e da chi vuole fare profitto ma, al contempo, anche qualcosa di utile per la propria comunità;

il primo test di SII nel Regno Unito di Gran Bretagna ha riguardato, nel 2010, il carcere di Peterborough, con un progetto lanciato dal Ministero della giustizia inglese insieme a Social Finance Ltd e Big Society Capital, con uno stanziamento complessivo, tra pubblico e privato, di 5 milioni di sterline per un programma di recupero per detenuti. In Italia il primo test di SII può essere avviato oggi proprio sulla questione delle esecuzioni immobiliari sopra descritta con il Fondo cosiddetto Salvacasa. Esso, nei termini già delineati da un organismo senza scopo di lucro quale Fondazione Etica, si configura come un Social Impact Investment, in quanto viene investito denaro non per tamponare un problema, né, tantomeno, per risolverlo a totale carico dello Stato, bensì per farvi fronte preventivamente ed evitare quanto meno i danni collaterali;

il Fondo Salvacasa non può impedire che una casa ipotecata venga pignorata dalla banca creditrice al proprietario moroso, ma costituisce un investimento a più mani per evitare che quel problema ne generi altri. Senza entrare qui in dettagli tecnici, è la finanza che questa volta decide di farsi strumento utile non solo a se stessa, ma anche alla soluzione di nodi sociali, con un Fondo che investe capitali nell'acquisto di asset, cioè gli immobili all'asta, per poi riassegnarli in locazione agli ex proprietari. In altre parole, viene consentito al proprietario di una casa pignorata per morosità di diventare inquilino della stessa casa pagando un affitto a canone calmierato, ossia controllato dalla legge affinché non sia eccessivamente esoso, con in più la prospettiva di rientrare in possesso del bene in un lasso di tempo ragionevole;

in estrema sintesi, il Fondo Salvacasa andrebbe rivolto a investitori istituzionali, in primis la Cassa depositi e prestiti, ma anche, ad esempio, le fondazioni bancarie e le banche di credito cooperativo. Il plafond del Fondo verrebbe destinato all'acquisto in asta giudiziaria di immobili con le

caratteristiche sopra dette. Un intermediario finanziario, eventualmente costituito ad hoc (ad esempio una Sgr) avrebbe il compito di contattare i vecchi proprietari, di locare loro gli appartamenti a un canone di affitto ragionevole e di fare sottoscrivere alle parti una doppia opzione, put e call, che darà facoltà a un tempo stabilito di cedere o ricomprare l'appartamento;

i punti di forza dell'investimento sono, tra gli altri: la trasparenza del processo di acquisto all'asta; l'alta probabilità di ricedere l'immobile all'ex-proprietario e inquilino, la possibilità di mettere subito a reddito l'investimento; l'alleggerimento per le banche dalla gestione onerosa degli immobili pignorati e/o del recupero di importi irrisori dalla vendita degli stessi, al contempo liberando risorse da destinare alla crescita delle imprese; un minor rischio di alterazione del mercato immobiliare con immobili reimmessi in vendita a prezzi molto bassi; la generazione di un forte impatto sociale positivo evitando di alimentare ulteriormente l'emergenza abitativa e i conseguenti problemi di ordine pubblico e di sicurezza nelle città;

gli immobili da acquisire nel Fondo sarebbero di tipo residenziale e artigianale; i casi umani definiti secondo precisi criteri di eleggibilità, preventivamente verificati; il valore dell'asta minore/uguale al 50 per cento del valore indicato dalla consulenza tecnica d'ufficio; il valore del singolo immobile non superiore a un target definito; l'impegno preliminare dell'esecutato all'affitto dell'immobile;

il Fondo coinvolgerebbe lo Stato, attraverso gli organismi individuati come i più idonei (si pensi a CDP); gli investitori privati, come le banche e gli organismi di categoria (si pensi all'Ance, all'Abi, all'Anci); le cancellerie dei tribunali e i professionisti da essi delegati, incaricati della correttezza e trasparenza dell'intero procedimento; soggetti no-profit (si pensi, ad esempio, ai patronati, alle organizzazioni sindacali, a onlus sperimentate come Caritas e Comunità di S. Egidio tra le altre), chiamati a gestire il rapporto locativo dell'immobile esecutato attraverso reti territoriali radicate in grado di selezionare le richieste degli ex-proprietari e potenziali inquilini, avendo cura in particolare dei soggetti e delle famiglie più fragili, e di collaborare con le banche nella dismissione coordinata di immobili residenziali in determinata area geografica;

una siffatta rete di soggetti selezionati con attenzione e trasparenza è la principale garanzia che protegge il progetto Salvacasa da rischi di mire speculative e di truffe. In Italia, come in altri Paesi, infatti, accade che diversi fondi speculativi per acquistare portafogli ipotecari utilizzino non più solo lo strumento della cartolarizzazione, ma anche quello di apposite società immobiliari, che acquistano gli immobili alle aste nel caso in cui i ribassi registrati diventino molto significativi;

l'obiettivo del Fondo Salvacasa, invece, è realizzare una sorta di ammortizzatore sociale a rendimento. Uno strumento che possa dare, da un lato, una risposta efficiente a un bisogno sociale e, dall'altro, una remunerazione a chi investe parte del proprio capitale;

chi investe nel Fondo, infatti, non lo fa per filantropia, ma neppure per speculazione: il Fondo Salvacasa è appetibile per: un asset class totalmente decorrelata dai mercati finanziari; un sottostante costituito da un mercato NPL stimato in circa 172 miliardi di euro, in crescita, con asset a garanzia stimati in circa 60/70 miliardi di euro; un rendimento netto ragionevolmente ipotizzabile intorno al 7 per cento senza utilizzo di leva;

la redditività avrà due fonti: il rendimento base, rappresentato dalla messa a reddito (affitto) dell'immobile acquisito ad asta; il rendimento aggiuntivo, rappresentato dalla rivendita dell'immobile alla famiglia affittuaria;

il calcolo della redditività dovrà tener conto di un ragionevole tasso di default, rappresentato sia da coloro che non riusciranno ad onorare il contratto di affitto, sia da coloro che non riusciranno ad adempiere all'opzione di riacquisto;

la Sgr, o altro veicolo finanziario, potrà anche svolgere funzioni di advisory per investitori istituzionali italiani che riterranno opportuno un loro intervento diretto – in analogia agli interventi di housing sociale – condividendo l'urgenza di accompagnare adeguatamente la necessità di dismissione dei portafogli ipotecari residenziali da parte degli istituti di credito, impegna il Governo:

a dare piena attuazione al diritto di abitazione come riconosciuto dall'articolo 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e dalla Costituzione italiana che all'articolo 2 lo annovera tra i diritti inviolabili, secondo quanto sottolineato in più occasioni dalla Corte Costituzionale, la quale ha definito il diritto all'abitazione un diritto sociale inalienabile che «indubbiamente costituisce per la sua fondamentale importanza per la vita dell'individuo un bene primario che deve essere concretamente e adeguatamente tutelato dalla legge» (sentenza Corte Costituzionale n. 404/1998) e all'articolo 47 lo tutela anche in termini di diritto alla proprietà dell'abitazione;

a occuparsi con la massima urgenza del problema dei Not Performing Loans immobiliari e dell'allarmante crescita delle esecuzioni immobiliari, con la logica non solo di risolvere il problema delle sofferenze bancarie, ma soprattutto di rispondere concretamente all'emergenza abitativa e di sostenere la famiglia, che vede nella casa un punto di riferimento irrinunciabile;

a promuovere l'istituzione di un Fondo Salvacasa per:

a) aiutare chi ha perso la proprietà della casa per non essere riuscito più a pagare le rate del mutuo, consentendogli di continuare ad abitarvi, dietro pagamento di un canone di affitto sostenibile e con la possibilità di riscatto finale;

b) evitare che le banche siano ulteriormente appesantite da Not Performing Loans immobiliari, con conseguente ulteriore acutizzarsi del credit crunch;

c) non sovraccaricare di ulteriore lavoro e costi i tribunali;

d) contenere le dimensioni dell'emergenza abitativa aggravatasi in diverse città italiane;

e) impedire alterazioni del mercato immobiliare a seguito di massicce vendite all'asta di beni immobili soprattutto a carattere residenziale;

f) prevenire tensioni sociali, problemi di ordine pubblico, interventi sanitari;

a individuare l'organismo attraverso cui lo Stato partecipa al Fondo, verificando l'opportunità del coinvolgimento diretto in primis di Cassa depositi e prestiti;

ad assumere le necessarie iniziative per regolare modalità e requisiti per la partecipazione al Fondo di investitori privati e/o istituzionali (quali le stesse banche), in modo da garantire trasparenza e integrità, al contempo garantendo da rischi di mire speculative e truffe;

a valutare la possibilità di costituire un intermediario finanziario ad hoc sul modello dell'inglese Big Society Capital;

a fissare i requisiti per la selezione dei soggetti senza scopo di lucro chiamati a collaborare nella gestione delle domande di potenziali locatari degli immobili acquistati all'asta;

ad assumere iniziative volte a regolare il coordinamento tra banche, associazioni di categoria, no-profit per la vendita di pacchetti immobiliari all'asta che incidono sulla politica del territorio.

(1-00728) «Gitti, Nicoletti, Marazziti, Locatelli, Parrini, Pastorino, Fautilli, Iacono, Lacquaniti, Pierdomenico Martino, Antezza, Schirò, D'Incecco».