

Camera dei Deputati

**Legislatura 17**  
**ATTO CAMERA**

Sindacato Ispettivo

**RISOLUZIONE IN COMMISSIONE : 7/00825**  
presentata da **GITTI GREGORIO** il **21/10/2015** nella seduta numero **507**

Stato iter : **IN CORSO**

Assegnato alla commissione :  
**VI COMMISSIONE (FINANZE)**

**TESTO ATTO**

**Atto Camera**

**Risoluzione in commissione 7-00825**

presentato da

**GITTI Gregorio**

testo di

**Mercoledì 21 ottobre 2015, seduta n. 507**

**La VI Commissione,**

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 mostrano che le richieste di assistenza continuano a registrare una crescita senza precedenti da parte di soggetti considerati benestanti fino a poco tempo fa;

tra questi, molti non possono più contare sulla proprietà dell'abitazione, acquistata negli anni in cui le banche erogavano con facilità mutui prima casa, in quanto l'arrivo della crisi economica ha reso insostenibile il pagamento delle rate di ammortamento del mutuo;

il risultato per loro è stato non solo quello di perdere la proprietà della casa, pignorata e messa all'asta dalla banca creditrice, ma anche di venire sfrattati: si calcola che, su scala nazionale, le esecuzioni immobiliari in essere e con probabile conclusione nei prossimi 5 anni siano circa 248.000 (Fonte: Ministero di giustizia);

questo vuol dire che, considerando un nucleo familiare medio di quattro persone, circa un milione di persone, in Italia, rischia potenzialmente di trovarsi tra non molto senza una casa;

il problema non è tanto la perdita della proprietà della casa, ma di ciò che essa rappresenta in termini affettivi e persino identitari: per gli italiani, infatti, la casa rappresenta tradizionalmente un punto di riferimento e 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 occuparsi con la massima urgenza;

l'alto numero di esecuzioni immobiliari va anche:

a) ad aggravare la già pesante emergenza abitativa, da tempo sfociata nel fenomeno delle occupazioni abusive, diffuso su tutto il territorio nazionale, che ha portato spesso a manifestazioni di protesta con conseguenti tensioni sociali e problemi di ordine pubblico, i cui costi finiscono per essere pagati dalla collettività sia in termini economici che di sicurezza e vivibilità di interi quartieri urbani;

b) ad appesantire 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: 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 a mutuatari retail ora morosi, gli istituti di credito si rivalgono sugli immobili finanziati, avviando l'esecuzione forzata per effetto della garanzia ipotecaria, ma, a differenza del passato, il ricavato della vendita non riesce neppure, talora, ad estinguere il debito, a causa della crisi del mercato immobiliare;

ciò nonostante, 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;

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, a fronte dei quali le severe regole europee impongono accantonamenti importanti, con l'ulteriore appesantimento dei bilanci bancari e la contrazione del credito alle imprese;

il controvalore commerciale degli immobili sottoposti ad asta giudiziaria è stimato in circa 60/70 miliardi di euro, se si considerano i collateralizzati 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;

di fronte a un fenomeno di queste dimensioni, la classe politica non può far finta di niente, 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;

superato il modello di Stato liberale, è diventato superato che anche quello del Welfare State, senza che, tuttavia, sia stato elaborato nel frattempo un nuovo modello di Stato, a differenza di quanto sta accadendo in altri Paesi, principalmente Gran Bretagna e Usa: qui, come sopra accennato, l'innovazione a impatto sociale sta diventando l'approccio prevalente per le politiche pubbliche, con lo Stato non più unico attore e neppure quello principale, ma uno degli attori in campo, che concorrono a risolvere le criticità riguardanti le comunità;

qualche passo in questa direzione lo ha fatto anche l'Italia, quando, all'indomani dello scoppio della crisi globale del 2008, vennero sperimentate soluzioni giuridicamente e finanziariamente nuove, quali il Fondo italiano di investimento e i cosiddetti «Tremonti-bond» ci si permette, al riguardo, di evocare la formula con la quale, insieme ad Andrea Montanino, si sono ricondotte quelle esperienze innovative: «Stato contraente e promotore», in Gregorio Gitti, Andrea

Montanino, «Dallo Stato erogatore allo Stato promotore e contraente: verso una nuova politica economica», in «Osservatorio del diritto civile e commerciale» 1/2012, p. 1);

ora anche il nostro Paese deve accelerare e applicare il modello di Stato contraente all'ambito sociale, con l'obiettivo di far fronte a un dato sempre più evidente: 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, con i Social Impact Investments (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;

con i SII la logica dell'intervento statale cambia completamente: non si tratta di assistenza pubblica, né di filantropia privata, ma e di azioni con uno scopo mirato e misurabile in cui i capitali provengono dallo Stato e da chi vuole fare profitto, ma anche qualcosa di utile per la propria comunità;

il primo test di SII in United Kingdom 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 attraverso un 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 società di gestione del risparmio) 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), 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, oltre che di collaborare con le banche nella dismissione coordinata di immobili residenziali in una 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: 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 società di gestione del risparmio 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;

il diritto di abitazione è riconosciuto dall'articolo 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dalla Costituzione italiana che:

a) 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 della Corte costituzionale n. 404 del 1998);

b) all'articolo 47 dispone, in particolare, che la Repubblica favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, impegna il Governo:

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 dai 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 della Cassa depositi e prestiti;

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

(7-00825) «Gitti».