



*Sindacato
Inquilini
Casa e
Territorio*

aderente alla CISL 

seminario nazionale di studio

Piano Casa: tra mercato e domanda sociale

Roma - 5 novembre 2008



Il piano casa del governo

relazione
Segreteria Nazionale



Sommario

Premessa	pag. 3
1. Profili e scopi del piano	pag. 4
1.1 Il <i>target</i> sociale del piano	pag. 5
1.2 Le linee d'intervento	pag. 8
2. Finanza pubblica e finanza privata per il piano	pag. 11
2.1 Un sistema integrato di fondi d'investimento	pag. 12
2.2 La finanza di progetto	pag. 13
3. La dismissione del patrimonio di ERP esistente	pag. 15
4. Strumenti e procedure approvative	pag. 16
4.1 I modelli decisionali e d'intervento	pag. 16
5. L'alloggio sociale	pag. 19
6. I limiti del piano	pag. 19



PREMESSA

Il cambio di segno nell'andamento del mercato edilizio per lo sgonfiamento della bolla sugli immobili e la prospettiva di una "crisi di rendita" incombente – più che la perdurante crisi abitativa che colpisce la domanda – hanno indotto il Governo a varare nell'ambito del decreto sulla manovra finanziaria 2009 un *piano casa*¹ con le fattezze che di seguito esamineremo.

Il "piano Berlusconi-Tremonti" (d'ora in poi solo il *Piano*) soppianta il piano casa del precedente governo, sia perché ne assorbe le risorse, sia perché avanza la pretesa di realizzare un cambiamento conclusivo delle strategie d'intervento fin qui perseguite dallo stato in materia di politiche pubbliche per la casa, con il coinvolgimento di nuovi attori e l'impiego di nuovi modelli di finanziamento e di governance dell'intervento di welfare nel settore dell'edilizia abitativa.

La nostra ipotesi interpretativa è che il cambiamento ordinamentale in corso miri ad una ristrutturazione del comparto e dell'intervento pubblico verso schemi e stili di welfare abitativo organici ad un modello di «*stato sociale minimo*».

Normative statali e regionali di conio recente (1997-2008) hanno tracciato una prospettiva delle politiche pubbliche per la casa contraddistinta da un percorso di tipo recessivo non solo dal lato della spesa sociale² e dell'intervento diretto, ma anche dal lato delle tutele e delle garanzie di accesso ai servizi.

È in questo contesto che si profila il tentativo di riposizionare le politiche pubbliche per la casa sul comparto del c.d. «*social housing*», abbandonando del tutto l'intervento diretto sovvenzionato e puntando a realizzare, con regimi di *project financing* e di *partenariato pubblico-privato*,³ offerte abitative la cui connotazione sociale risiede solamente nel fatto di proporre una purchessia edilizia residenziale sottomercato.

In ragione dell'entità dell'agevolazione pubblica prestata all'operatore – si tratti di un concorso finanziario, oppure del trasferimento o dell'incremento premiale di diritti edificatori, o di una fiscalità di vantaggio, o della cessione di diritti edificatori come corrispettivo della realizzazione di beni di proprietà pubblica – si produrrà un'edilizia abitativa a canone moderato, speciale, sostenibile, convenzionato e, infine, anche quote minime di edilizia a canone sociale.

¹ Un insieme di misure anti-crisi, per tentare un rilancio o almeno un prolungamento della congiuntura immobiliare oggi in difficoltà, mirando l'intervento su operatori d'offerta e settori di domanda che per capacità di investimento e di spesa possono posizionarsi lungo la prospettiva in atto di privatizzazione e di autofinanziamento del comparto abitativo sociale (o assistito).

² Le politiche di spesa italiane viaggiano su una scala di valori assai distante da quella di tutti gli altri paesi UE che mediamente impiegano ogni anno lo 0,7 del PIL nella realizzazione di nuovi alloggi in affitto contro il nostro 0,07, cioè 10 volte di meno.

³ Il *project financing* (PF) o "*finanza di progetto*" è un'operazione economico-finanziaria con la quale uno o più soggetti, c.d. promotori, propongono ad una pubblica amministrazione di finanziare, eseguire e gestire un'opera pubblica o di pubblica utilità in cambio dei profitti che deriveranno dalla gestione dell'opera stessa. Il *partenariato pubblico-privato* (PPP) è nozione più ampia rispetto al PF poiché ricomprende iniziative che non generano flussi finanziari sufficienti a garantire un adeguato ritorno agli investimenti effettuati e nelle quali il settore pubblico è chiamato, con forme e modalità diverse, a svolgere il ruolo di volano dell'iniziativa facendosi carico, eventualmente, anche di una componente di rischio economico-finanziario.



Ciò non solo implica **la dissipazione delle residuali risorse pubbliche**, fondiari e finanziarie (comprese quelle immobilizzate nel patrimonio abitativo sociale esistente, tramite la sua dismissione) allo scopo di attuare un regime d'intervento in grado di formare un sistema di convenienze private sufficienti per allettare gli operatori (*profit e non profit*), ma richiede altresì che l'intero comparto dell'ERP travisi progressivamente le finalità proprie di garanzia dell'accesso al sistema abitativo per gli strati di domanda in condizioni di maggior disagio e svantaggio.

In parte questa prospettiva, nell'ultimo decennio, si è delineata attraverso le normative regionali sui canoni e sui gestori di ERP, gli atti di programmazione regionale della spesa e degli interventi, nonché le politiche locali di utilizzo delle aree edificabili a vantaggio di un'edilizia di varia gamma, sotto il profilo dell'agevolazione pubblica prestata, degli obblighi di servizio posti all'operatore e delle condizioni di accesso, salvo poi completarsi e proporsi come nuovo schema generale delle politiche pubbliche per la casa, attraverso i più recenti provvedimenti statali in materia di alloggio sociale e di livelli essenziali o minimi delle prestazioni pubbliche di welfare abitativo.

Il punto in discussione è se, nonostante l'enfasi e l'uniformità di pensiero con la quale da più parti si sostiene l'*irresistibile* cambio di rotta verso politiche di social housing, sostitutive del modello tradizionale di ERP, tale nuovo corso possa davvero nella odierna congiuntura (sociale ed economica) garantire flussi d'offerta accessibile in quantità e proporzioni adeguate, per rapporto alle esigenze di efficacia sociale degli interventi e delle risorse impiegate; se tale politica, insomma, abbia delle effettive *chances* di sviluppo e possa anche dimostrarsi la più adatta ad attuare un'organizzazione dell'offerta abitativa sul territorio coerente rispetto non solo alla cifra dei fabbisogni, ma anche rispetto alla struttura e all'evoluzione della domanda, viepiù spinta in condizioni di maggiore disagio. E, infine, se il mutamento ordinamentale in corso per l'ERP, tanto sotto il profilo del regime dei beni, quanto dell'accesso, sia una politica sostenibile rispetto alle reali condizioni socio-economiche della popolazione assegnataria e dei soggetti in graduatoria per l'assegnazione di alloggi pubblici.

La risposta ai quesiti per noi è lampante: negativa, su tutta la linea! Epperò non meno ovvia l'esigenza di comprendere in che specifica e concreta misura tale politica possa dimostrarsi fallace rispetto alle reali necessità sociali, per attrezzare una credibile azione sindacale di tutela, di rivendicazione e di proposta.

1. PROFILI E SCOPI DEL PIANO

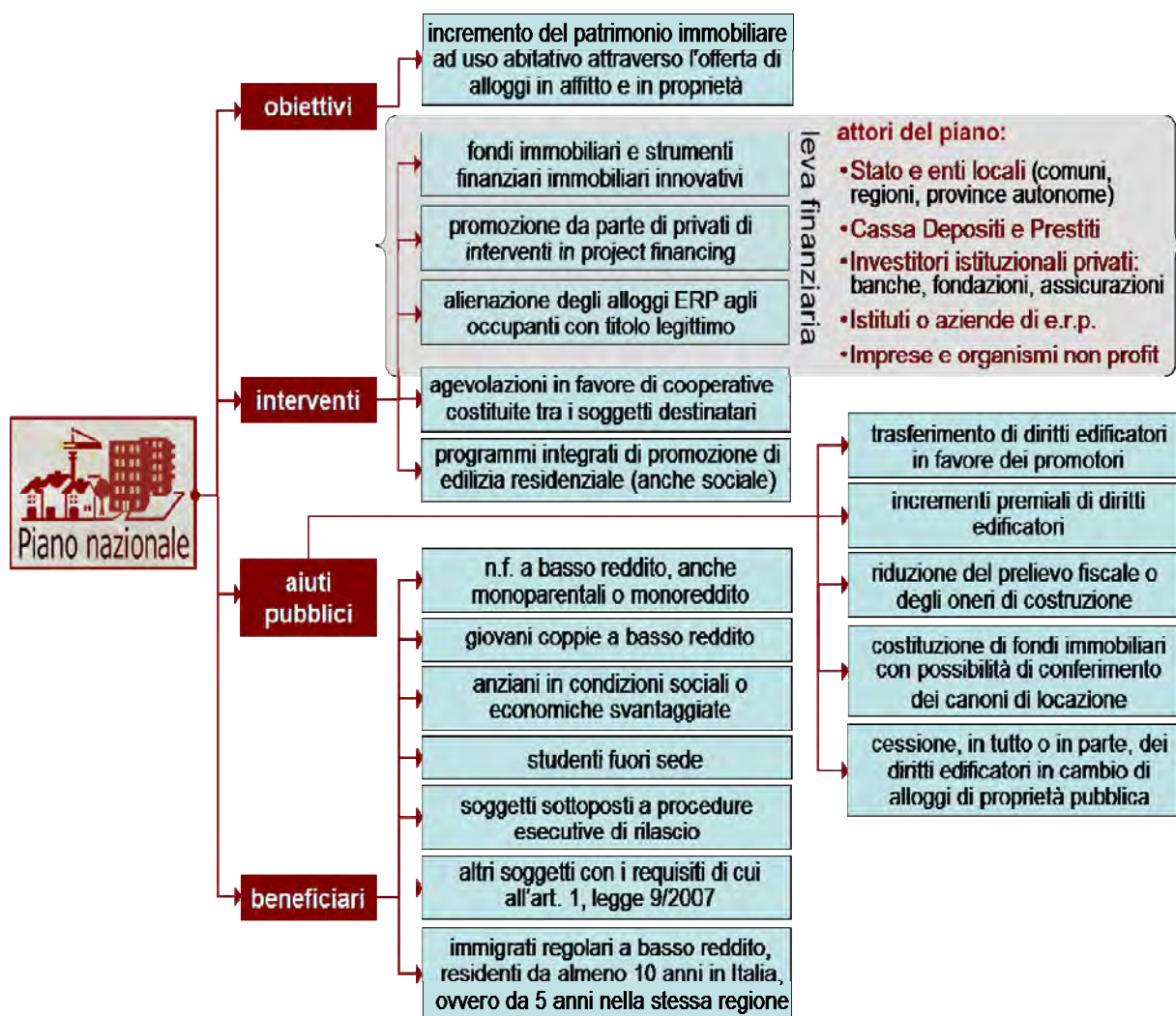
Il Piano del governo si propone «*livelli minimi essenziali di* (soddisfacimento del) *fabbisogno abitativo*», provvedendo all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso residenziale attraverso l'offerta di alloggi in affitto e in proprietà, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati.

I «*livelli minimi essenziali di* (soddisfacimento del) *fabbisogno abitativo*» altro non sono che i **livelli essenziali delle prestazioni** che lo stato è tenuto ad assicurare



su tutto il territorio nazionale e che con il decreto 112, convertito in legge n. 133/08, questo governo presume di avere in qualche modo determinato, producendo un atto normativo interferente e, per le modalità previste dal provvedimento, concretamente lesivo rispetto alle competenze amministrative su materie costituzionalmente trasferite alle regioni e agli enti locali.

Se però si volesse trovare definiti nel *Piano*, in coerenza con lo scopo enunciato, i livelli di fabbisogno, la quantità fisica minima essenziale di patrimonio incrementale e l'organizzazione dell'offerta abitativa destinata a soddisfarli, si rimarrebbe delusi. Il *Piano* in allestimento resta sostanzialmente un piano di procedure. Sebbene le stime previsionali fatte da alcuni (ANCE e altri) sulla leva finanziaria e sugli alloggi potenzialmente realizzabili promettano risultati in quantità ragguardevoli, l'offerta abitativa che si produrrà con il *Piano*, stante il modello d'intervento e di *governance* prescelto, è calcolabile soltanto a posteriori, con i programmi attuativi approvati.



1.1 Il *target* sociale del Piano

Nulla si dice in concreto nemmeno sulla condizione economica delle categorie svantaggiate destinatarie degli alloggi, al di là di una sommaria elencazione, fatta



eccezione per la categoria dei soggetti sottoposti a procedure di sfratto, che resta individuata per effetto della legge speciale citata (legge n. 9/2007)⁴, e poco si dice su condizioni di svantaggio diverse da quelle economiche nell'accesso al mercato libero.

Lo svantaggio resta connotato nella norma in modo generico non perché si voglia demandare alle regioni una più puntuale individuazione dei beneficiari degli interventi nel proprio territorio, ma solo perché tale vaghezza è funzionale agli scopi del *Piano*, il cui target è formato in massima parte da **un'area sociale diversa da quella dell'accesso agli alloggi d'edilizia pubblica**: un'area sociale costituita da soggetti essi pure esposti ad un rischio abitativo, ma con posizioni di svantaggio economico minore perché in condizioni, per così dire, più abbienti rispetto all'area sociale degli aspiranti l'assegnazione di un alloggio popolare.

Nell'area sociale dell'*housing* possono esserci soggetti in grado solo di sopportare prezzi di vendita o canoni di locazione calmierati o moderati,⁵ ma pur sempre **prezzi o canoni capaci di coprire i servizi del debito e gli oneri connessi alla finanza di progetto**, sui quali fa leva il *Piano* per la realizzazione di ogni sua linea d'intervento.

Perciò la norma, mentre da un lato organizza uno spostamento dell'area sociale di riferimento per le politiche pubbliche nel comparto dell'edilizia residenziale, tracciando un profilo sociale dei beneficiari riconducibile a quello della c.d. vulnerabilità abitativa, dall'altro lato estromette dalle strategie e priorità dell'intervento un criterio purchessia per implementare nei programmi una coerente valutazione del **rapporto fra la misura del disagio patito e l'intensità dei rimedi accordati a garanzia dell'accesso al sistema abitativo**, riorientando spesa e missioni di servizio dell'intervento di welfare in funzione delle esigenze di autofinanziamento e di redditività dei progetti.

Anzi, non mancano disposizioni, a nostro avviso illegittime sotto il profilo costituzionale e dell'ordinamento comunitario, tese ad introdurre proprio su alcuni segmenti di domanda in condizioni di maggiore disagio **limitazioni discriminatorie, xenofobe e razziste**, peggiorando perfino le norme regionali vigenti dello stesso tenore, sia per l'accesso agli alloggi realizzati dal *Piano* (art. 11, c. 2, lett. g), con inevitabili ricadute anche sulle normative regionali per l'assegnazione di alloggi del patrimonio ERP esistente, sia per l'accesso alle erogazioni di contributi per il pagamento dell'affitto delle locazioni private previsto dalla legge 431/98 (art. 11, ultimo comma, legge 133/08).

A motivo di un tale cambiamento di prospettiva della politica pubblica sulla casa si sostiene che proprio i soggetti destinatari dell'intervento di housing sono oggi le fasce di popolazione che richiedono più attenzione, per rapporto alla maggiore cifra di fabbisogno espressa e al maggior rischio abitativo sopportato.

⁴ Art. 1, c. 1, L. 9/07: "conduttori con reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27.000 euro, che siano o abbiano nel proprio nucleo familiare persone ultra65enni, malati terminali o portatori di handicap con invalidità superiore al 66 per cento, purché non siano in possesso di altra abitazione adeguata al nucleo familiare nella regione di residenza. (...) che abbiano, nel proprio nucleo familiare, figli fiscalmente a carico".

⁵ Nella versione della proposta del *Piano* in fase d'elaborazione al Ministero II.TT., gli alloggi realizzati con un cofinanziamento statale si prevede abbiano un canone di locazione commisurato ad una quota non superiore al 70% del canone concordato ai sensi della legge 431/98.



Essi, infatti, sono esclusi dai bandi per le case popolari, riservate all'area più povera della domanda, ma al tempo stesso sono lasciati fuori del mercato libero dell'affitto o della compravendita, per mancanza d'offerta accessibile.

Si omette di dire, però, che i soggetti più poveri o in condizioni di maggiore svantaggio socio-economico (bassa retribuzione, disoccupazione o precarietà lavorativa, ecc.), per quanto abbiano riservato l'accesso ai bandi, sono di fatto ugualmente esclusi dall'assegnazione di un alloggio popolare per l'assoluta mancanza d'offerta sociale, a causa:

- a) dell'azzeramento della spesa e dei programmi d'edilizia residenziale pubblica sovvenzionata, in particolare dopo la soppressione dei contributi ex-gescal e il progressivo esaurimento della provvista finanziaria da essi generata;
- b) della riduzione del parco alloggi esistente in conseguenza dei piani di vendita;⁶
- c) dell'erosione del patrimonio per effetto della sottrazione di quote crescenti d'alloggi dalla disponibilità per l'assegnazione a canone sociale agli aventi diritto, da ridestinare a politiche di housing per la locazione a particolari categorie di domanda (locazione per studenti, locazioni temporanee, ecc.), con canone moderato o convenzionato;
- d) della disapplicazione delle procedure di decadenza dall'assegnazione per superamento dei limiti di condizione economica, perché gli affitti cui sono sottoposti gli inquilini in condizioni di decadenza consentono di mantenere un profilo più vantaggioso delle entrate da canoni nel bilancio degli istituti o delle aziende o dei comuni.

Nemmeno può dirsi vero il rilievo che l'area della vulnerabilità abitativa, quantunque si sia accresciuta nell'ultimo decennio a causa dell'andamento del ciclo immobiliare, sia quantitativamente più importante dell'area del disagio grave e della povertà abitativa.⁷ Mentre da un lato, il rialzo dei prezzi immobiliari determinava la

⁶ La dismissione del patrimonio ERP in Italia:

Tab. 1: **Andamento delle vendite del patrimonio ERP – periodo 1993-2006**

anno	alloggi venduti	ricavi da vendite (in milioni di €)
1993	4.956	115
1994	4.533	105
1995	9.933	231
1996	16.133	375
1997	14.444	336
1998	17.007	414
1999	17.756	413
2000	10.714	284
2001	10.500	192
2002	7.050	198
2003	10.731	206
2004	9.289	233
2005	9.484	232
2006	12.238	331
totale	154.768	3.665

Fonte: *elaborazione CENSIS su dati FEDERCASA*

⁷ Si ricava una misura del disagio abitativo attraverso una semplice analisi che mette a confronto il reddito netto e l'incidenza del canone, considerando il superamento di un dato valore dell'incidenza (30%) come indicativo di una condizione di disagio



cattura nell'area del rischio abitativo di settori sociali in precedenza estranei al problema dell'alloggio, dall'altro lato processi economici e sociali d'eguale segno sul reddito e la capacità di spesa delle famiglie ingrossavano le fila degli esclusi o dei quasi-esclusi, spingendo la domanda svantaggiata in posizioni della scala del disagio sempre più critiche.

Tutte le statistiche sulla crisi abitativa, nessuna esclusa, portate a sostegno dell'urgenza sociale di una politica di housing in Italia mostrano l'evidenza di questo peggioramento del problema dell'alloggio, tanto più critico su un'area estesa di domanda quanto più si osserva, se mi è permessa la metafora, il bulbo inferiore della "clessidra sociale" della condizione abitativa del Paese.

1.2 Le linee d'intervento

Eppure, mentre si formula il convincimento, sul quale sarebbe impossibile essere in disaccordo, che la più necessaria delle politiche della casa sia oggi quella capace di un'organizzazione differenziata dell'offerta sociale o della protezione pubblica, in rapporto a fasce di domanda e d'accesso diverse, secondo le condizioni economiche, succede che in sede di definizione dei programmi e della spesa l'area del disagio più

grave (tab. 2). Allo stesso modo, è indicativo della situazione di grave disagio, specie nelle maggiori aree urbane, il confronto fra la retribuzione media netta mensile di alcune tipologie di attività e il costo medio dei canoni di locazione (tab. 3):

Tab. 2: Reddito delle famiglie in affitto privato con incidenza del canone superiore al 30% - anno 2007

classi di reddito familiare netto	n° di famiglie in affitto privato	famiglie con rapporto canone/reddito superiore al 30%	
		n° famiglie	% su famiglie
fino a 10mila euro	668.500	668.500	100%
da 10mila a 20mila euro	1.233.500	907.300	74%
da 20mila a 30mila euro	680.500	148.200	22%
da 30mila a 40mila euro	391.800	34.260	9%
oltre 40mila euro	239.200	-	-
totale	3.213.500	1.758.260	55%

Fonte: elaborazione CRESME su dati Banca d'Italia, ISTAT

Tab. 3: Redditi medi lavoratori dipendenti e canoni di locazione mensili - anno 2007

redditi medi	retribuzione media netta mensile	affitti medi mensili alloggio 75 mq.
settore privato:		
operaio	1.132	
impiegato	1.370	grandi comuni: € 1.074
settore pubblico:		
ausiliario ministeri	1.032	
impiegato ministeri	1.155	
funzionario ministeri	1.394	città capoluoghi di provincia: € 806
operatore sanitario	1.085	
infermiere	1.313	
impiegato enti locali	1.231	
polizia municipale	1.303	
maestro (assunzione)	1.138	piccoli comuni esterni
maestro (35 anni di servizio)	1.555	cintura urbana: € 338
insegnante media sup. (assunzione)	1.212	
insegnante media sup. (35 anni di servizio)	1.740	

Fonte: elaborazione CRESME (da Terzo rapporto annuale 2008 Ancab-CRESME)



grave diventi "invisibile" e il social housing resti la sola o, nei migliore dei casi, la prevalente risposta in campo!

All'inizio dell'ultimo ciclo immobiliare, quando fu promulgata la legge 431/98, si diceva che proprio con la nuova disciplina dei contratti, attraverso il canale della locazione a canone concordato, si sarebbe potuto offrire una tutela diffusa sui settori di domanda in condizioni economiche meno svantaggiate ma pur sempre in condizioni di vulnerabilità e di rischio abitativo rispetto ai prezzi del mercato libero. E si diceva anche che laddove il canone concordato non fosse bastato a tutelare l'accesso dei settori di domanda più svantaggiati che ancora sono obbligati – stante la carenza di un'offerta abitativa pubblica – a restare sul mercato, l'intervento del sussidio pubblico avrebbero garantito un giusto rimedio.

L'andamento del ciclo ha dimostrato che si sarebbe dovuto quantomeno riformare la disciplina dei contratti, abrogando il contratto a regime c.d. libero e con esso l'insostenibile competizione tra regimi contrattuali di impari convenienza per la proprietà immobiliare. Ma avendo la politica nazionale espunto la riforma della legge 431/98 dai propri obiettivi, **si fanno oggi gravare sull'edilizia e la finanza pubbliche compiti di provvista di un'offerta accessibile di alloggi in affitto** (e in proprietà) **da destinare alle fasce medie della domanda in difficoltà**, che invece potrebbero ancora trovare autonoma soluzione nel settore privato se solo fosse ripristinata una decente regolazione del mercato delle locazioni, in grado di calmierare e ridurre il caro-fitti.

Ecco, dunque, il Piano nazionale per l'housing sociale, sul quale si fanno convergere le sole risorse finanziarie pubbliche disponibili e si invoca la sussidiarietà orizzontale per assicurare la leva finanziaria necessaria al conseguimento di risultati realizzativi ragguardevoli, ben compensata dalle premialità pubbliche (aree, diritti edificatori o volumetrici, fiscalità di vantaggio, ecc.) e da ritorni profittevoli sui prezzi di vendita o di locazione, liberi dagli obblighi di servizio che graverebbero sulla loro gestione se i soggetti destinatari degli alloggi fossero quelli delle graduatorie per l'assegnazione di case popolari.

Tutte le linee d'intervento del *Piano* possono essere oggetto di contributo statale (in regime di cofinanziamento o partenariato pubblico-privato) solo per la realizzazione di alloggi offerti con un «canone sostenibile»⁸ ai soggetti enumerati fra le categorie di svantaggio individuate dalla norma. Quindi i programmi, sia pure senza contributo statale, possono essere finalizzati alla realizzazione di un'offerta abitativa rivolta anche a settori di domanda che non denotano alcun disagio (siano essi alloggi concessi in affitto e/o in proprietà). Le proporzioni fra alloggi con affitto sostenibile e numero complessivo degli alloggi, fra affitto e proprietà e fra apporto finanziario pubblico e privato, rilevano solo ai fini della preferenza nella selezione delle proposte

⁸ Nella bozza della proposta di Piano in corso di elaborazione al Ministero II.TT. si prevede che l'onere per lo stato non superi il 30% del costo di realizzazione, acquisizione o recupero degli alloggi sui quali viene assunto dal soggetto d'offerta l'onere di servizio di locare per una durata di almeno 25 anni con un canone sostenibile (cfr. precedente nota 6), anche trasformabile in riscatto. Il contributo statale potrebbe essere aumentato nel caso l'alloggio garantisca migliori livelli prestazionali sotto il profilo energetico.



di programma da ammettere al contributo pubblico o al più generale sistema delle convenienze previste dal *Piano*.

Ora, si vorrebbe che i grandi investitori privati che fino a ieri hanno speculato sul mercato immobiliare e finanziario con grandi margini di profittabilità, rispondano all'appello del Piano, prestandosi ad una significativa moderazione della redditività dell'investimento finanziario.

Invero, il fronte degli investitori privati ha manifestato un proprio interesse al Piano, però dentro un sistema di convenienze che offra una redditività pari almeno al 7%, ipotizzando la riduzione dei costi di realizzazione e gestione attraverso le premialità pubbliche (aree e fiscalità di vantaggio) per una quota del 50% e, per la parte degli alloggi posta in locazione, un profilo medio dei canoni su cifre non inferiori a 600-625 euro/mese, in parte sussidiate con un contributo pubblico sull'affitto, per contenere dal lato dei beneficiari la spesa e soprattutto allontanare il rischio di morosità.

Sono cifre nettamente più alte di quelle che si sentono prospettare nelle sedi di dibattito sul *Piano* da parte di esponenti istituzionali, ma ci sembrano le cifre più veritiere, non perché si prestano ad una più facile critica e nemmeno perché in teoria non sia possibile un meno gravoso equilibrio finanziario fra oneri dell'intervento e prezzi d'uso degli alloggi.

Fatto è che le esperienze italiane di social housing finalizzate alla provvista di alloggi a canoni sostenibili, pur in presenza di consistenti meccanismi premiali pubblici (cofinanziamento pubblico, assegnazione di aree a standard di proprietà pubblica, incentivi volumetrici o riserva su quote di costruito a scomputo d'oneri, ecc.), fatte salve alcune esperienze in centri urbani minori o interventi di nicchia, lodevoli, ma poco significative, non hanno mostrato cifre migliori di quelle presentate dagli immobilieri per il *Piano*.

Anche dove si è partiti con l'idea di sviluppare segmenti importanti d'offerta a canone moderato, come nel caso lombardo, su valori più contenuti, ci si è poi progressivamente e rapidamente allineati alle pretese ben più alte degli operatori, elevando anche le soglie di condizione economica dei beneficiari. Sicché a Milano, dove è in corso il più importante intervento di social housing del momento, per 3.380 unità abitative stimate, su 11 aree pubbliche, solo una quota residuale di alloggi (min. 25%) sarà indistintamente vincolata a canone sociale o moderato o convenzionato, il resto (max. 75%) sarà edilizia convenzionata per la vendita.

Con queste proporzioni si sarebbe potuto anche osare ciò che alcune leggi urbanistiche regionali o alcuni comuni hanno già fatto: pretendere dal privato che nell'ambito delle iniziative di trasformazione urbana da esso promosse siano cedute al pubblico quote di aree o di unità abitative o di diritti edificatori, così da costituire una pur minima riserva per l'ERP.

Con il *Piano* invece si fa il contrario! Non solo si mettono in gioco quote del patrimonio immobiliare del demanio, costituite da aree ed edifici, e altre forme di compensazione e incentivo, consentendo agli operatori privati di realizzare alloggi, in minima quota anche di edilizia sociale, usufruendo di aree e di "diritti edificatori"



pubblici, ma poi si concede pure facoltà di alienare gli stessi alloggi a prezzi di mercato dopo dieci anni.

2. FINANZA PUBBLICA E FINANZA PRIVATA PER IL PIANO

La parte che più di altre caratterizza il *Piano* sono dunque i modelli di finanziamento. La legge 133/08 istituisce, nello stato di previsione del Ministero II.TT., un fondo nel quale confluiscono le risorse finanziarie stanziare con precedenti provvedimenti di spesa per l'ERP, purché "*non ancora iscritte in bilancio e impegnate*". Ciò è causa di cospicue sottrazioni di risorse già destinate per effetto di precedenti provvedimenti di spesa per interventi di ERP.⁹

Il fondo statale è destinato al cofinanziamento dei programmi sulle linee d'intervento previste dal *Piano* in regime di partenariato pubblico-privato mediante un modello di finanziamento costituito essenzialmente da due pilastri:

- 1) un **sistema integrato** (strutturato a livello nazionale e locale) **di fondi immobiliari**, imperniato su un **fondo di fondi nazionale** per il piano casa,¹⁰ cioè un fondo unico immobiliare per gli investimenti, cui è demandato il compito di promuovere una rete locale di fondi immobiliari, con l'apporto di capitali privati di operatori profit e non profit, comprese le fondazioni e gli investitori istituzionali, e di capitali pubblici (statali o di amministrazioni locali);
- 2) il **project financing**, il cui fondamento normativo è dato dalla legge quadro sui lavori pubblici Merloni-ter (legge 109/1994),¹¹ poi ripresa nel «Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture in attuazione delle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE», di cui al citato D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, che nella parte II, titolo III, capo III regola la finanza di progetto.

⁹ Si tratta, almeno in parte, dei:

- a) 544.500.000,00 di euro (art 21 comma 1 DL 159/2007) destinati alla realizzazione degli interventi previsti dal D.M. 28 Dicembre 2008;
- b) 5.500.000,00 di euro (art 21 comma 4 DL 159/2007) destinati al finanziamento dei costituenti Osservatori Nazionale e Regionali sulla condizione abitativa;
- c) 50.000.000,00 di euro (art 21 comma 4-ter DL 159/2007) destinati per la prosecuzione degli interventi di ricostruzione del Molise e di Foggia colpite da eventi sismici;
- d) 280.309.500,00 di euro (art 21-bis DL 159/2007 così quantificate, al netto dei cofinanziamenti Regionali e Comunali, dal Decreto Ministeriale del 26 Marzo 2008) destinati al rifinanziamento dei programmi innovativi in ambito urbano "Contratti di quartiere II";
- e) 100.000.000,00 di euro (art 41 DL 159/2007) destinati all'incremento del patrimonio abitativo, con particolare riguardo a quelli da locare a canone sostenibile, da attuare attraverso la costituzione di apposita società di scopo;
- f) 60.000.000,00 di euro (art 1 comma 1154 Legge 27 dicembre 2006 n° 296) destinati, in ragione di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 – 2009, al piano straordinario di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata;

¹⁰ Fondo di fondi: è un fondo comune il cui portafoglio è costituito non da titoli, ma da quote di altri fondi.

¹¹ Fino ad oggi il project financing in Italia era un modello d'intervento limitato al solo settore delle infrastrutture e opere pubbliche.



2.1 Un sistema integrato di fondi d'investimento¹²

Il primo passo per l'attuazione del sistema integrato dei fondi immobiliari è stato fatto con la costituzione da parte della Cassa Depositi e Prestiti (CDP) della SGR per lo sviluppo di una «rete di fondi immobiliari e d'investimento» pubblici e/o privati da promuovere localmente, attraverso un Fondo d'investimento nazionale (fondo di fondi), con un versamento diretto al fondo nazionale fino a concorrenza di 1 miliardo di euro di dotazione iniziale (considerando gli apporti diretti anche di fondazioni bancarie e stato, si stima che la quota di CDP possa essere pari ad almeno 600 milioni di euro).

Il fondo nazionale, potrà partecipare ai fondi locali fino al 40% dell'investimento, con possibilità di deroga per promuovere iniziative locali limitatamente al 10% dell'ammontare complessivo del fondo stesso. Il fondo nazionale prevede sia l'apporto dei fondi strutturali, sia l'intervento del Fondo europeo degli investimenti per arrivare, dalla iniziale disponibilità di 1 miliardo di euro, ad una ipotizzata raccolta di quote fino a 3 miliardi di euro.

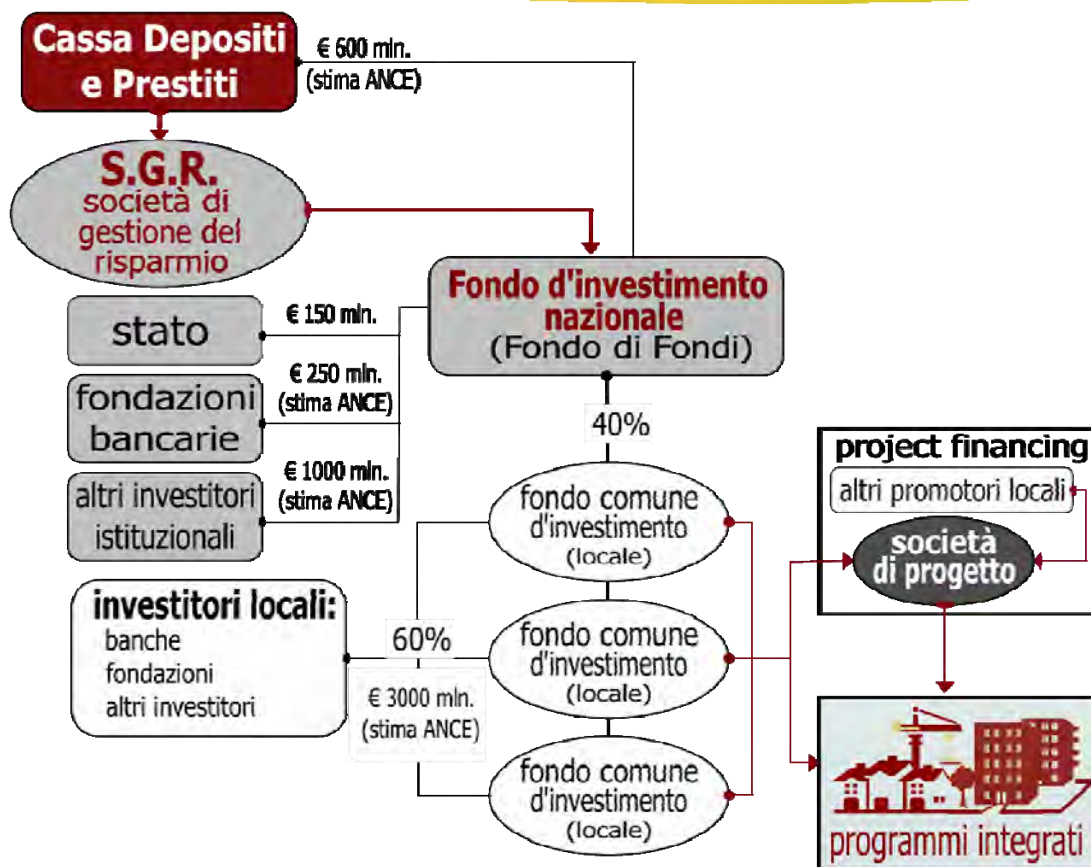
Con la costituzione della SGR e del fondo di fondi la CDP assumerà un ruolo centrale nel determinare sia la leva finanziaria sia le procedure d'investimento per l'attuazione del *Piano*, con qualche protesta degli immobilisti che ambivano ad assumere un ruolo predominante nella governance del *Piano*.¹³

¹² I fondi immobiliari sono uno strumento finanziario che consente all'investitore di partecipare ai risultati economici d'iniziativa assunte nel comparto immobiliare, utilizzando non lo schema tipico della partecipazione ad una società di capitali, ma il modello organizzativo del patrimonio gestito da un intermediario professionale (Società di gestione del risparmio, SGR). La SGR è una società per azioni che, attraverso l'istituzione di un fondo immobiliare (diretto sia ad investitori privati che ad investitori istituzionali), gestisce l'investimento collettivo di capitali in immobili (e/o partecipazioni in società immobiliari) al fine di aumentare nel tempo il valore di tali capitali e ripartirne il risultato della gestione tra i possessori delle quote del fondo.

L'ordinamento dei fondi immobiliari individua le seguenti figure tipiche, alle quali ricondurre anche i fondi locali che si potranno costituire nell'ambito del sistema integrato previsto dal *Piano*:

- **Fondo immobiliare ad apporto:** fondo costituito tramite conferimento di beni rappresentati da immobili, diritti reali immobiliari o partecipazioni in società immobiliari, da parte di un soggetto (l'apportante), per la totalità o parte del patrimonio complessivo del fondo stesso. Le quote del fondo immobiliare che vengono attribuite all'apportante in cambio del conferimento effettuato sono poi ricollocate sul mercato a opera della SGR che gestisce il fondo stesso. Si può distinguere in fondi ad apporto pubblico, qualora gli immobili siano apportati dallo Stato o da altro ente pubblico, oppure ad apporto privato, quando l'apportante sia un soggetto di diritto privato.
- **Fondo immobiliare misto:** fondo il cui patrimonio è costituito in parte da apporto (fondo immobiliare ad apporto) e in parte con versamento diretto di risorse finanziarie da parte dei sottoscrittori (fondo immobiliare ordinario)
- **Fondo immobiliare ordinario:** fondo costituito tramite sottoscrizione di quote da parte dei risparmiatori. Le risorse finanziarie così raccolte dal pubblico sono investite dal soggetto gestore (SGR) in beni immobili, diritti reali immobiliari o partecipazioni in società immobiliari.

¹³ Mentre i costruttori riuniti nell'ANCE sono entusiasti del piano (più si costruisce meglio è), i fondi immobiliari delle grandi società private riuniti nell'Assoimmobiliare non hanno nascosto la propria delusione per il fatto che la parte finanziaria e gestionale del piano, con l'intervento della Cassa depositi e Prestiti, è monopolizzata dallo stato.



I fondi comuni d'investimento a livello locale potranno intervenire sia in via diretta nella promozione e nel finanziamento di programmi integrati oppure intervenire con altri promotori dei programmi in project financing.¹⁴

2.1 La finanza di progetto

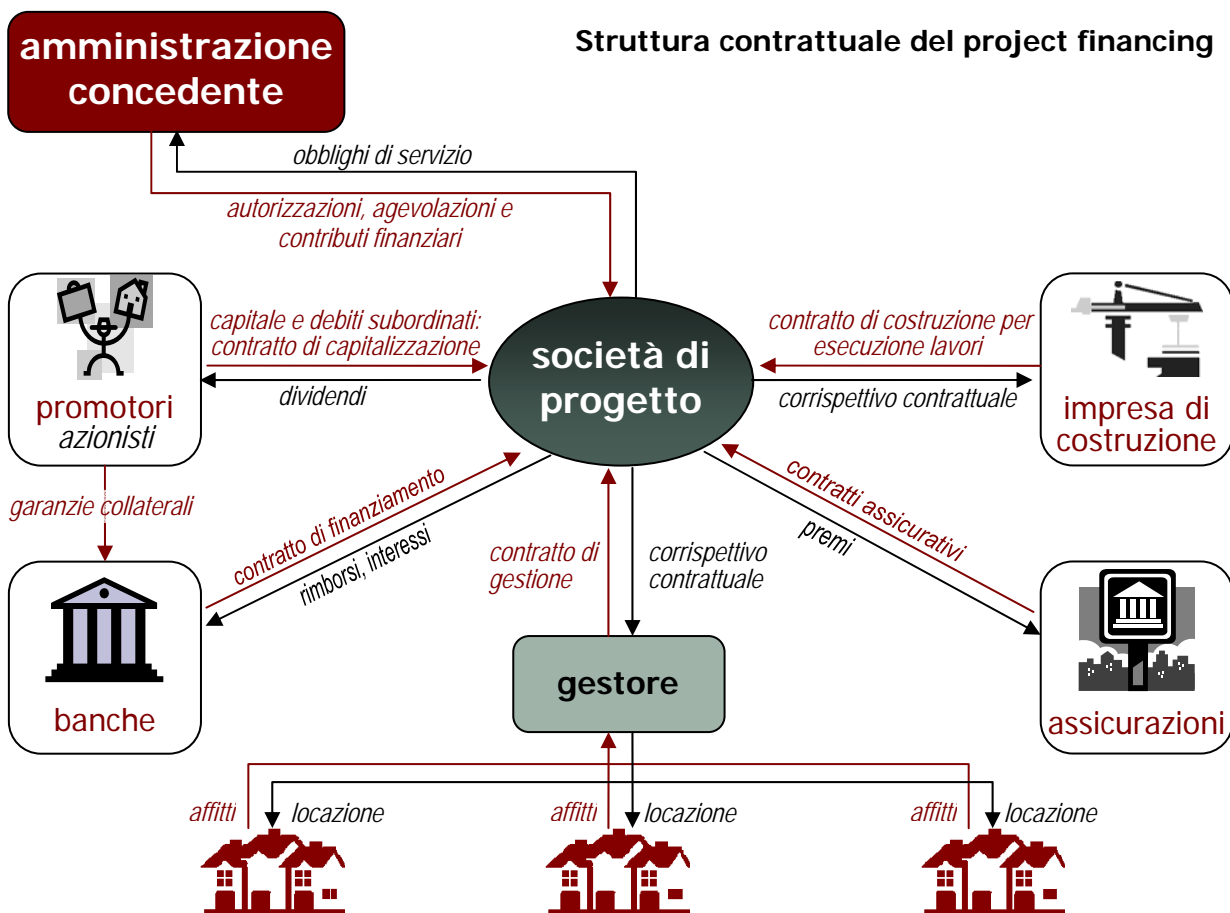
Il secondo pilastro finanziario del Piano è la finanza di progetto. Il "project financing" è un'operazione di finanziamento nella quale:

- L'iniziativa economica (investimento) viene generalmente realizzata da promotori (aggiudicatari) attraverso la costituzione di una **società di progetto** (project company), detta anche di scopo o S.P.V. (Special Purpose Vehicle), in forma di società per azioni o a responsabilità limitata, anche consortile, che diventa la principale - se non unica - responsabile nei confronti dei creditori;
- la società di progetto è un'entità giuridicamente distinta da quella del/i promotore/i del progetto, con la conseguente separazione dei flussi generati dal progetto da quelli relativi alle altre attività del promotore (piena separazione giuridica, economica e patrimoniale tra il progetto e le altre attività dei suoi promotori);

¹⁴ In ogni caso, ove gli interventi avvengano tramite Accordi di programma, con l'impegno di risorse finanziarie provenienti dal sistema integrato di fondi immobiliari, l'Accordo di programma dovrà essere sottoscritto anche dal fondo nazionale.



- L'investimento viene valutato da banche ed azionisti (anche investitori istituzionali) principalmente per le sue capacità di generare ricavi e cash flow (flussi di cassa);
- la struttura dell'operazione è definita a seguito di un processo di negoziazione tra i diversi soggetti coinvolti (azionisti, banche, controparti commerciali) in merito alla ripartizione dei rischi dell'iniziativa tra i diversi partecipanti;
- I flussi di cassa (nel ns. caso, i canoni di locazione) connessi alla gestione delle opere realizzate con l'investimento costituiscono la fonte primaria per il servizio del debito (capitale e interessi) e per la remunerazione del capitale di rischio (generalmente i dividendi possono essere distribuiti subordinatamente alla disponibilità di cash flow residuali dopo il pagamento dei costi operativi e del servizio del debito);
- le garanzie (security package) sono prevalentemente di natura contrattuale (obblighi a carico dei partecipanti alla realizzazione e gestione del progetto), ma possono essere previste anche garanzie di natura reale a valere sugli introiti e sugli assets del progetto. La garanzia reale ricorrente è costituita dal pegno sulle quote/azioni del capitale sociale della S.P.V.. Particolarmente importante il ricorso a coperture assicurative specifiche a fronte di rischi (di costruzione o di gestione), che possono essere allocati all'esterno del progetto.



Il promotori sono i soggetti imprenditoriali dotati di idonei requisiti tecnici, organizzativi, finanziari e gestionali, nonché i soggetti ammessi generalmente alle



procedure di gara e le società di ingegneria costituite in forma di società di capitali, anche in forma associata o consorziata con enti finanziatori e con gestori di servizi che formulano all'ente appaltante proposte di realizzazione di opere pubbliche.

La società di progetto, costituita dai soggetti promotori ed eventualmente integrata da altri soci con il ruolo di semplici azionisti o di esecutori e/o gestori, è invece quel soggetto giuridico che assume le obbligazioni contrattuali definite nella proposta formulata dal promotore medesimo.

Il "modello" di finanziamento del Piano, imperniato sul sistema dei fondi comuni d'investimento immobiliare e sulla finanza di progetto, è dunque essenzialmente un modello privatistico.

Quando fosse insediato, un tale modello, così concepito per operare nel mercato finanziario allo scopo di attrarre capitali di rischio e generare reddito-profitto finanziario e immobiliare per gli investitori e gestori, muterebbe in radice non solo i modi del finanziamento delle politiche di settore, anche nella circostanza che una parte importante delle risorse fosse ancora e necessariamente di provenienza pubblica, **ma attiverebbe un cambiamento di tutti gli attuali dispositivi ordinamentali nel comparto abitativo agevolato e sociale** – i modelli decisionali e d'intervento, il regime dei beni e dell'accesso – **per adattarli al nuovo "codice"**.

3. LA DISMISSIONE DEL PATRIMONIO ERP ESISTENTE

Che la sostanziale privatizzazione delle politiche d'offerta abitativa, sociale o assistita, costituisca l'effettivo codice del Piano, appare evidente non solo per il fatto che con le modalità d'intervento prescelte si realizzeranno solo quei programmi che hanno un business plan capace di garantire la redditività degli investimenti, ma anche dalla decisione di alienare il già scarso patrimonio esistente di ERP.

L'articolo 13 della legge 133/08 prospetta, infatti, la dismissione completa del patrimonio abitativo pubblico degli istituti autonomi case popolari, comunque denominati, anche con il possibile ricorso a operazioni di finanza strutturata, per attingere al valore patrimoniale "immobilizzato" negli alloggi, ai fini del finanziamento degli interventi previsti dal *Piano*.

Al comma 1 si prevede che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, il Ministro delle infrastrutture ed il Ministro per i rapporti con le regioni promuovano, in sede di Conferenza unificata, la conclusione di accordi con regioni ed enti locali inerenti la semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà dei predetti Istituti.

Il comma 2 del medesimo articolo individua i criteri da considerare ai fini della conclusione degli accordi, mentre il comma 3 prevede che negli accordi stessi possa essere prevista la facoltà per le amministrazioni regionali e locali di stipulare convenzioni con società di settore per lo svolgimento delle attività strumentali alla vendita dei singoli beni immobili.



Si sostiene da parte del governo che le competenze delle regioni in materia di ERP non siano violate dall'articolo 13, in quanto la norma discussa non prevede un intervento diretto dello Stato in merito alla vendita degli immobili, che nel caso fosse stabilito troverebbe una sicura censura di incostituzionalità, bensì un intervento finalizzato alla sola realizzazione di accordi con regioni ed enti locali interessati, lasciando la competenza effettiva della vendita ai rispettivi soggetti titolari.

Tuttavia, tali accordi promossi dallo stato avrebbero significato soltanto in una prospettiva di veicolazione, seppure consensuale, delle procedure di vendita del patrimonio ERP e di impiego dei ricavi nell'ambito del sistema integrato dei fondi immobiliari previsto dal decreto, attraverso il conferimento diretto di patrimonio in un fondo immobiliare "ad apporto" o "misto" le cui quote, attribuite all'ente apportante in cambio del conferimento effettuato, sarebbero poi ricollocate sul mercato a opera della stessa SGR che gestisce il fondo o investite in altro fondo "misto" o "ordinario" per finanziare almeno in parte gli interventi del *Piano*.

Peraltro, la "regia" statale sulle procedure di vendita potrebbe riservare ulteriori sorprese rispetto alle modalità, agli strumenti e alle condizioni di vendita, inseguendo ipotesi come quelle recentemente proposte della Fondazione Magna Carta e dall'Istituto B. Leoni.¹⁵ Ma, se poi restasse anche solo l'ipotesi di stabilire nei previsti accordi la destinazione di tutto o parte dei ricavi della vendita degli alloggi per gli l'attuazione del *Piano*, con le condizioni di vendita previste dal comma 2, dell'art. 13, avremmo comunque, sotto il profilo del pieno esercizio delle funzioni costituzionalmente attribuite alle regioni, una discutibile definizione del dispositivo di dismissione e un'operazione non meno censurabile di privatizzazione *tout court* del comparto dell'ERP, con un bilancio tutto negativo sotto il profilo dell'offerta abitativa, stante il fatto che per costruire un nuovo alloggio a "canone sostenibile" si dovrebbero vendere 4-5 alloggi a "canone sociale".¹⁶ Nell'arco di qualche decennio, a forza di svendere l'esistente per finanziare il nuovo, l'edilizia residenziale pubblica delle Regioni finirebbe per essere estinta, con buona pace dell'area sociale più povera e del disagio abitativo più grave.

Non ci sarebbe da aspettare la dismissione di quote importanti di patrimonio per vedere attuata anche una drastica mutazione delle finalità d'istituto, del ruolo e dell'assetto giuridico-organizzativo degli enti di gestione dell'ERP: la scelta di vendere sembra segnare la capitolazione definitiva del pubblico come soggetto gestore dell'edilizia sociale.

¹⁵ La proposta, sulla quale il ministro Tremonti avrebbe chiesto a Goldman Sachs di valutarne la fattibilità, prevede lo scambio tra enti locali e Cassa Depositi e Prestiti (CDP) di 75miliardi di debiti per mutui contratti da Comuni e Regioni, con un uguale controvalore in immobili di proprietà pubblica, da conferire a un fondo immobiliare le cui quote andrebbero nell'attivo della CDP al posto dei mutui verso gli enti locali. Gli IACP, comunque denominati hanno immobili per un valore di libro di circa 60miliardi, con un valore teorico di mercato stimato in circa 150miliardi. Poiché il mercato non sarebbe in grado di assorbire in breve tempo questo stock immobiliare, la CDP interverrebbe con il predetto scambio mutui-immobili. Il fondo al quale sono conferiti gli immobili potrebbe indebitarsi, offrendo la garanzia collaterale costituita sul portafoglio di immobili apportati, per un valore di 50 miliardi con i quali finanziare, insieme agli altri apporti (di soggetti privati o dello stato), gli investimenti nel Piano-casa. Ipotizzando un piano di dismissione ventennale (con circa il 5% di patrimonio venduto), la valorizzazione del patrimonio immobiliare finanziarizzato, la differenza tra canoni e costo del debito, si stima un rendimento per il fondo del 7%. La CDP diventerebbe in questo modo l'investitore istituzionale dedicato al social housing.

¹⁶ Il ricavo medio per alloggio sui piani di vendita messi in atto dal 1993 al 2006, a seguito della legge n. 560/93, è stato pari a 23.700 euro (cfr. precedente tab. 1, nota 6).



4. LA GOVERNANCE DEL PIANO: STRUMENTI E PROCEDURE

4.1 I modelli decisionali e di intervento per l'attuazione del Piano

Il *Piano* è attuato in due modi:

- a) con **accordi di programma** approvati con decreto del presidente del Consiglio dei Ministri, per realizzare «programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana». I programmi integrati sono dichiarati di interesse strategico nazionale.¹⁷

o, in alternativa:

- b) con l'utilizzo delle **modalità approvative per le infrastrutture strategiche e gli insediamenti produttivi** di cui alla parte II, titolo III, capo IV, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.



¹⁷ Alla loro attuazione si provvede con l'applicazione dell'articolo 81 del DPR 24 luglio 1977, n. 616, e successive modificazioni. La procedura ex art. 81, DPR 616/77, come definita dal DPR 18 aprile 1994, n. 383, può essere così descritta:

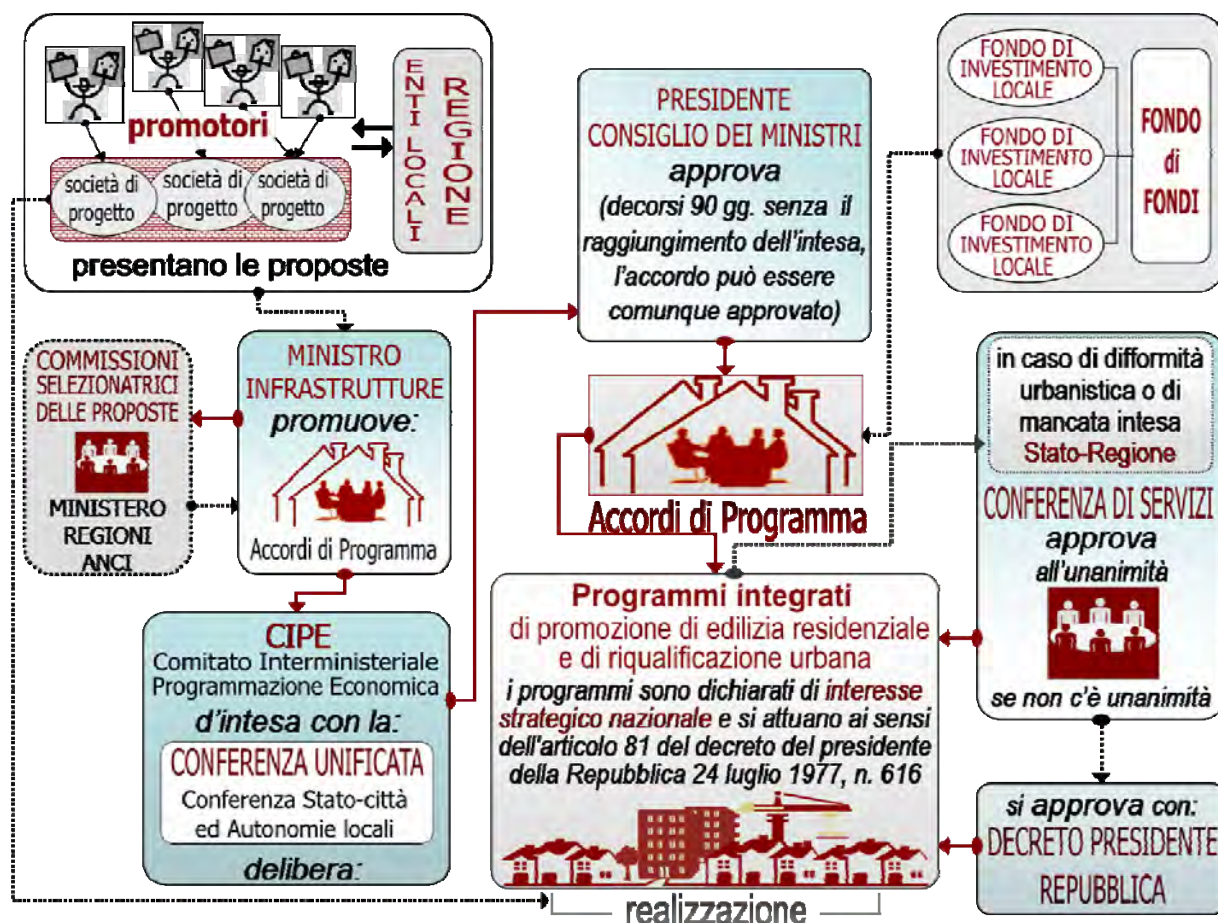
- l'**accertamento di conformità** alle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi è fatto dallo Stato, di intesa con la regione interessata, entro 60 giorni dalla richiesta da parte dell'amministrazione statale competente;
- qualora l'accertamento dia esito negativo (difficoltà urbanistica) oppure l'intesa tra lo Stato e la regione interessata non si perfezioni entro il termine stabilito, viene convocata una **Conferenza di Servizi** ai sensi dell'articolo 2, comma 14, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, con la partecipazione di regione, comuni, enti tenuti ad adottare atti o pareri ai sensi di leggi regionali o statali;
- la **Conferenza valuta i progetti definitivi** relativi alle opere di interesse statale, nel rispetto delle disposizioni relative ai vincoli archeologici, storici, artistici e ambientali, e si esprime entro 60 gg. dalla convocazione;
- L'**approvazione dei progetti**, nei casi in cui la decisione sia adottata dalla conferenza di servizi all'unanimità, **sostituisce ad ogni effetto gli atti di intesa, i pareri, le concessioni, anche edilizie, le autorizzazioni, le approvazioni, i nulla osta**, previsti da leggi statali e regionali. In mancanza dell'unanimità, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 81, comma 4, del DPR 24 luglio 1977, n. 616 (art. 81, comma 4: "Se l'intesa non si realizza entro 90 giorni dalla data di ricevimento da parte delle regioni del programma di intervento, e il Consiglio dei Ministri ritiene che si debba procedere in difformità dalla previsione degli strumenti urbanistici, si provvede sentita la commissione interparlamentare per le questioni regionali con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro o dei Ministri competenti per materia.").



Entrambe le modalità prevedono procedure di approvazione fortemente centralizzate: la norma espropria in concreto le regioni del proprio ruolo su materie come la programmazione dell'edilizia residenziale pubblica e il governo del territorio.

Connotata l'edilizia abitativa oggetto del *Piano* come opera d'interesse statale o infrastruttura strategica di preminente interesse nazionale, il decreto sottrae *in toto* alle regioni e ai comuni competenze amministrative trasferite, accentrando in capo all'amministrazione statale, contravvenendo al disposto costituzionale.

È perciò probabile che il DPCM di approvazione del *Piano* e la prassi attuativa provino a mitigare l'eccesso di centralismo delle procedure approvative ed i governi previsti dall'art. 11, per preservare un qualche ruolo gestionale delle regioni e degli enti locali nella promozione, raccolta (organizzazione e indizioni di avvisi pubblici o bandi per la manifestazione d'interesse degli operatori) e selezione dei programmi d'intervento, seppure nell'ambito di un procedimento vocato al mantenimento di una preminente funzione di regia strategica e attuativa statale.



Allo stato della norma, il modello di governance del *Piano* ipotizza, sia uno schema decisionale e d'intervento che individua nell'ente locale che assume la promozione dei programmi il punto di snodo fra operatori privati interessati a partecipare in partenariato nella realizzazione delle opere e l'amministrazione centrale, sia uno



schema decisionale che, almeno per i programmi di rilevante dimensione, individua negli operatori privati i soggetti promotori e titolari della proposta di programma, i quali negoziano in via diretta con l'ente locale e l'amministrazione statale la partecipazione al Piano.

Mentre è delineato il campo delle possibili opzioni per il posizionamento degli attori privati, profit e non profit, nell'attuazione del *Piano*, lo stesso non si può dire per gli attori tradizionali dell'ERP, gli IACP, comunque denominati, sia per la funzione di soggetti attuatori e *stazioni appaltanti* per la realizzazione delle opere, che appare del tutto estranea al *Piano*, sia per quella di soggetti gestori dell'offerta abitativa sociale.

Sembra evidente che il mutamento dei modelli decisionali, di finanziamento e d'intervento determinati dal Piano possa aprire una fase di accelerata riconversione degli IACP, comunque denominati, verso assetti giuridico-organizzativi di spiccata impronta economico-aziendalistica, per ricollocarsi fra la compagine degli attori del *Piano* nel nuovo mercato del *social housing* ed intercettarne i flussi finanziari.

5. L'ALLOGGIO SOCIALE

Gli interventi del *Piano* presuppongono o un cofinanziamento con fondi pubblici e/o l'accesso a premialità e agevolazioni di diversa natura, ma comunque gravanti sull'amministrazione pubblica. Pertanto, tali provvidenze sarebbero esposte all'obbligo della notifica degli aiuti di Stato, di cui agli articoli 87 e 88 del trattato che istituisce la Comunità europea, salvo il caso che le opere e gli alloggi realizzati dai programmi siano identificati come "servizi di interesse economico generale".

È a questo punto che il *Piano* si incardina sulla definizione di alloggio sociale, già stabilita con il decreto del ministro II.TT. del 22 aprile 2008.

Il citato decreto (art. 1, comma 3), precisa che rientrano nella definizione di alloggio sociale¹⁸ "gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche – quali esenzioni fiscali, assegnazioni di aree od immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico – destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà".

In questo modo viene garantito l'accesso al sistema delle convenienze su tutte le linee d'intervento previste dal *Piano*. Perciò, se si vuole attrezzare un punto di resistenza al travisamento dell'ERP e guadagnare una chance per garantire la presenza di un'offerta abitativa sociale nel *Piano* resta cruciale rimettere in gioco la definizione di "alloggio sociale" prodotta dal decreto del ministro II.TT. del 22 aprile 2008.

Da qui la scelta del SICET di impugnare il decreto.

¹⁸ Art. 1 comma 2, del DM 22 aprile 2008: " È definito alloggio sociale l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito, dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie".



6. I LIMITI DEL PIANO

La prospettiva del *Piano* è condizionata anche da ulteriori limiti e profili di rischio, interni ed esterni al suo modello d'intervento:

1) anzitutto ci sono limiti interni al dispositivo normativo sul quale, in diversi punti, si rilevano fondati motivi di impugnativa davanti al Giudice delle leggi da parte delle regioni per conflitto di attribuzioni.

2) Il *Piano* dovrà inevitabilmente confrontarsi con l'andamento della crisi:

- anzitutto, la **crisi immobiliare** e la difficoltà di assorbimento sul mercato (anche per un target sociale del Piano in condizioni di minore disagio rispetto all'area sociale tradizionale dell'ERP) della consistente produzione edilizia degli ultimi anni e di quella che verrà immessa a completamento dei cantieri già aperti (nel 2008 si stimano 323.000 nuove abitazioni – dati CRESME). Difficile in queste condizioni che un'offerta aggiuntiva, ancora in larga misura fatta di alloggi in proprietà, come quella prospettata dal *Piano*, nonostante le più disparate agevolazioni per l'investitore e l'acquirente, possa trovare migliore accoglienza su un mercato saturo e in crisi.

- la **crisi finanziaria** e la restrizione dell'offerta di credito che ne consegue riduce in prospettiva l'apporto di risorse private nel *Piano*, ridimensionandone drasticamente la leva finanziaria, stante il fatto che le operazioni di finanza strutturata che presiedono l'attuazione dei programmi richiedono condizioni di accesso all'indebitamento che oggi e nel medio periodo sembrano di difficile percorribilità. D'altra parte non è ovviamente ipotizzabile che nell'attuale crisi sistemica possa ripetersi, come successe dopo lo sgonfiamento della bolla finanziaria delle azioni *dot.com*, un trasferimento di liquidità dagli investimenti di borsa ad investimenti e crediti immobiliari. Tutto ciò lascia prevedere un ridimensionamento del Piano sui soli programmi che: a) godono dei massimi apporti di cofinanziamento con fondi pubblici; b) presentano un rapporto fra alloggi in affitto e in proprietà e, per la porzione dell'affitto, tra alloggi a «canone sostenibile» e a canone di mercato, nettamente minoritari per la parte più "sociale" dell'offerta.

3) Il *Piano* impatterà, stante anche la crisi economica in atto, con una dinamica sociale di comparto caratterizzata da un diffuso peggioramento delle condizioni di alloggio e da un allargamento delle aree sociali del disagio, della povertà e del rischio abitativo. Questo processo coinvolge anche settori della domanda che ora si collocano nel target sociale del Piano, ma che, per effetto della crisi, rischiano di scendere nell'area di maggiore disagio e svantaggio.