

# ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

## Il Piano Casa: norme e procedure

Indicazioni per la lettura  
(31 luglio 2009)

### PREMESSA

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, approvato dalla Conferenza Unificata e dal CIPE, e di cui si attende la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, si articola in due parti di cui nella prima sono richiamati i riferimenti normativi e gli atti deliberativi preliminari, nella seconda sono invece riportati, nella forma di articolato, i veri e propri contenuti del Piano Casa.

### LE PROCEDURE

L'emanazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri conclude la prima fase del Piano Casa delineandone i contenuti, le condizioni e i termini a cui si dovranno conformare le proposte di programma provenienti dagli enti locali anche su iniziativa di promotori privati ovvero costituiti in forma mista pubblico/ privata.

Rispetto al termine originariamente previsto dall'art. 11 del decreto legge 112/08 (21 ottobre 2008) il ritardo è notevole e si è determinato soprattutto per effetto del contenzioso avviato dalle Regioni in materia di finanziamenti e in parte risolto con l'assegnazione di 200 milioni per l'edilizia sovvenzionata e l'impegno, contenuto nell'accordo Stato Regioni del 1 aprile 2009 di reintegrare 350 milioni di euro a favore di un ulteriore intervento per l'edilizia sociale.

Prima della vera e propria operatività del DPCM sarà necessaria un'ulteriore fase nella quale dovranno essere emanati altri provvedimenti amministrativi relativi ad aspetti specifici, quali:

- la ripartizione dei fondi pubblici tra le Regioni
- l'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di inadempienze
- il regolamento dei fondi immobiliari e le procedure di selezione dei fondi
- l'eventuale impiego delle risorse in altri strumenti finanziari innovativi
- il Comitato per il monitoraggio del Piano

Nella gran parte dei casi il soggetto che avrà la competenza primaria nell'emanazione dei decreti e nella gestione del Piano è il Ministero delle infrastrutture e trasporti (di seguito MIT) che opererà autonomamente ovvero d'intesa con altri Ministeri, nonché le Regioni.

Il DPCM per molti aspetti riprende i contenuti e le prescrizioni dell'art. 11 del decreto legge 112/08, come integrato dalle leggi 2 e 33 del 2009, introducendo però elementi di novità e di necessario chiarimento, ad esempio, sul soggetto proponente e sul sistema integrato dei fondi.

Altri aspetti sono stati lasciati ancora indeterminati in attesa di un ulteriore intervento regolamentare, ovvero sono disciplinati in modo non chiaro (es. locazione e contributi pubblici).

## I CONTENUTI

### ➤ I principali termini

- La ripartizione dei fondi su base regionale costituisce il primo atto della seconda fase del Piano casa e dovrà avvenire entro **60 gg.** dall'entrata in vigore del DPCM (art. 3) mediante decreto MIT di concerto con il Ministero economia e finanze (di seguito MEF) e previa intesa con la Conferenza unificata Stato/Regioni (art. 3).
- **Le proposte di programma dovranno pervenire al MIT entro i 180 gg. successivi all'entrata in vigore del Decreto di ripartizione dei finanziamenti (art. 9 comma 2).**
- Il MIT entro **15 gg.** dall'entrata in vigore del DPCM costituirà il **gruppo di lavoro** per il **sistema integrato dei fondi** (art. 11 comma 3) che, sulla base di criteri indicati nel DPCM (art. 11), definirà i requisiti dei Regolamenti dei fondi. Questo adempimento dovrà essere compiuto entro i successivi **75 gg.** (art. 11 comma 4).
- Il Gruppo è formato da 14 rappresentanti dei ministeri interessati e degli enti locali e potrà essere integrato con ulteriori esperti.

### ➤ Le risorse disponibili

Rispetto alle previsioni originarie dell'art. 11 decreto legge 112/08 e a seguito delle integrazioni delle leggi 2 e 33 del 2009:

- le Regioni potranno impiegare nel Piano casa le risorse loro assegnate a valere sulla quota del Fondo per le aree sottoutilizzate (art. 18 comma 4 bis L. 2/09);
- *200 milioni* di euro sono stati trasferiti dal Piano casa all'attuazione di interventi prioritari di edilizia sovvenzionata già ricompresi nel Programma Straordinario di cui al DM 18 dicembre 2007;
- *150 milioni* (max) sono destinati all'attivazione del sistema integrato dei fondi (art. 11 comma 2);
- I fondi residui (da quantificare) saranno ripartiti tra le Regioni ed impiegati per:
  - programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale,

- incremento patrimonio ERP,
- promozione da parte di privati di interventi in project financing,
- agevolazioni a cooperative edilizie.

Nell'ambito delle proposte di intervento potranno confluire non solo risorse statali e private, ma anche quelle di origine sempre pubblica, che gli enti locali vorranno mettere a disposizione nonché eventuali canali finanziari di tipo agevolato in base ad autonome politiche incentivanti di altri soggetti (istituti finanziari, fondazioni, ecc.).

## ➤ **Linee di intervento del Piano casa**

Una prima individuazione delle linee di intervento era stata effettuata già nell'art. 11 del decreto legge 112/08 ed in parte ampliata dall'art. 1 dell'Allegato al DPCM.

Complessivamente sono:

- Sistema integrato dei Fondi e promozione di altri strumenti finanziari innovativi
- Incremento del patrimonio ERP
- Interventi di finanza di progetto promossi anche da privati
- Agevolazioni a determinate categorie di cooperative edilizie
- Programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale
- Interventi per una quota massima di 200 milioni di ex IACP e Comuni già inseriti nel Decreto MIT 18 dicembre 2007 (le Regioni dovranno indicarli nei successivi 30 gg. dalla data di pubblicazione del DPCM documentandone lo stato di fattibilità).

## ➤ **Modalità attuative**

Le proposte sono riunite in un programma regionale ed attuate mediante accordi di programma tra il MIT, le regioni e i comuni (art. 4 comma 1). E' opportuno ricordare, ad integrazione dell'Allegato al DPCM, che l'art. 11 comma 4 del DL 112/08 prevede che gli accordi di programma siano approvati a loro volta con DPCM previa Delibera CIPE d'intesa con la Conferenza unificata Stato/Regioni.

Gli accordi di programma dovranno essere coerenti con la programmazione regionale delle politiche abitative e dello sviluppo del territorio. (art. 4 comma 2 Allegato DPCM)

Qualora l'intesa non venga raggiunta gli accordi di programma, a questo punto riferiti a singole proposte, potranno comunque essere approvati trascorsi 90 gg. (art. 11 comma 4 DL 112/08).

In alternativa potranno essere utilizzate anche le procedure approvative di cui alla parte II, Titolo III, capo IV, D.Lgs 163/06 (art. 11 comma 9 DL 112/08 e art. 4 comma 4), ma nei provvedimenti

normativi non vi sono indicazioni sul soggetto in capo al quale spetterà la decisione sull'eventuale adozione di questa procedura.

➤ **Contenuti delle proposte**

L'obiettivo è la realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale e di riqualificazione urbana caratterizzati da elevati livelli di vivibilità, salubrità, sicurezza, sostenibilità ambientale ed energetica anche attraverso interventi sulla mobilità.

L'Allegato al DPCM (art. 4 comma 1) fa espresso riferimento alla partecipazione di soggetti pubblici e privati e, stando alle indicazioni di legge, gli accordi di programma dovrebbero riguardare aree nelle quali vi è disagio abitativo in rapporto alla dimensione fisica e demografica territoriale.

➤ **I destinatari degli accordi di programma**

Gli accordi di programma, poiché costituiscono le modalità di attuazione del Piano Casa, si applicheranno certamente ai programmi integrati e in finanza di progetto, mentre si nutre qualche dubbio se possano essere utilizzati anche a favore di interventi singoli non inseriti in programmi integrati.

Se nella **proposta di intervento è prevista la partecipazione di uno o più fondi** immobiliari costituiti ai sensi dell'art. 11, questi potranno partecipare alla negoziazione ed **all'eventuale sottoscrizione dell'accordo di programma** (art. 11 comma 5).

Alla procedura dell'accordo di programma sono ammesse anche proposte che non richiedano risorse pubbliche di qualsiasi natura e quelle dei fondi immobiliari, ma che rispondano alla finalità del Piano casa (art.12).

In questi casi le proposte dovranno avere l'intesa con la Regione, o altrimenti il MIT attuerà la procedura sostitutiva nei 90 gg. successivi al mancato raggiungimento dell'accordo con la Regione, come previsto nell'art. 11 del DL 112/08.

➤ **L'iter procedurale**

- Le proposte di intervento sono coordinate sulla base degli indirizzi di politica abitativa di sviluppo territoriale a livello regionale e quindi trasmesse al MIT (art. 8) nella formula dell'unico programma regionale.
- **Il ruolo di proponente del singolo piano è attribuito al Comune** che, attraverso procedure di evidenza pubblica, promuoverà e valuterà le proposte che provengono da soggetti pubblici, dagli ex IACP, dai privati.

- La procedura è comune sia alle proposte che richiedono finanziamenti pubblici sia a quelle autofinanziate.

**Il mancato raggiungimento dell'intesa in ambito regionale non condizionerà l'attuazione della proposta che potrà avvenire, come ricordato, mediante l'accordo di programma promosso dal MIT nei 90 gg. successivi.**

Nell'Allegato al DPCM a prescindere dal richiamo ai programmi integrati di edilizia sociale ed alla finanza di progetto (D.Lgs. 163/06), non vi sono ulteriori indicazioni sulle modalità di individuazione dei programmi a livello locale (bando ecc.) salvo il generico richiamo a procedure di evidenza pubblica (art. 8 comma 2 DPCM) che potranno, ad esempio, individuare puntualmente un'area (anche di proprietà privata), ovvero fornire gli elementi per l'individuazione delle aree, delle tipologie di intervento, dei criteri economici ecc.

Si evidenzia che non vi sono indicazioni sui termini entro cui il MIT dovrà esaminare i piani regionali con le proposte ed, eventualmente, procedere al convenzionamento.

#### ➤ **Le procedure per la modifica degli strumenti urbanistici**

Se per l'attuazione della proposta sarà necessario variare atti di programmazione economico finanziaria e/o di pianificazione territoriale (art. 8 comma 3), il proponente (Comune) promuoverà la conferenza dei servizi (con la partecipazione di tutti i soggetti interessati al rilascio di atti di assenso comunque denominati). In questo caso poiché i programmi integrati sono dichiarati di interesse strategico nazionale il proponente richiederà al Ministero infrastrutture l'applicazione dell'art. 81 del DPR 616/77.

#### ➤ **I contributi e canoni di locazione**

L'Allegato al DPCM (art. 5 – 6) per l'utilizzo delle risorse pubbliche individua distinti parametri di finanziamento a seconda della tipologie di intervento che sono tutte riconducibili alla locazione a canone sostenibile (anche con patto di riscatto) con un contributo compreso tra il 30% e il 100% del costo di realizzazione, **acquisizione (quindi alloggi già realizzati o in via di realizzazione)**, recupero.

- Per l'edilizia sovvenzionata (canone sociale) il contributo statale sarà pari al 100% del costo di realizzazione (art. 5 comma 2).
- Per gli alloggi a canone sostenibile (anche con patto di riscatto) e cioè in locazione per almeno 25 anni, il contributo massimo concedibile sarà pari al 30% del costo di realizzazione, acquisizione, recupero (per la quantificazione del costo non sono indicati parametri di riferimento). Peraltro, per effetto dell'art. 5 comma 2, non si ha la certezza che gli alloggi a

canone sostenibile siano un'autonoma tipologia di intervento nel qual caso si dovrebbero adottare, ai fini del canone di locazione, i parametri di cui al Decreto MIT 26 marzo 2008.

- Per gli alloggi locati > 25 anni il contributo massimo concedibile sarà pari al 50% del costo di realizzazione, acquisizione o recupero ed il canone non potrà superare quello previsto a livello locale dagli accordi di cui alla legge 431/98 (canone concordato). Per questi alloggi non è previsto il patto di riscatto.
- Per gli alloggi in locazione con patto di futura vendita la durata minima della locazione sarà di 10 anni e quella massima potrà superare i 25 anni ad un canone non superiore a quello degli accordi di cui alla legge 431/98 (canone concordato). L'Allegato al DPCM non reca indicazioni sull'entità dei contributi che dovrebbe essere pari ad un massimo del 30%.

Ai fini della determinazione del contributo l'art. 5 fa riferimento al "costo di realizzazione, acquisizione o recupero" senza alcuna ulteriore precisazione e nello stesso tempo vi è un generico ed unico riferimento ad un canone massimo che non potrà superare quello previsto per l'alloggio sociale (e cioè essere determinato tra la Regione e l'ANCI e comunque non superare il canone concordato della legge 431/1998).

Si sottolinea che, nel caso di contributi concessi dal Sistema integrato dei fondi ovvero di interventi da essi promossi, potranno essere adottati parametri diversi in quanto né l'art. 11 del decreto legge 112/08, né l'Articolato al DPCM danno espresse indicazioni.

## ➤ **Vendita degli alloggi (art. 7)**

Al termine del periodo di locazione a canone agevolato gli alloggi oggetto di finanziamento statale potranno essere alienati con le seguenti modalità e nel conseguente ordine:

- offerta in prelazione agli inquilini in forma collettiva (intero immobile) ad un prezzo massimo pari al **costo iniziale** rivalutato dell'1,3% anno + inflazione reale maturata tra il rilascio dell'agibilità e il momento dell'offerta;
- offerta in prelazione ai singoli inquilini ad un prezzo massimo pari al costo iniziale rivalutato del 2% anno + inflazione reale maturata tra il rilascio dell'agibilità e il momento dell'offerta;
- cessione degli alloggi sul mercato con offerta in prelazione agli inquilini;
- cessione al Comune o ex IACP ad un prezzo pari al costo iniziale rivalutato dell'inflazione reale maturata tra rilascio dell'agibilità e il momento dell'offerta.

Relativamente alla vendita degli alloggi si ha motivo di ritenere che la disposizione non faccia riferimento agli alloggi per i quali sin dall'inizio è previsto il patto di riscatto (futura vendita), quanto piuttosto alla vendita alla fine del periodo di vincolo alla locazione indicato nella proposta di programma.

Un'ipotesi che il DPCM non sembra prendere in considerazione è quella della vendita in blocco dell'intero immobile, prima della scadenza del vincolo alla locazione, ad altro soggetto che si impegni a proseguire nella locazione. Questa fattispecie dovrebbe ritenersi ammissibile nella considerazione che l'art. 7 si riferisce all'ipotesi della cessione degli alloggi alla fine del periodo di locazione. Un eventuale divieto andrebbe a condizionare negativamente il possibile inserimento nel Piano casa sia di privati investitori, sia delle imprese, nonché dei Fondi immobiliari.

Peraltro si ribadisce che queste indicazioni sono da ritenersi applicabili solo per gli interventi oggetto di finanziamento statale, mentre in tutti gli altri casi le relative disposizioni saranno contenute nella convenzione con il soggetto attuatore, ovvero nelle disposizioni in base alle quali sarà erogato il finanziamento pubblico (ad esempio regionali nel caso si tratti di risorse regionali).

## ➤ **Selezione delle proposte**

Ai fini della selezione delle proposte di intervento si terrà conto (anche in base alle indicazioni dell'art. 11 DL 112/08):

- soddisfacimento del fabbisogno abitativo di nuclei familiari a basso reddito, giovani coppie, anziani, studenti fuori sede, sfrattati, immigrati regolari (con almeno 10 anni di residenza) a basso reddito;
- apporto di risorse aggiuntive (in particolare private);
- incidenza numero alloggi a canone sociale e sostenibile sul totale degli alloggi;
- fattibilità urbanistica e rapida cantierabilità;
- perseguimento di livelli di elevata efficienza energetica e sostenibilità ambientale, vivibilità anche secondo le migliori tecniche disponibili;
- provvedimenti mirati alla riduzione del prelievo fiscale (es. ICI) comunale o degli oneri di costruzione.

## ➤ **Poteri sostitutivi**

In caso di ritardi nell'attuazione dei programmi (tempi di realizzazione, modalità attuative ecc.) il Ministero infrastrutture e trasporti esercita, previa diffida poteri sostitutivi nelle forme che saranno determinate con successivo Decreto MIT ed anche attraverso un apposito Commissario (art. 20 Legge 2/09).

## ➤ **Sistema integrato dei fondi immobiliari**

All'operatività dei fondi immobiliari chiusi, con quote sottoscritte esclusivamente da "investitori istituzionali di lungo termine" sono destinati 150 mil/€ (partecipazione ad uno o più fondi).

Tali fondi immobiliari, i cui regolamenti si atterranno alle previsioni contenute in un apposito DM interministeriale (art. 11 comma 3 – 4), dovranno sviluppare a loro volta una **rete di fondi o di altri strumenti finanziari** che contribuiscano ad incrementare la dotazione di alloggi sociali (come individuati dal DM 22 aprile 2008).

Il regolamento dei fondi dovrà avere le seguenti caratteristiche:

- a) dimensione obiettivo pari a 3 miliardi di euro e ammontare minimo di 1 miliardo di euro;
- b) durata non inferiore a 25 anni (collegata quindi alla durata della locazione nel caso di concessione di contributi);
- c) rendimento obiettivo in linea con quelle di strumenti finanziari comparabili presenti sul mercato;
- d) adeguata diversificazione territoriale degli investimenti;
- e) composizione degli organi del Fondo tale da assicurare un'adeguata rappresentatività agli investitori;
- f) criteri di partecipazione agli investimenti locali, acquisendo partecipazioni di minoranza fino ad un limite massimo del 40%, sulla base, fra gli altri, dei seguenti elementi:
  - f.1) strategia di investimento;
  - f.2) sostenibilità economico-finanziaria del piano di attività o previsione di adeguati presidi in tal senso;
  - f.3) onorabilità e professionalità, esperienza dei promotori e delle società di gestione locali;
  - f.4) modalità di diversificazione e mitigazione dei rischi;
  - f.5) dimensione significativa degli interventi;
  - f.6) durata e modalità di dismissione e scadenza della partecipazione detenuta dal fondo nazionale;
  - f.7) regole di governo che consentano al fondo nazionale un'efficace monitoraggio e partecipazione alle procedure d'investimento;
  - f.8) un'efficace strategia di risposta al bisogno abitativo locale attraverso la realizzazione di interventi sostenibili dal punto di vista economico, sociale, ambientale ed energetico;
  - f.9) l'integrazione con le politiche locali, evidenziata dal coordinamento con programmi regionali e comunali per l'edilizia sociale (piani casa regionali e comunali), programmi di riqualificazione o trasformazione urbana, realizzazione di infrastrutture locali strategiche per il territorio, nonché **piani di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico anche ai sensi dell'articolo 11, comma 10, e dell'articolo 13 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;**



- f.10) eventuale apporto di contributi pubblici o privati, ad esempio attivati a amministratori locali, dallo Stato o dall'Unione Europea compresi quelli di cui all'articolo 44 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 sui fondi strutturali e quelli in cui può intervenire il Fondo Europeo per gli Investimenti;
- f.11) eventuale coinvolgimento di più comunità locali;
- f.12) processo di investimento che minimizzi i rischi di ritardata realizzazione degli interventi immobiliari, anche con riferimento al loro percorso economico, tecnico e amministrativo di attuazione;
- g) previsione della possibilità di investire fino ad un massimo del 10% del proprio capitale in iniziative locali anche in deroga al limite massimo del 40% sopra indicato, nel rispetto degli altri criteri indicati ed in parte del rendimento obiettivo del fondo.

Per l'individuazione del fondo/dei fondi destinatari del finanziamento statale il MIT emanerà un'ulteriore entro i 30 gg. successivi alla definizione del regolamento dei fondi.

La formulazione adottata nel suo complesso consentirà ai fondi di investire anche in programmi nei quali non sono previsti finanziamenti statali.

Per le proposte che, pur rientrando negli obiettivi del Piano casa, non sono previsti né finanziamenti pubblici né accordi di programma finalizzati all'ottenimento della variante urbanistica, si ritiene che esse possano comunque essere partecipate/promosse dal Sistema dei fondi.

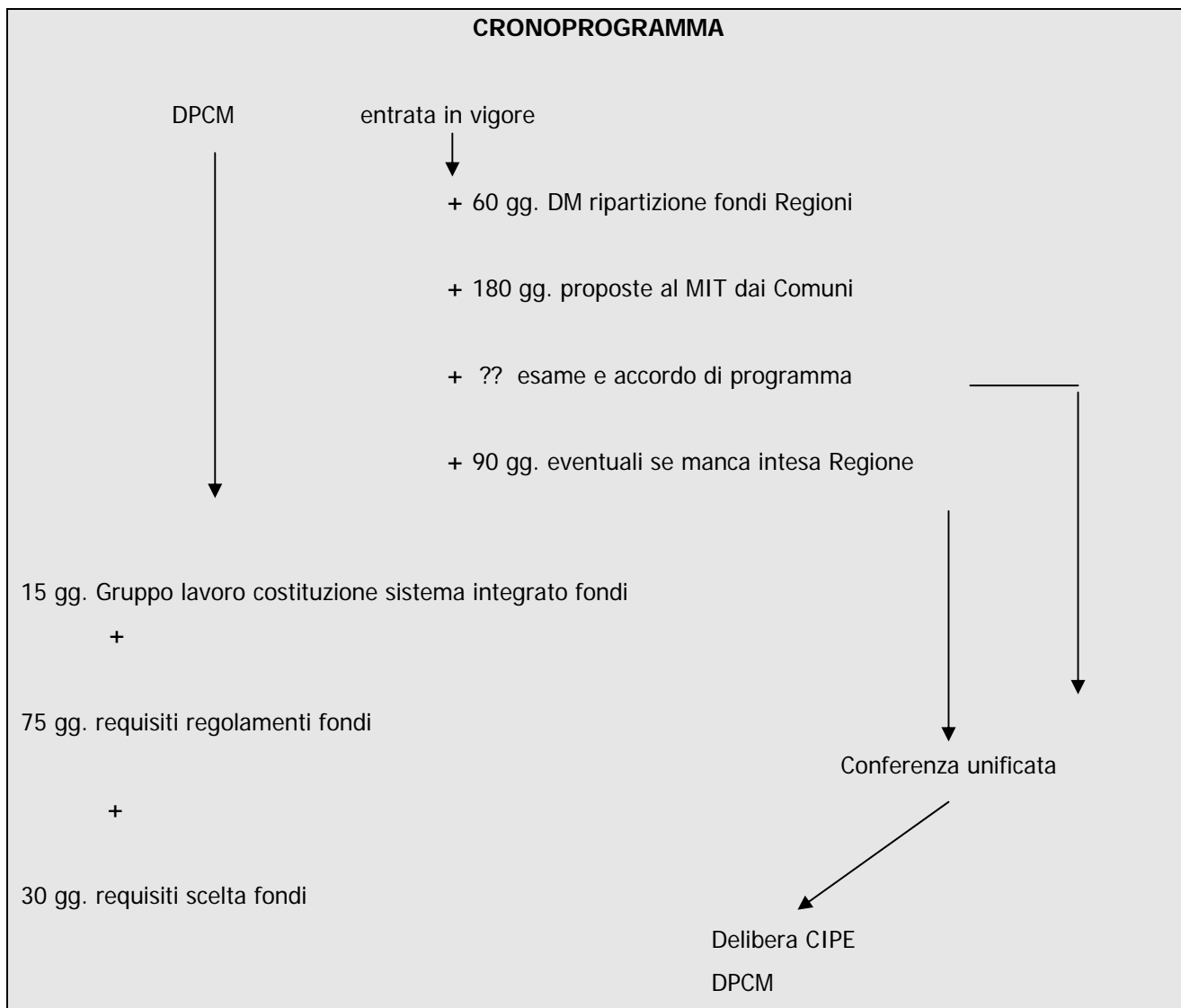
L'investimento in quote dei fondi sarà possibile per le fondazioni bancarie e per le società assicurative.

## ➤ **Altri strumenti finanziari**

Le risorse finanziarie disponibili per il Piano Casa potranno essere destinate dal MIT anche all'attivazione di strumenti finanziari innovativi (fondi di garanzia, finanziamento in pool, di istituti bancari, risparmio casa) finalizzati al riscatto degli alloggi sociali.

## ➤ **Comitato per il monitoraggio**

Presso il Ministero infrastrutture e trasporti è istituito il Comitato per il monitoraggio costituito da 10 membri indicati dal Ministero infrastrutture, Ministero economia e finanze (5) e dalla Conferenza unificata (5).



**Allegati normativi:**

- Art. 11 DL 112/08
- Allegato al DPCM
- DM 22 aprile 2008 alloggio sociale