

1.2. La dismissione di immobili pubblici residenziali.

Un capitolo a sé è, infine, rappresentato dalla dismissione di immobili pubblici residenziali, ovvero le cd. cartolarizzazioni di immobili pubblici (materia riconducibile all'ordinamento tributario e contabile dello Stato), le cui disposizioni principali sono contenute in tutto il Capo I del DL 351/2001 (artt. 1, 2, 3, 3-*bis* e 4).

Operazioni di cessione di attivi pubblici.

Dal 1999 ad oggi sono state realizzate operazioni di cessione di attivi pubblici mediante la tecnica della cartolarizzazione o l'utilizzo dei fondi immobiliari chiusi. Le operazioni sono state organizzate in programmi distinti a seconda della natura delle attività sottostanti cedute:

SCIP cessioni di immobili di proprietà degli enti previdenziali e dello Stato (articolo 3 DL n. 351/2001 convertito con modificazioni dalla legge n. 410 del 2001);

SCIC cessione di crediti erogati a favore dei dipendenti pubblici, di imprese private, enti (articolo 15 della legge n. 448 del 1998);

SCCI cessione dei crediti contributivi vantati dall'INPS (articolo 13 della legge n. 448 del 1998);

Fondi immobiliari chiusi (articolo 4 DL n.351/2001 convertito con modificazioni dalla L. n. 410 del 2001) apporto e trasferimento di immobili ad uso strumentale di proprietà degli enti previdenziali e dello Stato.

Operazioni concluse.

SCIP

A partire dalla fine del 2001, tramite le operazioni SCIP 1 e SCIP 2 sono state cedute, dagli enti previdenziali e dallo Stato, oltre 90.000 unità immobiliari, di cui circa l' 85 per cento ad uso residenziale e circa il 15 per cento ad uso commerciale. L'operazione SCIP 1 si è conclusa nel 2003, a seguito del rimborso alla scadenza attesa, del debito, pari a 2, 3 miliardi di euro.

L'operazione SCIP 2 si è sviluppata in due tranches: la prima a partire dal 2002, con emissione di titoli per un importo nominale pari a 6.7 miliardi di euro, tutti rimborsati nell'aprile 2005. In tale anno l'operazione ha subito una ristrutturazione, quale conseguenza delle modifiche normative intervenute in relazione alla determinazione dei prezzi di vendita dei beni, per i quali il diritto di opzione era stato esercitato prima del 2001. La ristrutturazione è consistita sia nella elaborazione di nuovo business plan, che nell'emissione di ulteriori titoli per un valore nominale pari a 4,370 miliardi di euro.

L'operazione SCIP 2 si è conclusa il 27 aprile 2009, a seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 43 bis del dl n. 207/2008, convertito con modificazioni nella legge n. 14/2009, che ne ha disposto la chiusura e la messa in liquidazione della Società di cartolarizzazione.

SCCI - Inps - Programma di cartolarizzazione SCCI - Valorizzazione del portafoglio dei crediti previdenziali INPS

Tra il 1999 ed il 2005 l'INPS ha realizzato sei operazioni di cartolarizzazione, cedendo alla SCCI un totale di euro 76,45 miliardi di crediti contributivi non pagati (di cui euro 41,7 miliardi tramite la prima operazione). La SCCI ha acquisito tali crediti emettendo titoli con rating tripla A per un importo totale di euro 20,91 miliardi. I titoli emessi nell'ambito delle operazioni denominate INPS 1, 2, 3, 4, 5 sono stati integralmente rimborsati alle rispettive scadenze attese, di cui l'ultima nel mese di luglio 2009.

SCIC - Inpdap - PERSONAL LOANS

Nel 2003 è stata realizzata un'operazione avente ad oggetto la cessione dei prestiti personali erogati dall'INPDAP ai propri iscritti (nota come INPDAP Personal Loans) con un'emissione di titoli con rating tripla A per un importo totale di 4,23 miliardi di euro. L'operazione si è conclusa lo scorso 21 dicembre a seguito del rimborso totale del debito alla scadenza attesa.

Operazioni in essere.

Inps (SCCI) - Programma di cartolarizzazione SCCI - Valorizzazione del portafoglio dei crediti previdenziali INPS

Tra il 1999 ed il 2005 l'INPS ha realizzato sei operazioni di cartolarizzazione, cedendo alla SCCI un totale di euro 76,45 miliardi di crediti contributivi non pagati (di cui euro 41,7 miliardi tramite la prima operazione). La SCCI ha acquisito tali crediti emettendo titoli con rating tripla A per un importo totale di euro 20,91 miliardi, di cui 10,86 miliardi sono già stati rimborsati e i restanti 3,075 miliardi di euro sono ancora in essere, la cui scadenza attesa è fissata a luglio 2010 (1,575 mld.) e luglio 2011 (1,500 mld.), afferenti la VI operazione di cessione (INPS 6).

SCIC - Ricerca scientifica (MIUR - MSE)

Nel 2004 è stata realizzata un'operazione di cartolarizzazione avente per oggetto i finanziamenti erogati dal MSE (Ministero Sviluppo economico) e dal MIUR (Ministero Università e Ricerca) ad aziende e centri di ricerca, per programmi di ricerca e sviluppo, con un'emissione di titoli con rating tripla A, per un importo totale di circa 1,28 miliardi di euro (dei quali circa milioni 371,5 milioni sono ancora in essere e scadranno nel settembre 2010).

SCIC - *Local Authorities* (INPDAP)

Nel dicembre 2003 è stato ceduto dall'INPDAP un portafoglio di mutui concessi ad Enti Pubblici, fra i quali Comuni ed altre Amministrazioni locali. L'importo dei titoli emessi, sotto forma di private placement, pari a 539 milioni di euro, ed attualmente in circolazione è pari a 95,8 milioni la cui scadenza attesa è prevista per il mese di agosto 2010.

Fondi immobiliari (FIP e PATRIMONIO UNO)

Negli anni 2004 e 2005 sono stati costituiti due fondi comuni d'investimento immobiliare di tipo chiuso promossi dal MEF, cui sono stati trasferiti due portafogli immobiliari composti da complessivi 428 immobili ad uso governativo (Agenzie fiscali, sedi del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sedi del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sedi del Ministero del Lavoro, Caserme della Guardia di Finanza e della Polizia, etc.) e da immobili strumentali degli enti previdenziali (INPS, INAIL, INPDAP). Contestualmente al trasferimento degli immobili, l'Agenzia del Demanio ha sottoscritto con i Fondi due contratti di locazione relativi ai beni dismessi, che sono stati riassegnati in uso agli originari utilizzatori.

1.3. Le recenti politiche per il rilancio del settore edilizio.

L'attività parlamentare nel settore delle politiche abitative si è sviluppata, nella XVI legislatura, oltre a fronteggiare l'emergenza abitativa sospendendo (come anzidetto) le procedure esecutive di sfratto, adottando misure rivolte all'incremento dell'offerta di alloggi di edilizia residenziale destinati alle categorie sociali svantaggiate con il Piano nazionale di edilizia abitativa (cd. Piano casa).

Inoltre, a seguito di un'intesa del governo con le regioni, queste ultime hanno emanato proprie leggi per il rilancio del settore edilizio, con premi di cubatura e incentivi legati al miglioramento della qualità architettonica e/o energetica degli edifici diversi a seconda della peculiarità abitativa e territoriale della regione.

1.3.1. *Le proposte di iniziativa parlamentare e la risoluzione per una politica organica della casa.* La Commissione ambiente ha avviato l'esame di una serie di iniziative volte a coniugare la qualità con la sostenibilità ambientale, nell'ambito di una politica che mira a legare la riqualificazione delle imprese e lo sviluppo economico alla valorizzazione del territorio: si ricordano, in particolare, la proposta di legge sul sistema casa qualità (A.C. 1952), con l'obiettivo di migliorare la qualità dell'edilizia residenziale attraverso l'introduzione di « un vero e proprio marchio di qualità » che certifichi la riduzione dei consumi energetici e il miglioramento del comfort abitativo; alcune proposte di legge (A.C. 496, A.C. 1394 e A.C. 1926) volte a definire i principi fondamentali dell'attività professionale di costruttore edile; la proposta A.C. 2441 recante Interventi straordinari e strategici per il rilancio dell'economia e la riqualificazione energetico-ambientale del patrimonio edilizio, volta a riqualificare il patrimonio esistente, con case e quartieri di qualità, che risparmino energia, non inquinino e garantiscano una moderna ed elevata vivibilità.

Inoltre che la Commissione ambiente, nello scorso mese di dicembre, ha approvato all'unanimità una risoluzione per una politica organica della casa contenente con cui ha impegnato il governo, tra l'altro, a:

realizzare politiche abitative a favore delle fasce più deboli;

incrementare, di conseguenza, il « Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione » e il « Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa », come strumenti di base per il riequilibrio delle distorsioni esistenti nel settore abitativo;

incentivare, in tale ambito, le iniziative di recupero e ristrutturazione urbanistica ed edilizia, anche con benefici economici in grado di abbattere i costi legati alla bonifica delle aree dismesse da trasformare e ristrutturare, con l'obiettivo, tra l'altro, di alleggerire la mobilità nei centri urbani, evitando di ampliare ulteriormente l'estensione delle periferie;

promuovere la qualità architettonica e i livelli di innovazione tecnologica del prodotto edilizio rivolto alle famiglie, con incentivi per le iniziative volte a favorire il risparmio energetico e la sostenibilità ambientale.

1.3.2. *Il Piano Casa 1.* Il piano casa previsto dall'articolo 11 del decreto-legge 112/2008 prevede l'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di alloggi di edilizia residenziale, da realizzare con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinati alle categorie sociali svantaggiate nell'accesso al libero mercato degli alloggi in locazione.

Esso prevede la costruzione di nuove abitazioni e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente ed è articolato sulla base di criteri oggettivi che tengano conto dell'effettivo bisogno abitativo presente nelle diverse realtà territoriali.

Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, nel corso di alcune audizioni svoltesi presso la Commissione ambiente nella seduta del 24 giugno 2008 e nella seduta del 12 febbraio 2009, ha sottolineato come il piano è essere « strettamente integrato con lo sviluppo funzionale della città » e ha dato conto del raggiungimento di un'intesa preliminare sui fondi da trasferire alle competenze delle regioni e sui criteri di ripartizione dei fondi medesimi.

Le risorse finanziarie necessarie per la realizzazione del piano sono individuate dal comma 12 dell'articolo 11 del citato decreto-legge, che ha previsto la costituzione di un Fondo alimentato con le risorse derivanti da provvedimenti adottati nella precedente legislatura. Successivamente, il comma 4-bis dell'articolo 18 del decreto-legge 185/2008, ha destinato al piano casa ulteriori risorse finanziarie provenienti dal Fondo aree sottoutilizzate (FAS).

Per il tempestivo avvio di interventi prioritari e immediatamente realizzabili di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata di competenza regionale, si prevede inoltre la destinazione di 200 milioni di euro a valere sulle risorse dell'articolo 21 del decreto-legge 159/2007, da ripartire tra le regioni con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previo accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Con la delibera dell'8 maggio 2009 il CIPE ha approvato il piano casa predisposto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed ha indicato i seguenti utilizzi delle risorse:

150 milioni di euro per la costituzione di un sistema di fondi immobiliari per alloggi sociali;

200 milioni per interventi di competenza degli ex IACP o dei Comuni compresi nel Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica approvato con decreto ministeriale del 28 dicembre 2007.

Con il D.P.C.M. del 16 luglio 2009, il Consiglio dei ministri ha quindi approvato il Piano nazionale di edilizia abitativa. Ai sensi del DPCM, il piano è articolato in sei linee di intervento: *a)* costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale; *b)* incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica; *c)* promozione finanziaria anche ad iniziativa di privati (*project financing*); *d)* agevolazioni a cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi; *e)* programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale; *f)* interventi di competenza degli ex IACP (cui sono state destinate le risorse del DM citato). In fase di prima attuazione la dotazione finanziaria del Fondo è utilizzata:

a) 150 milioni di euro per il Sistema integrato di fondi immobiliari;

b) 200 milioni di euro per gli interventi di competenza degli ex IACP, ripartiti tra le regioni con il decreto ministeriale del 18 novembre 2009;

c) 377,9 milioni di euro – ripartiti con decreto ministeriale 8 marzo 2010 – per il finanziamento delle altre linee di intervento: incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica; *project financing*; agevolazioni a cooperative edilizie; programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale.

1.3.3. *Il piano casa 2.* Il Governo ha, inoltre, predisposto un intervento volto a favorire la ripresa del mercato delle costruzioni anche attraverso lavori di modifica del patrimonio edilizio esistente, nonché a prevedere la semplificazione dei titoli abilitativi all'attività edilizia (piano casa 2).

Per quanto riguarda il primo punto, con l'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni del 31 marzo 2009, le regioni si sono impegnate a regolamentare, con proprie leggi, interventi che migliorino la qualità architettonica e/o energetica degli edifici con diversi premi di cubatura (dal 20 al 30 per cento). Le leggi regionali inoltre disciplinano la demolizione e ricostruzione con ampliamenti fino al 50 per cento che possono, in alcune regioni, riguardare anche gli edifici a destinazione produttiva e quelli con finalità turistico ricreative. Le leggi regionali provvedono anche a semplificare i titoli abilitativi allo svolgimento delle attività edilizie.

Anche al fine di sostenere lo sviluppo di una edilizia sostenibile, il decreto-legge 40/2010, nell'ambito del **Fondo** per il sostegno della domanda in particolari settori finalizzata ad obiettivi di **efficienza energetica, ecocompatibilità e miglioramento della sicurezza sul lavoro**, attribuisce un contributo per l'acquisto di **immobili di nuova costruzione ad alta efficienza energetica da adibire a prima abitazione**, nel limite massimo di 7000 euro.

Inoltre, sotto il profilo della semplificazione edilizia, l'articolo 5 amplia le tipologie di interventi edilizi rientranti nell'**attività edilizia libera**, ossia realizzabili senza necessità di alcun titolo abilitativo (quale la denuncia di inizio attività).

In tale ambito, lo schema di regolamento sul procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità assoggetta al procedimento semplificato numerosi interventi di lieve entità da realizzarsi su aree o immobili dichiarati di interesse paesaggistico, qualora essi comportino un'alterazione dei luoghi o dell'aspetto esteriore degli edifici: si tratta di quarantadue tipologie di lavori che vanno dagli interventi su edifici esistenti, a quelli di manutenzione idraulica, silvicoltura e difesa costiera, a quelli in zone cimiteriali, a quelli relativi alla realizzazione di impianti energetici, di telecomunicazione e altri interventi similari, nonché alla realizzazione di strutture mobili temporanee.

2. IL PROGRAMMA E GLI ATTI DELL'INDAGINE

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della VIII Commissione, nella riunione del 1° aprile 2009, ha concordato sull'opportunità di svolgere un'indagine conoscitiva sul mercato immobiliare.

Acquisita, ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento, l'intesa con il Presidente della Camera, l'indagine conoscitiva è stata quindi deliberata dalla Commissione nella seduta del 23 aprile 2009, con adozione di un programma, di cui si riportano, di seguito, le parti peculiari.

«L'esigenza di un approfondimento delle politiche inerenti il mercato immobiliare — così si legge nel programma dell'indagine conoscitiva — nasce in relazione ad alcuni cambiamenti, prevalentemente di natura economica, che hanno interessato il settore e che richiedono una pronta e sollecita risposta da parte del Parlamento, soprattutto attraverso l'introduzione di una normativa capace di rispondere a tali mutamenti e alle nuove esigenze emergenti.

In particolare, il rallentamento dell'economia che investe il Paese, aggravato dalla crisi del settore finanziario mondiale, innescata a sua volta dal collasso del mercato dei mutui *sub-prime*, sta avendo un impatto negativo anche sul mercato immobiliare, con una diminuzione del 14 per cento delle transazioni. Secondo le ultime stime delle associazioni dei consumatori, una famiglia su quattro si trova in una situazione di crescente difficoltà nel pagare le rate dei mutui a tasso variabile, ed il credito per la casa è in diminuzione. Tale situazione sembra determinata, tra l'altro, dal fatto che il tasso di interesse in Italia è mediamente più alto che negli altri Paesi europei.

L'ultimo Rapporto immobiliare (anno 2008) dell'Agenzia del territorio mette in evidenza come le compravendite nel 2008 sono state il 15 per cento in meno dell'anno precedente sia nelle grandi città che nei centri minori e si allungano i tempi medi di transazione; la contrazione dei mutui ha toccato il 26,8 per cento. Inoltre, è diminuita la quota mutuabile, che difficilmente supera il 60-70 per cento del valore della casa da comprare.

La maggiore difficoltà di accesso al credito e al mercato dell'acquisto determina un aumento della domanda di affitto soprattutto da parte di nuove fasce (single, giovani coppie, stranieri, studenti), ma nel settore delle locazioni le famiglie incontrano ulteriori difficoltà dovute, in parte, alla mancanza di offerta, ed in parte, ai costi estremamente elevati degli affitti, la cui incidenza sul reddito complessivo risulta eccessivamente alta. Com'è noto, infatti, il mercato immobiliare italiano è caratterizzato dalla scarsità di alloggi in affitto e l'edilizia sociale è particolarmente danneggiata e scoraggiata da una fiscalità non adeguata alle reali necessità.

A fronte di tale scenario socio economico, il mercato immobiliare richiede un'attenzione dal punto di vista normativo al fine di meglio disciplinarne i diversi profili. Risulta, infatti, importante approfondire le problematiche legate al mercato degli affitti nonché gli aspetti legati all'introduzione di incentivi per la costruzione e la ristrutturazione di edifici secondo i principi di riqualificazione urbana e di risparmio energetico, nonché di recupero del patrimonio esistente anche ai fini della riduzione del consumo del suolo non urbanizzato, in un'ottica complessiva che intende la politica abitativa come fattore determinante per affrontare l'attuale crisi economica e rilanciare lo sviluppo economico e territoriale. Un'adeguata politica abitativa richiede nuove soluzioni per affrontare le sfide odierne, connesse ad una nuova qualità dell'abitare, alla definizione delle nuove professionalità nella gestione della proprietà e dell'intermediazione, all'inquadramento normativo del *real estate* nel settore del turismo, anche attraverso la promozione all'estero fatta di concerto con l'Istituto del Commercio Estero.

La VIII Commissione Ambiente, Territorio e Lavori pubblici ha già iniziato ad affrontare talune di queste questioni, sia attraverso la predisposizione di appositi atti di indirizzo sulle politiche abitative e sullo sviluppo sostenibile, sia attraverso l'inizio dell'esame di alcuni provvedimenti concernenti la qualità delle abitazioni, la razionalizzazione delle diverse figure professionali legate al mercato immobiliare e dell'edilizia e delle norme urbanistiche, nonché la proroga dei contratti di affitto per le categorie disagiate.

Tali interventi richiedono un approfondimento a largo spettro della situazione attuale e delle nuove politiche che occorre attivare. La crisi economica deve servire per indirizzare gli interventi verso nuove soluzioni che siano in grado, da un lato, di essere un volano per l'economia, e dall'altro, di volgersi verso nuovi scenari di compatibilità ambientale e di risparmio energetico.

Per questi motivi — è questa la conclusione del programma —, la Commissione ritiene importante svolgere un'indagine conoscitiva che permetta di fare il punto sullo stato della situazione attuale e di confrontarsi con i nuovi strumenti, finanziari, tecnologici ed economici che siano in grado di sviluppare una nuova politica della casa ».

Il termine per la conclusione dell'indagine conoscitiva, originariamente fissato al 31 dicembre 2009, è stato successivamente prorogato al 30 giugno 2010.

L'esigenza di un approfondimento delle politiche inerenti il mercato immobiliare, con la conseguente decisione di procedere allo svolgimento dell'indagine conoscitiva, è nata dalla necessità — come è

detto nel programma dell'indagine conoscitiva — di tenere conto degli effetti della crisi economica che hanno interessato pesantemente il settore delle costruzioni e che richiedono una pronta e sollecita risposta da parte del Parlamento, soprattutto attraverso l'introduzione di una normativa capace di rispondere a tali mutamenti e alle nuove esigenze emergenti.

Tenuto conto di questo, l'indagine si è concretamente avviata il 29 settembre 2009 con l'audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (Ance) e dei rappresentanti della Federazione italiana agenti immobiliari professionali (Fiaip), della Federazione italiana mediatori agenti d'affari (Fimaa), della Associazione Nazionale Agenti e Mediatori d'Affari (Anama), della Consulta nazionale interassociativa per l'intermediazione immobiliare, della Confederazione italiana proprietà edilizia (Confedilizia) e della Associazione dell'Industria Immobiliare (Assoimmobiliare). Il ciclo di audizioni è quindi, proseguito, con le audizioni dei rappresentanti: del Cresme, di Nomisma, di Tecnoborsa, dell'Agenzia del territorio e del Censis, nella seduta del 27 ottobre 2009; della Associazione italiana dei gestori del risparmio (Assogestioni), nella seduta del 29 ottobre 2009; di Genworth Financial, nella seduta del 12 novembre 2009; in una seconda audizione dei rappresentanti di Nomisma, di Tecnoborsa e dell'Agenzia del territorio, nella seduta del 4 febbraio 2010; di rappresentanti dell'Associazione bancaria Italiana (ABI), nella seduta del 9 febbraio 2010; della Federazione industrie prodotti impianti e servizi per le costruzioni (FINCO), nella seduta del 15 aprile 2010; in una seconda audizione di rappresentanti della FIAIP e della FIMAA, nella seduta del 12 maggio 2010; di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e della Associazione Proprietari Immobiliari (Confabitare), nella seduta del 27 maggio 2010; della Federazione italiana per la casa (Federcasa) e della Confederazione nazionale inquilini associati (CONIA), nella seduta del 9 giugno 2010. Memorie scritte sono, inoltre, pervenute dalla Conferenza delle Regioni e Province Autonome e dall'Unione Nazionale Costruttori Serramenti Alluminio Acciaio Leghe (UNCSAAL).

Il ciclo di audizioni previste nel programma dell'indagine conoscitiva, si è, infine, concluso con l'audizione del Sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti, Senatore Mario Mantovani, nella seduta del 16 giugno 2010.

3. PRINCIPALI ELEMENTI EMERSI NEL CORSO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

Le audizioni hanno confermato, purtroppo, i dati negativi evidenziati fin dalla stesura del programma dell'indagine conoscitiva.

Esse hanno consentito, inoltre, di mettere in risalto fatti ed esperienze concrete di amministratori locali, operatori del mercato, rappresentanti del mondo dell'associazionismo, che hanno fornito elementi utili a raffigurare un quadro d'insieme della situazione, sicuramente utile all'individuazione di adeguate soluzioni.

Nel rinviare, quindi, per il dettaglio, ai resoconti delle audizioni effettuate, si riportano di seguito i principali dati di conoscenza raccolti e le principali questioni analizzate.

Peraltro, con riferimento ai dati raccolti nel corso delle audizioni, la Commissione, pienamente consapevole della provvisorietà connessa alla periodicità della loro pubblicazione, ha ritenuto di non dover operare un pedissequo aggiornamento e correzione dei dati medesimi.

Tale valutazione è risultata, anzitutto, rispondere ad un'esigenza di correttezza metodologica diretta a salvaguardare lo stretto collegamento fra dati forniti e valutazioni espresse dagli auditi.

Essa, inoltre, è risultata pienamente confortata dall'analisi delle più recenti pubblicazioni, che confermano ampiamente la validità degli elementi di conoscenza tratti dalle audizioni.

Nondimeno, per rendere più completo e pienamente fruibile il presente documento, si è ritenuto opportuno inserire uno specifico paragrafo per dare conto degli ultimi dati resi noti dagli istituti di ricerca e dagli operatori del mercato.

3.1. I dati e gli elementi di conoscenza raccolti nel corso dell'indagine conoscitiva.

Come si è detto, le audizioni hanno confermato i dati negativi evidenziati fin dalla stesura del programma dell'indagine conoscitiva in ordine al negativo impatto che la crisi economica internazionale, innescata dal collasso del mercato dei mutui *sub-prime*, ha avuto sul settore delle costruzioni e sul mercato immobiliare.

Ad esempio, con riferimento a quanto detto dai rappresentanti dei maggiori organismi e istituti di ricerca del settore nell'audizione del 27 ottobre 2009, sono stati acquisiti dati precisi sull'andamento del mercato immobiliare, che ha presentato un continuo peggioramento a partire dal primo trimestre del 2008, con una progressiva accentuazione dell'andamento negativo all'inizio del 2009 ed un lieve decremento della decrescita solo a partire dal secondo trimestre del 2009. Tale andamento negativo ha riguardato tutte le tipologie immobiliari, con un dato medio di - 18,7 per cento nel primo trimestre 2009, ed una accentuazione di tale dato negativo per gli immobili del settore produttivo (capannoni, stabilimenti industriali, ecc.).

Con particolare riferimento al mercato immobiliare delle abitazioni, i dati dell'Agenzia del territorio hanno consentito di mettere a fuoco una situazione di particolare difficoltà. Infatti dopo un lungo periodo di crescita, iniziato nel 1997 e terminato nel 2006, anno in cui si è registrato il numero massimo di compravendite, pari a circa 845 mila, a partire dal 2007 è iniziata un'inversione di tendenza, con un primo calo di oltre il 4 per cento (40 mila compravendite in meno) ed un calo ben più accentuato nel 2008, anno in cui sono state registrate 687 mila compravendite, con una riduzione del 15 per cento rispetto all'anno precedente e del 23 per cento rispetto al 2006.

Peraltro, la flessione delle compravendite è iniziata soprattutto nei capoluoghi di provincia, ancor prima che esplodesse la fase di maggiore intensità della crisi economica e finanziaria mondiale. Nell'ultimo trimestre 2008 e nel primo semestre 2009, in particolare, le compravendite sono diminuite, in relazione ai corrispondenti

periodi dell'anno precedente, rispettivamente del 17 per cento e del 18 per cento.

Dai dati illustrati dai rappresentanti del Cresme si è avuta conferma di un deciso calo del volume d'affari complessivo nel mercato delle compravendite: Tale dato, stimato per il 2009 a 109 miliardi di euro, con un decremento rispetto all'anno precedente del 23 per cento, testimonia una crisi piuttosto forte dell'intero comparto delle costruzioni, con evidenti ripercussioni sul versante complessivo dell'economia e della tenuta sociale del Paese.

Sotto questo profilo, altrettanto preoccupante è apparso il dato relativo alla erogazione di mutui immobiliari, diminuiti di oltre il 10 per cento nel 2008 rispetto al 2007 (tra il gennaio e il giugno 2009, si è rilevato un calo ancora maggiore — meno 13 per cento — in termini di erogazione di mutui). Inoltre, come riferito dall'Associazione bancaria italiana, la stessa qualità del credito erogato dagli istituti bancari è apparsa deteriorata per effetto della crisi (anche se in misura minore che in altri Paesi europei): a novembre del 2009, il valore delle sofferenze bancarie delle famiglie mutuatrici ha raggiunto, infatti, in Italia, la quota di 12,3 miliardi di euro, con un incremento di ben 3,5 miliardi di euro rispetto al dato del 2008 (+ 39,7 per cento).

Accanto a tale crisi del mercato, è stata riscontrata, inoltre, la presenza di un'ampia area di soggetti che non riescono ad accedere alla casa con proprie risorse. Tra questi, oltre alle famiglie a basso reddito, gli anziani soli, le giovani coppie, le famiglie monoparentali o con un solo reddito, gli studenti e i lavoratori « fuori sede », nonché gli immigrati regolari.

Le audizioni hanno consentito di focalizzare l'attenzione quantomeno su alcuni dei fenomeni che sono alla base del riacutizzarsi di questo preoccupante fenomeno di mancato accesso all'abitazione, i cui riflessi negativi rischiano di farsi sentire, oltre che in termini di mancata crescita del mercato immobiliare, anche in termini di disagio sociale e civile di ampie fasce di popolazione.

Sotto questo profilo, è stato in primo luogo evidenziato l'elemento del progressivo depauperamento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, dovuto oltre che al dato negativo del brusco arresto, a partire dalla metà degli anni '90, degli investimenti pubblici per la costruzione di nuovi alloggi, anche al positivo esito delle operazioni di alienazione degli stessi, che hanno prodotto il passaggio in proprietà di circa 200 mila abitazioni.

In secondo luogo, o per meglio dire, soprattutto, è emerso che l'incapacità di accedere all'abitazione delle cosiddette *fasce deboli* della popolazione è conseguenza di un più che decennale ciclo di aumento del prezzo degli immobili e dei canoni di locazione, accompagnato — negli ultimi anni — da una crescita della domanda di abitazioni manifestatasi in parallelo alla riduzione delle nuove costruzioni (scese a circa 270 mila l'anno dalle 450 mila degli anni '70) e alla nuova dinamica demografica (l'aumento dell'immigrazione ha contribuito anch'essa a generare una domanda aggiuntiva di alloggi in alcune aree) (Braga e istituti di ricerca).

Tali problemi si sono concentrati prevalentemente nelle città metropolitane, dove maggiore è risultato il livello raggiunto dai prezzi

delle costruzioni e dei canoni di locazione e dove la dinamica del mercato rischia, ormai, di produrre contraccolpi negativi anche sul piano economico-sociale.

In tale ambito, appare sicuramente emblematico il dato, frutto di una recente ricerca scientifica, secondo cui, mentre nel 1965, per l'acquisto di un'abitazione in una zona semicentrale di una grande area urbana servivano 3,4 annualità di reddito di una famiglia a reddito medio, nel 2008 tali annualità di reddito sono diventate 9.

Altrettanto significativi sono risultati, peraltro, i dati relativi all'esperienza sul campo riferiti dagli auditi nel corso dell'indagine conoscitiva. I rappresentanti dell'ANCI, ad esempio, hanno rappresentato una situazione caratterizzata negativamente da un sempre crescente numero di domande di accesso al Fondo per il sostegno alla locazione o all'edilizia residenziale pubblica (a Genova, ad esempio, queste ultime domande sono triplicate in dieci anni, da 1.200 a 3.600), alle quali, purtroppo, i comuni non riescono assolutamente a dare risposta.

Molti dei soggetti auditi hanno inoltre espresso una comune preoccupazione per l'aggravarsi del fenomeno degli sfratti (che coinvolge pesantemente gli inquilini, che restano privi dell'abitazione, ma anche i piccoli proprietari che dall'affitto ricavano un piccolo incremento di reddito che consente loro di vivere in modo decoroso) e, segnatamente, per l'aumento degli sfratti per morosità (in larga parte dovuti a « morosità involontarie », derivanti cioè, unicamente, dal peggioramento, anno su anno, delle condizioni economiche delle famiglie).

Del resto, un recente studio di Nomisma conferma pienamente le preoccupazioni riferite da chi vive « sul campo » la questione del disagio abitativo: nel 2009 sono stati emessi, infatti, 51.576 sfratti per morosità (+ 25,8 per cento rispetto al 2008), che rappresentano l'83,7 per cento della totalità degli sfratti emessi (erano il 78,8 per cento nel 2008).

3.2. I dati più recenti resi noti da istituti di ricerca e operatori del mercato.

Come già detto, le più recenti pubblicazioni confermano i dati negativi raccolti nel corso delle audizioni.

Esse sembrano, semmai, accentuare gli elementi di preoccupazione per il permanere di una tendenza negativa nel settore delle costruzioni, che, a differenza di altri settori industriali, non sembra avere ancora toccato il punto di minimo della caduta ciclica e ha continuato a mostrare, anche nei primi mesi del 2010, segnali che restano sfavorevoli.

Secondo l'Istat, ad esempio, la contrazione degli investimenti in costruzioni è stata molto forte: al calo del 3,4 per cento nel 2008, ha fatto seguito una netta caduta, pari al 7,9 per cento, nel 2009.

Per l'Ance, che stima un'ulteriore flessione degli investimenti per il 2010, pari al 7,1 per cento, gli effetti della crisi sono tali che, in tre anni, il settore delle costruzioni avrà perduto circa il 17 per cento in termini di investimento (con una punta negativa di meno 31 per

cento per il comparto delle nuove abitazioni) e che, dopo nove anni di crescita, i volumi di produzione del settore torneranno ai livelli osservati alla fine degli anni '90.

Tale preoccupante situazione trova conferma anche sul versante occupazionale, con una forte riduzione del numero degli operai e delle imprese iscritti alle Casse edili (rispettivamente, meno 9,8 per cento e meno 7,6 per cento nel 2009 rispetto al 2008). Ancora più grave è risultata la flessione delle ore effettivamente lavorate dagli operai iscritti (meno 11 per cento).

Va, peraltro, segnalato che la contrazione delle ore lavorate non si è automaticamente tradotta in perdita di posti di lavoro, grazie al massiccio ricorso alla Cassa integrazioni guadagni, aumentata per i lavoratori del settore del 91,5 per cento nell'intero 2009 e di un ulteriore 35,1 per cento nei primi cinque mesi del 2010.

Gli effetti della crisi sono stati, poi, altrettanto pesanti nei comparti industriali delle aziende fornitrici di materiali e manufatti per l'edilizia: nel 2009, la produzione, già in riduzione nel 2008, è diminuita del 24 per cento per la fabbricazione di prodotti in calcestruzzo, del 21 per cento per i prodotti di carpenteria in legno e falegnameria, del 33 per cento per le piastrelle in ceramica per pavimenti e rivestimenti e di oltre il 19 per cento per la fabbricazione di porte e finestre in metallo.

Quanto all'andamento del credito alle costruzioni, i dati più recenti della Banca d'Italia evidenziano per il 2009 una flessione consistente sia dei mutui erogati alle imprese per investimenti in edilizia abitativa (meno 15 per cento rispetto al 2008), sia di quelli erogati alle famiglie per l'acquisto dell'abitazione (meno 10 per cento). Il 40 per cento delle aziende associate Ance riferisce, inoltre, di avere avuto problemi di accesso al credito e poco meno (30 per cento) continua a denunciare il cambiamento delle condizioni contrattuali, soprattutto sulle aperture di credito e sugli scoperti di conto corrente.

Infine, sembra opportuno concludere questa breve ricostruzione dei dati più recenti, con un accenno alle previsioni per il 2010 che sembrano mostrare un allentamento della fase recessiva, ovvero, almeno per alcuni indicatori, l'interruzione della caduta del mercato e un timido ritorno alla crescita.

Secondo i dati dell'Agenzia del Territorio, ad esempio, nel primo trimestre del 2010 le compravendite di abitazioni sono tornate ad aumentare (più 4,2 per cento rispetto al primo trimestre 2009) e si registrano aspettative di una modesta crescita per il comparto della riqualificazione del patrimonio abitativo che nel 2010, anche grazie alle agevolazioni fiscali, mostrerà un saldo di attività positivo (più 1 per cento) rispetto al 2009.

Infine, appare giusto riferire il giudizio contenuto nell'ultimo Bollettino economico della Banca d'Italia (giugno 2010) nel quale si segnala l'emergere, nei primi mesi del 2010, di sintomi di un miglioramento delle aspettative anche nel settore delle costruzioni, e si sottolinea il fatto che, « *nel complesso, le attese degli operatori sulle tendenze del mercato immobiliare sono improntate a un minore pessimismo rispetto alla fine dello scorso anno, soprattutto con riferimento a orizzonti temporali più lunghi* ».

4. LE QUESTIONI EMERSE E LE PROBLEMATICHE ANALIZZATE

Le questioni emerse nel corso delle audizioni svolte, i nodi su cui riflettere rispetto al futuro, possono essere sinteticamente elencati, a partire dalla **crisi del sistema delle imprese di costruzioni e dei promotori immobiliari**.

Tre anni di mercato in flessione hanno prodotto il dato allarmante di uno *stock* di « giacenze » che ha ampiamente superato i 100 mila alloggi e oggi si assesta intorno ai **120 mila appartamenti invenduti**.

L'annosa questione dei **ritardi dei pagamenti** della pubblica amministrazione ha, inoltre, assunto in questa fase di crisi economica una ormai inaccettabile caratteristica di sistematicità, che sottrae liquidità alle imprese, che è causa di un complessivo deterioramento dei rapporti contrattuali, anche fra soggetti privati, che in alcuni casi mette a repentaglio la stessa sopravvivenza delle aziende.

La crisi ha, inoltre, posto con rinnovata evidenza la questione della **qualificazione degli operatori del mercato** nel settore delle costruzioni. In particolare, per le imprese operanti nell'edilizia la questione si pone in termini di introduzione sul piano legislativo di specifici **requisiti di accesso di natura tecnico-professionale e organizzativa**, tali da garantire la qualità dei prodotti e dei servizi resi, la sicurezza e la salute dei lavoratori, il puntuale assolvimento degli obblighi fiscali e contributivi, la compatibilità ambientale degli interventi, la tutela dei diritti del cittadino consumatore e utente del bene-casa.

Analogamente, da parte dalle associazioni di categoria degli agenti immobiliari e dei mediatori d'affari è stata sottolineata l'urgenza, anche ai fini del rilancio delle attività contrattualistiche strutturalmente connesse al mercato immobiliare, di fissare sul piano legislativo **standard minimi professionali**, a tutela della qualità e della trasparenza dei servizi resi ai clienti.

In secondo luogo, è emersa l'esigenza, nell'ambito di politiche abitative organiche e coerenti, di un **approccio differenziato che tenga conto della segmentazione dei mercati, sia della locazione che della proprietà**.

Sotto questo profilo, la questione di fondo sembra essere quella di una struttura rigida dei mercati immobiliari, sbilanciati verso la proprietà (le case in proprietà rappresentano in Italia il 72 per cento delle abitazioni), che determina serie difficoltà a dare risposta ai diversi fabbisogni della domanda abitativa in locazione, da quelli delle giovani coppie a quelli di chi deve spostarsi per lavoro, da quelli degli studenti fuori sede, delle persone anziane e dei *single* a quelli degli immigrati regolari.

Così, ad esempio, **per quanto riguarda il mercato della proprietà**, accanto alla questione relativa alla difficoltà di pagamento delle rate dei mutui, accentuata dalla crisi economica internazionale in atto (secondo le ultime stime delle associazioni dei consumatori, una famiglia su quattro si trova in una situazione di crescente difficoltà nel pagare le rate dei mutui a tasso variabile), è emerso che esiste anche una domanda inevasa che si concentra in quella fascia sociale — certamente minoritaria, ma di una certa consistenza in termini

numerici – rappresentata da famiglie che vivono in coabitazione (circa 230 mila) o che vivono in condizioni alloggiative precarie (circa 70 mila).

Si è, inoltre, da più parti segnalato che proprio la particolare struttura del mercato immobiliare italiano, che corrisponde a elementi di fondo del carattere e delle aspirazioni degli italiani, deve indurre a tenere in debito conto le esigenze sociali – e dunque le questioni –, da un lato, degli **strumenti per dare stabilità ed equilibrio al percorso di alienazione di una quota del patrimonio di edilizia residenziale pubblica** (Erp), sia pure nella consapevolezza che le condizioni, in primo luogo, di capacità di reddito e di risparmio delle famiglie degli inquilini di alloggi Erp non sono oggi quelle della prima metà degli anni '90; dall'altro, degli **strumenti per favorire un plausibile incremento delle volumetrie degli immobili esistenti**, tenendo realisticamente presente che più del 50 per cento del patrimonio abitativo italiano è costituito da immobili mono e bifamiliari.

Quanto al **mercato delle locazioni**, la situazione appare particolarmente difficile, se è vero che la quota di case in affitto in Italia (attualmente sono 4 milioni e 400 mila, pari al 18,8 per cento delle abitazioni totali) è nettamente inferiore rispetto agli altri Paesi europei (Germania 57,3 per cento, Olanda 47,3 per cento, Francia 40,7 per cento) e, soprattutto, che l'offerta di edilizia sociale in Italia è nettamente inferiore a quella degli altri Paesi europei (l'Italia, con una quota di edilizia sociale italiana pari al 4,5 per cento sul totale delle abitazioni occupate è undicesima in Europa).

Dalle audizioni svolte è emersa altresì una questione concernente il **rapporto fra sistema creditizio e mercato immobiliare** e la necessità di una chiara inversione di rotta rispetto ad una fase negativa caratterizzata da una sensibile diminuzione sia dei finanziamenti delle banche alle imprese per gli investimenti sia delle erogazioni di mutui alle famiglie per l'acquisto delle abitazioni: dati Ance, riferiti al primo trimestre 2009, parlano di un meno 20 per cento di finanziamenti concessi alle imprese e di un meno 23 per cento di mutui erogati alle famiglie.

Sotto quest'ultimo aspetto, in particolare, pur nel quadro di un'attenta valutazione delle misure messe in campo dal sistema bancario, si è convenuto sul fatto che esistono ampi margini per rafforzare l'impegno a sostegno delle famiglie, se è vero che permane a svantaggio delle famiglie italiane rispetto a quelle europee un differenziale fra il costo dei mutui a tasso fisso per l'acquisto di abitazioni.

Al riguardo, è utile ricordare che gli stessi dati forniti alla Commissione dall'Abi mostrano che i tassi applicati in Italia ai mutui di durata superiore ai 10 anni (in pratica alla quasi totalità dei mutui immobiliari) si collocano a livello percettibilmente superiore rispetto alla media europea (con riferimento al 2009, il valore del dato medio italiano è stato del 5,59 per cento, contro un valore percentuale del 4,32 della media europea). Da un recente studio condotto dall'Ance, prendendo a base i dati della Banca centrale europea, emerge, inoltre, che – ipotizzando un mutuo per l'acquisto della casa in Italia e nell'Area euro pari a 150 mila euro, per una durata di 25 anni – « *le*

famiglie italiane sono costrette a pagare 15.024 euro in più rispetto all'Europa: è come se in Italia si pagasse il mutuo per 18 mesi in più rispetto all'Europa! ».

Infine, le audizioni hanno consentito di focalizzare un'ulteriore questione, vale a dire quella — in termini generali — della **qualità dell'edilizia** e — in termini particolari — dell'efficientamento energetico degli edifici e della loro messa in sicurezza (a partire dal rischio sismico), che sicuramente ha una valenza anticiclica e di sostegno soprattutto per le imprese artigiane e le piccole imprese, ma che — inserita in un percorso realistico e organico — può sicuramente porsi come fattore positivo di sviluppo dei mercati immobiliari in generale e di settore industriale (quello di « casa qualità ») nel quale l'Italia ha posizioni di eccellenza in ambito internazionale.

Sotto questo profilo, il primo dato da segnalare è certamente quello relativo agli **immobili inutilizzati**, in gran parte situati nei centri storici, che in Italia ammonterebbero a circa 800 mila (si tratta in massima parte di immobili da ristrutturare o rimettere in pristino).

Dati di Tecnoborsa mostrano, inoltre, che, su un totale di investimenti nel settore delle costruzioni di circa 190 miliardi di euro, 5,7 miliardi riguardano gli aspetti relativi all'**efficientamento energetico nelle nuove costruzioni**, mentre 6,1 miliardi di euro sono legati alla **manutenzione straordinaria, alla ristrutturazione e alla riqualificazione energetica del patrimonio abitativo esistente**. Sempre secondo Tecnoborsa, si tratta di dati che rappresentano solamente una piccola quota rispetto a un potenziale stimato in 24 miliardi di euro, se è vero che l'ammontare di tali investimenti dipende in modo non trascurabile — per quanto riguarda le nuove costruzioni — dalla revisione e ammodernamento del quadro normativo esistente (soprattutto a livello di regolamenti edilizi comunali) e per il patrimonio abitativo esistente dagli incentivi per la ristrutturazione (cosiddetto 36 per cento) e l'efficientamento energetico (cosiddetto 55 per cento) degli edifici.

Nel corso delle audizioni, infine, è a più riprese emersa la questione dell'**attuazione** e degli **effetti del complesso delle misure adottate dal Governo**, da un lato, allo scopo di affrontare la questione del degrado urbano derivante da fenomeni di alta tensione abitativa (cosiddetto « **Piano Casa 1** »), dall'altro, per consentire la semplificazione delle procedure di modifica ed ampliamento del patrimonio edilizio esistente, nel rispetto dei requisiti di sostenibilità ambientale, efficienza energetica e prevenzione del rischio sismico (cosiddetto « **Piano Casa 2** »).

Su tale questione, tuttavia, oltre ad una accentuazione dei diversi giudizi e posizioni politiche espresse dai deputati di maggioranza e di opposizione, l'indagine ha consentito di verificare anzitutto che le necessarie iniziative e misure, più che nella disponibilità di intervento del Parlamento, rientrano nella competenza del Governo e delle regioni. Inoltre, è emerso che proprio nelle ultime settimane si stanno determinando fatti nuovi e positivi, che vanno nella direzione di una piena attuazione e applicazione delle misure in questione.

Nel corso dell'audizione del sottosegretario Mario Mantovani del 16 giugno 2010, ad esempio, si è avuta notizia che, con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del 9 giugno 2010 del decreto

autorizzativo del bando di gara per l'individuazione del soggetto che dovrà gestire il fondo immobiliare nazionale previsto dal *Piano Casa 1*, questo intervento sta per essere concretamente attuato. Esso rappresenta un primo strumento di sostegno a quella fascia intermedia di popolazione che non ha i requisiti per accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica ma non è nemmeno in grado di accedere al libero mercato.

Analoghi elementi di novità sono stati riferiti dal sottosegretario Mantovani in ordine all'attuazione del *Piano Casa 2*, in particolare circa l'intenzione delle regioni Piemonte, Lazio, Campania e Calabria di verificare gli strumenti attuativi regionali predisposti dalle precedenti amministrazioni al fine di renderli più coerenti e più in linea con gli obiettivi a suo tempo indicati dal Governo nazionale e con l'intesa Stato-regioni-autonomie locali dell'aprile 2009.

5. LE PROPOSTE E LE SOLUZIONI POSSIBILI

Le pagine che precedono sono la dimostrazione della bontà della scelta della Commissione di svolgere l'indagine conoscitiva e hanno confermato in pieno le aspettative e gli obiettivi che la Commissione si era proposta sul piano della conoscenza dei fenomeni e della sensibilizzazione delle forze parlamentari sulle questioni e sulle problematiche che interessano il mercato immobiliare.

Essa, tuttavia, avrà davvero successo se saprà determinare effettive conseguenze politiche, ovvero se l'attività conoscitiva svolta consentirà al Parlamento di adottare le soluzioni legislative necessarie ad aiutare in concreto il lavoro quotidiano di tutti i soggetti coinvolti in questo delicato e importante settore della vita economica e sociale del Paese.

Per questo, nel porre a tutte le forze parlamentari di maggioranza e di opposizione questo obiettivo politico, insieme all'auspicio che sia possibile perseguirlo con il più ampio consenso possibile, si è ritenuto utile tradurre il quadro emerso dall'indagine in termini di proposte concrete, operando peraltro alcune distinzioni, volte a dare maggiore efficacia e concretezza ai risultati dell'indagine stessa.

In tal senso, si è ritenuto opportuno in primo luogo raggruppare le diverse proposte secondo gli ambiti di approfondimento e di analisi trattati nel corso delle audizioni (mercato degli affitti, sostegno all'edilizia sociale, incentivi per la costruzione e la ristrutturazione di edifici secondo i principi di riqualificazione urbana e di risparmio energetico, recupero del patrimonio abitativo esistente anche ai fini della riduzione del consumo del suolo non urbanizzato, modalità agevolate di accesso al credito per gli investimenti in edilizia e per l'acquisto delle abitazioni da parte delle famiglie, misure anticicliche a favore delle imprese e dei professionisti operanti nel mercato immobiliare, eccetera).

È stata inoltre operata una ulteriore suddivisione delle diverse proposte, avendo come duplice criterio di riferimento l'ampiezza della platea dei soggetti che ne hanno sottolineato l'importanza e il livello di consenso politico fra i gruppi parlamentari registrato sulle medesime proposte. In tal senso, le proposte più largamente condivise sono