

Università degli studi
Gabriele D'annunzio Chieti e Pescara

Pescara 6-7 maggio 2010-04-28
Diritti fondamentali e politiche della UE dopo Lisbona

Venerdì 7 maggio. Quarta sessione
Diritti fondamentali e politiche sociali: il diritto alla casa

Raffaele Lungarella
Il diritto alla casa tra welfare state e mercato. Annotazioni sul “piano casa”.

Negli ultimi due anni vi è stato un certo proliferare di piani casa o di iniziative che, propriamente o impropriamente, sono denominati piani casa. In tutti sono chiamate in causa le regioni. Non, tuttavia, come normale conseguenza della ripartizione tra i diversi livelli istituzionali delle competenze in fatto di politiche per la casa, che assegna alle regioni la potestà legislativa e amministrativa in materia. Al contrario, in qualche caso lo stato avrebbe voluto sostituirsi alle regioni e in altri ne avrebbe voluto limitare l'autonomia, al punto che è stato necessario appellarsi alla corte costituzionale per ristabilire la corretta attribuzione delle competenze. Le regioni sono chiamate in causa soprattutto perché su esse e sugli enti locali possono ricadere gli oneri per la realizzazione dei diversi piani.

Chi ha seguito la pubblicistica sull'argomento, dall'insediamento della nuova legislatura statale ne ha potuto contare almeno quattro. Uno è incentrato sulla vendita di circa un milione di case popolari, che non sono di proprietà dello Stato: una idea coltivata dal ministro Brunetta con perseveranza fin dal precedente governo Berlusconi e che

ora ha trovato una formulazione nell'articolo 13 della legge 133/2008. Dal reimpiego dei fondi già assegnati nel 2007 alle regioni per la realizzazione di un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, che per semplificare possiamo chiamare Prodi-Di Pietro, e dalle economie di precedenti programmazioni sono state ricavate le risorse finanziarie per quello che si potrebbe chiamare il piano casa padre, la cui architettura è disegnata dall'articolo 11 della legge 133/2008 e dal decreto del presidente del consiglio dei ministri del 16 luglio 2009. Nel complesso per realizzare le previsioni di queste norme possono essere impegnati poco più di 725 milioni di euro. Una cifra modesta, con bassa probabilità che possa lievitare in futuro. Con essa viene finanziato un sub piano che prevede la costituzione di un fondo immobiliare chiuso per il cosiddetto social housing (con l'impiego di fondi statali per 150 milioni di euro), affiancato da altri programmi, spesso anch'essi definiti piani casa: costituiti, uno, dall'insieme delle restanti linee di intervento elencate nell'articolo 11 della legge 133/2008 e nel decreto del presidente del consiglio dei ministri citato sopra, per la cui attuazione vengono messi a disposizione 377 milioni di euro e, l'altro, dalla tardiva attuazione di una parte degli interventi del programma Prodi-Di Pietro, finanziato con 200 milioni di euro.

Verosimilmente, è stata anche proprio la volontà delle regioni di recuperare quest'ultima cifra (oltre alla ragione di prudenza politica di non esporsi all'accusa di ostacolare quello che veniva considerato un buon proposito del governo di contrastare il ciclo economico) ad avere spinto ognuna di esse ad approvare una propria legge per assecondare la speranza dell'autorità statale di promuovere un grande cantiere di centinaia di migliaia, se non di milioni, di piccoli interventi edilizi, stimolati dalla concessione di premi di superficie e di volumetria per l'ampliamento e demolizione e ricostruzione degli edifici. Spesso anche l'insieme di queste leggi regionali viene catalogato come "piano casa". Sarebbe il quinto. Solo con una grande forzatura le sue finalità possono essere ricondotte a quelle che dovrebbero essere le finalità proprie (o che almeno tali sono state intese finora) di un "piano casa": accrescere l'offerta di abitazioni per le fasce più deboli della popolazione.

Qui di seguito saranno svolte dapprima alcune considerazioni sull'impianto generale del "piano casa" promosso dal governo; successivamente ci si soffermerà su quella che allo stato attuale è la prin-

cipale iniziativa in cantiere: il tentativo di realizzare una rete di fondi immobiliari chiusi per il cosiddetto social housing.

La questione generale che per prima può essere posta per l'insieme delle iniziative attuabili con le norme della legge 133/2008 e del decreto del presidente del consiglio dei ministri del 16 luglio 2009 (che dettaglia strumenti e finalità dell'articolo 11 di quella legge), è se sia appropriato il ricorso all'espressione piano casa. Non sembra azzardato ritenere che il significato che ora le viene attribuito segna una certa discontinuità con quello che si ricava considerando i due veri grandi piani casa che sono stati realizzati in Italia nel secondo dopo guerra: il piano Fanfani (evocato con riferimento all'attuale piano casa e ad esso accostato non senza audacia) e il piano decennale per la casa, promosso con la legge 457 del 1978. Richiamare le loro caratteristiche può rivelarsi il modo migliore per valutare le iniziative che vengono ora proposte.

Un'annotazione prima di precedere aiuta a comprendere la rilevanza che nel nostro paese è stata attribuita alla "questione delle abitazioni" dai governi nazionali che si sono succeduti per decenni. Il piano casa a noi più recente si basa su una norma approvata nel 1978. Risale perciò a 32 anni fa, un terzo di secolo. In questo lunghissimo lasso di tempo lo stato ha promosso solo sporadiche e limitate iniziative per soddisfare la domanda di servizi abitativi delle fasce più deboli della popolazione. Successivamente all'approvazione del piano decennale, e delle altre leggi di settore dei primi anni '80 del secolo scorso, le sole risorse statali "fresche" destinate a programmi di edilizia residenziale sociale sono state quelle della legge 21 del 2001, considerando che i finanziamenti della legge 179 del 1992 derivavano dalle economie sui limiti d'impegno della legge 457/78 e delle altre leggi di quegli anni. Con questi ritmi il rischio è che i piani casa nel nostro paese abbiano la cadenza temporale di quelli che nella letteratura economica sono chiamati i cicli di Kondratiev, che stabiliscono in almeno 50 anni la ricorrenza delle grandi onde di crescita economica. Sempre che, naturalmente, siano dotati di rilevanti risorse pubbliche (il che non sembra per il caso in esame).

Gli effetti sociali (ed anche economici) di grande rilevanza prodotti dal piano decennale per la casa, sono il risultato di un impegno di risorse finanziarie esclusivamente statali di entità ingente sia a valore corrente che rivalutato. La realizzazione degli alloggi fu incentivata

con la concessione di mutui agevolati. Per il pagamento di una parte degli interessi, che i sottoscrittori dei mutui dovevano alle banche per tutta la durata del loro ammortamento, per ognuno degli anni dal 1978 al 1990 fu iscritto nel bilancio statale un limite d'impegno venticinquennale di un certo ammontare. (Per semplificare, nel bilancio dello stato per il 1978 e in quelli per i 24 anni successivi fu iscritto un limite d'impegno di 65 miliardi di lire; nel 1990 di miliardi di lire ne furono iscritti 95 e la stessa cifra sarà stanziata fino al 2014 compreso). In valore corrente la realizzazione di quel piano ha comportato, e comporterà fino al 2014, un onere finanziario di 33.600 miliardi di lire, pari a 17,4 miliardi di euro. Aggiornando al 2009 le cifre stanziate ogni anno dal 1978, e considerando a valore corrente quelle iscritte per gli anni dal 2010 al 2014, l'impegno finanziario dello stato diventa di 26,4 miliardi di euro.

La forma di incentivazione del piano decennale rende problematico determinare il numero di alloggi che è stato possibile realizzare con questa rilevante massa di risorse. Tuttavia, generalizzando gli esiti di una ricerca sull'attuazione del piano decennale in Emilia-Romagna, se ne possono stimare gli effetti a livello nazionale. In tale regione la legge 457/1978 ha permesso di incrementare l'offerta di alloggi di edilizia residenziale sociale di oltre 51 mila unità: oltre 34.000 alloggi nuovi e circa 17.000 di recupero. La percentuale del valore dei limiti d'impegno attribuita, tempo a tempo, alla regione Emilia-Romagna è stata dell'8,2%. Ipotizzando che la programmazione dei limiti d'impegno sia avvenuta in tutte le regioni contestualmente a quella della regione di riferimento, ne deriva che il piano decennale ha permesso di incrementare l'offerta di alloggi a condizioni migliori di quelle di mercato di circa 625.000 unità. Se ci si limita solo a quelli di nuova costruzione l'incremento è stato di quasi 420.000 alloggi, dei quali 350 mila di edilizia agevolata.

Anche la produzione di alloggi promossa dal piano Fanfani non fu trascurabile in termini assoluti, mentre la sua rilevanza relativa risalta ancora di più se si considera la carente offerta di abitazioni che caratterizzava l'Italia negli anni successivi alla fine del secondo conflitto mondiale. Questo piano fu promosso con la legge 43 del 1949, la quale istituì presso l'Istituto nazionale per le assicurazioni (il piano fu denominato anche "piano Ina-casa") una gestione autonoma, dotata di propria personalità giuridica (la "Gestione Ina-Casa"), per la realizzazione di alloggi da assegnare ai lavoratori, in locazione o in proprietà, con contributi versati dai lavoratori (0,06% della retribuzione netta) e

dai datori di lavoro (1,2%). Inizialmente prevista in sette anni, l'operatività del piano fu prorogata nel 1958 per un altro settennio. (Alla fine del secondo settennio, nel 1963, il piano Fanfani ebbe termine e fu promosso un piano decennale per la realizzazione di case ai lavoratori con la costituzione della Gescal, gestione case lavoratori, la cui attività si protrarrà per un trentina d'anni).

Alla fine del primo semestre del 1964 i progetti realizzati con il piano Fanfani avevano permesso di realizzare 311.585 alloggi, per quasi 1,6 milioni di vani. Le risorse complessive messe a disposizione dalla Gestione Ina-Casa ammontarono a poco meno di 1.000 miliardi di lire a valore corrente, per l'esattezza 997,6 milioni di lire, circa 515 milioni di euro. Rivalutando, con i coefficienti annui Istat, al valore del 2009 i flussi annui dei finanziamenti del piano, si calcola in circa 12,2 miliardi di euro l'ammontare di risorse attivate. Di questa cifra più di 2 miliardi fu costituita da contributi statali.

Le cifre sul piano casa ora all'attenzione dell'opinione pubblica non sono ben definite, come è anche in parte comprensibile. Tuttavia anche solo per ordine di grandezza offrono un'idea dello scarto tra i risultati attesi da questo piano e quelli ottenuti dai due precedenti piani presi a riferimento. Il divario è notevole sia che ci si riferisca al numero degli alloggi sia che si consideri l'impegno finanziario dello stato. A seconda delle fonti, il numero di alloggi che si ipotizza di realizzare viene indicato a volte in 20.000 e a volte in 50.000, nell'ipotesi più ottimistica si arriva a 100.000. I finanziamenti statali che si prevede di impiegare per realizzare questi alloggi non raggiungono il miliardo di euro.

Il confronto tra le cifre dell'oggi e quelle del passato aiuta a fissare alcuni contorni del nuovo piano. E tuttavia, a dare l'impronta al piano casa proposto ora dal governo sono le differenze qualitative che lo connotano rispetto agli altri piani, o più precisamente le differenti motivazioni che ne sono alla base e le diverse finalità perseguite ora e allora.

Ad evidenziarle è un indizio lessicale di partenza. L'articolo 11 della legge 133/2008 ha come titolo "Piano casa". Ma il primo comma di quell'articolo prevede che con Decreto del presidente del consiglio dei ministri sia approvato un "piano nazionale di edilizia abitativa". Ed è questo il titolo del Dpcm del 19 luglio 2009.

Tra un piano casa ed un piano di edilizia abitativa la differenza sostanziale, al di là di quella lessicale, può essere notevole, ed in questo

caso sembra esserlo. Schematicamente si può sostenere che il primo si connota per essere motivato dal perseguire finalità sociali, il secondo per le sue motivazioni e obiettivi di carattere economico.

Un piano può perseguire entrambe queste finalità, tra le quali il conflitto non è obbligatorio. Il piano Fanfani offre l'esempio di un'esperienza ben riuscita di armonizzazione delle due finalità. La legge che gli diede vita ebbe come titolo "Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori". Per usare un lessico in armonia con quel tempo che, anche se ora alquanto fuori moda, permette, tuttavia, di rendere quasi plasticamente il significato delle parole usate, fu pensato un piano che faceva lavorare gli edili per costruire le case da dare agli operai. I quali naturalmente non potevano pagare i prezzi di mercato, né per i contratti di affitto, né per quelli di proprietà.

L'obiettivo, anche condivisibile, del piano di edilizia abitativa risulta essere soprattutto di carattere economico: stimolare la domanda in un momento in cui le difficoltà sono determinate da qualcosa di più profondo di una fase negativa del ciclo congiunturale. Si è puntato sulle attività edilizie per l'elevato effetto moltiplicatore che è attribuito alle spese effettuate nel settore. Ma si è ritenuto che la domanda possa essere alimentata soprattutto dagli investimenti privati, senza necessità di un forte sostegno di spesa pubblica. La convinzione, o la speranza, che questo possa succedere va cercata probabilmente in una analisi che individua nella complessità e lungaggine delle procedure burocratiche la ragione che impedisce la realizzazione degli interventi costruttivi e che per sbloccarli sia sufficiente sburocratizzare la classificazione delle destinazioni d'uso degli immobili, terreni ed edifici, e accelerare il rilascio dei titoli abilitativi. L'importanza attribuita a questi aspetti è tale che l'articolo 11 della legge 133/2010 ha previsto il ricorso a procedure di attuazione degli interventi con aree di sovrapposizione alle competenze delle regioni in materia di politiche abitative e che intervengono sulle possibilità di pianificazione territoriale e urbanistica degli enti locali. È stato necessario un intervento della Corte costituzionale (con la sentenza 21/2010) per contenere il tentativo dello stato di sconfinare nel campo delle competenze degli altri livelli istituzionali.

Un forte sostegno all'economia debole potrebbe dunque venire – si ipotizza – liberando dalle pastoie burocratiche una domanda di per se stessa forte in grado di assorbire una consistente offerta di abitazioni a condizioni di mercato. La stretta creditizia, già incipiente al momento

in cui il piano fu approvato, e le crescenti difficoltà delle famiglie non confermano quell'analisi ottimistica.

Una volta deciso che per il rilancio dell'economia si deve puntare sull'edilizia, anche l'obiettivo di carattere economico risulta, quindi, difficilmente perseguibile se non si parte dal proposito di sostenere la domanda debole di alloggi, quella costituita dalla richiesta di servizi abitativi dei soggetti che non sono in grado di soddisfarla senza un aiuto esterno, particolarmente da parte del settore pubblico. Questo fu fatto con i piani casa del passato, promossi sempre in una prospettiva keynesiana di sostegno alla domanda e di affermazione del welfare state.

Al contrario facendo dell'edilizia residenziale sociale un obiettivo secondario del cosiddetto piano casa, anche il piano di edilizia abitativa rischia di non riuscire a decollare.

In ogni caso, la prospettiva di un piano di edilizia abitativa, inteso come piano di edilizia di mercato, le cui condizioni di fattibilità e di convenienza economica difficilmente si sarebbero determinate di per sé senza un sostegno finanziario pubblico rilevante, si allontana anche sul piano della fattibilità giuridica a seguito della sentenza n. 121 del 26 marzo 2010 con la quale la Corte costituzionale ha accolto alcune eccezioni di legittimità costituzionale avanzate da una decina di regioni sulle norme degli articoli 11 e 13 della legge 130/2008 (di conversione del D. L. 112/2008) che disciplinano rispettivamente il "piano casa" del governo e l'alienazione degli alloggi pubblici.

Della sentenza della Corte interessa qui sottolineare che si è ritenuta parzialmente fondata la questione di legittimità posta dalle regioni relativamente ad una delle "linee di intervento" attraverso cui attuare il piano nazionale di edilizia abitativa (comma 3 dell'articolo 11). La lista degli strumenti e delle modalità tecniche individuate non è messa in discussione. I giudici appuntano la loro attenzione sulla linea di intervento avente come oggetto la "realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale *anche* sociale" (lettera e) del comma 3). Ritenendo costituzionalmente censurabile la congiunzione *anche*. La previsione, contenuta nella norma, che con i programmi integrati possano essere realizzati interventi di edilizia residenziale non aventi carattere sociale è ritenuta in contraddizione "con le premesse che legittimano l'intera costruzione. Infatti, la potestà legislativa, che lo Stato esercita per assicurare il quadro generale dell'edilizia abitativa, potrebbe essere indirizzata in favore di soggetti non aventi i requi-

siti ritenuti dalla stessa legge essenziali per beneficiare degli interventi. L'eventuale diversa destinazione dei programmi dovrebbe essere valutata in un contesto differente, allo scopo di valutare a quale titolo lo stato detti tale norma”.

L'intervento della corte non è, dunque, limitato ad un aspetto marginale della questione, ma propone un ribaltamento dell'obiettivo del piano. Ciò che, infatti, i giudici decretano non è solo l'esclusione dal piano dei programmi integrati non finalizzati esclusivamente all'edilizia sociale, bensì che il piano ha la sua ragione d'essere unicamente nella promozione di interventi edilizi per le fasce deboli della popolazione.

L'eccezione viene trasformata in norma, con l'escamotage di dare per acquisito ciò che non lo era affatto, e cioè che il piano per l'edilizia abitativa fosse esclusivamente un piano di edilizia residenziale sociale in tutti i suoi strumenti e iniziative; non può essere sociale in maniera parziale e per i soli programmi integrati.

I giudici danno per acquisito che tutte le altre norme dell'articolo 11 sono “orientate alla finalità generale dell'incremento dell'offerta abitativa per i ceti economicamente deboli” e che la formulazione del comma 3 lettera e) “deve ritenersi costituzionalmente illegittima, in quanto consente l'introduzione di finalità diverse da quelle che presiedono all'intera normativa avente ad oggetto il piano nazionale di edilizia residenziale pubblica”. Se si deborda dal settore dell'edilizia residenziale pubblica, argomentano i giudici, il piano nazionale perde il suo carattere sociale. Ma la corte esclude “che la potestà legislativa dello stato possa essere utilizzata per altre finalità, non precisate e non preventivamente inquadrabili nel riparto di competenze tra Stato e Regioni”. Se il piano non dovesse essere esclusivamente indirizzato all'edilizia sociale, ma comprendesse anche interventi di edilizia abitativa di mercato, si introdurrebbe un “corpo estraneo in un complesso normativo statale, il quale trae la sua legittimità dal fine unitario dell'incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica”.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale per quell'“inserimento extrasistemico [...], in un complesso di norme, tutte orientate alla finalità generale dell'incremento dell'offerta abitativa per i ceti economicamente deboli”, della congiunzione *anche* tra residenziale e sociale nella lettera e) del terzo comma dell'articolo 11, rende di immediata evidenza la labilità dell'impronta sociale dell'intera architettura del piano casa e accentua l'esiguità dei circa 700 milioni di risorse che

sono state destinate al suo finanziamento, e rispetto alle quali non si rinvencono dichiarazioni che possano indurre a ritenere che esse aumenteranno, almeno nel periodo breve-medio (per esempio entro la fine della legislatura).

La si voglia chiamare social housing o edilizia residenziale sociale oppure con la meno recente dizione di edilizia residenziale pubblica o con quella ancora più antica di edilizia economica e popolare, un'edilizia da mettere a disposizione delle fasce più deboli della popolazione, a condizioni per esse più favorevoli di quelle di mercato, non può essere realizzata senza un adeguato impiego di risorse pubbliche. In mancanza o nella carenza di assegnazione di fondi statali il costo della socialità del piano si trasforma in un onere che deve essere sostenuto dalle regioni e soprattutto dagli enti locali per la realizzazione delle diverse linee di intervento previste.

Ciò può risultare evidente con riferimento al “sub-piano” sul quale si riversano le attese degli effetti quantitativi di maggiore portata: la realizzazione di una rete di fondi immobiliari chiusi locali, con al vertice uno o più fondi nazionali, per incrementare la dotazione di alloggi sociale. Per la promozione di questa rete lo stato mette a disposizione 150 milioni di euro da investire in uno o più fondi immobiliari chiusi che operano a scala nazionale (spesso chiamati fondi dei fondi), ai quali è richiesta una dotazione di capitale “privato” oscillante tra 1 e 3 miliardi di euro, al netto della quota statale. I capitali disponibili devono essere investiti per acquistare partecipazioni di minoranza, entro la quota del 40%, nei fondi locali, ricavandone un rendimento dello stesso ordine di grandezza di quello che potrebbe essere ottenuto investendoli in strumenti finanziari assimilabili ai fondi presenti sul mercato. I documenti ufficiali del ministero delle infrastrutture e trasporti, competente in materia di politiche abitative, indicano un rendimento atteso del 2% annuo al netto dell'inflazione; l'amministratore delegato della società di gestione del risparmio della cassa depositi e prestiti, per ora unica potenziale candidata a concorrere per il fondo nazionale, più di una volta ha elevato questa percentuale al 3%.

I fondi devono investire per realizzare o acquistare alloggi da destinare alla locazione per almeno 25 anni (la durata del fondo è stabilita in massimo 30 anni), a canoni più bassi di quelli di mercato.

Il sistema dei fondi immobiliari chiusi che si auspica possa costituirsi dovrebbe dunque perseguire una finalità sociale con un esiguo immo-

bilizzo di capitale pubblico e una netta prevalenza di capitale privato da remunerare a tassi di mercato e da investire con vincoli e limitazioni all'autonomia decisionale delle società di gestione del risparmio alle quali sono affidate. È una equazione senza incognite, ma non per questo è facile assicurarne il risultato. Gli obiettivi sono oggettivamente contrastanti, soprattutto se nell'impresa dovessero cimentarsi operatori e capitali che oltre ad essere privati per veste giuridica assumessero le loro decisioni di investimento sulla base dei criteri propri del mercato. Nel qual caso la socialità diverrebbe necessariamente un obiettivo ancora più secondario di quanto già ora si evidenzi.

Il ministero delle infrastrutture e trasporti si appresta ad emanare il bando per la l'attribuzione dei 150 milioni di euro di fondi statali disponibili. Il solo candidato certo finora è il "Fondo investimenti per l'abitare" promosso dalla cassa depositi e prestiti, un organismo formalmente privato. Deve partecipare con la dotazione minima richiesta di 1 miliardo di euro; questa cifra potrebbe elevarsi a 2,5 miliardi di euro (sottoscritti oltre che dalla cassa depositi e prestiti e fondazioni bancarie anche da importanti istituti di credito e fondi previdenziali) se dovesse essere confermata una recente previsione del ministro dell'economia. Se, come è molto probabile, la cassa essendo unico concorrente, si aggiudicherà il contributo statale, il fondo avrà una dotazione rispettivamente di 1.150.000.000 o di 2.650.000.000 di euro. Impiegando la totalità di queste cifre per sottoscrivere quote del 40% della dotazione dei fondi locali, le risorse proprie da investire diventano 2.875.000.000 di euro nel primo caso e 6.625.000.000 di euro nel secondo. (Per semplificare ipotizziamo che non si ricorra al capitale di credito). Ogni euro di contributo pubblico avrebbe attivato 19,17 euro di capitale privato, nell'ipotesi più restrittiva, oppure 45 nell'altra. L'effetto moltiplicatore di risorse private prodotte dal contributo pubblico sarebbe comunque rilevante. I 150 milioni di euro pubblici permetterebbero, secondo dichiarazioni ufficiali, di incrementare l'offerta di alloggi di 20.000 o di 50.000 unità, a seconda della dotazione di partenza del fondo nazionale.

Sebbene gli investimenti dei fondi immobiliari chiusi debbano concorrere alla realizzazione di un piano di edilizia abitativa senza qualificazione alcuna, dopo la sentenza della corte costituzionale ad una eventuale ragione politica si è aggiunta una ragione giuridica a rendere impossibile che tutti gli alloggi vengano offerti a condizioni di mercato. Ma lo spazio per la produzione di alloggi di edilizia residenziale so-

ziale non sembra essere molto ampio, ristretto com'è tra la necessità di assicurare ai capitali investiti i rendimenti attesi del 2 o del 3 per cento all'anno e l'esiguità delle risorse finanziarie statali.

Il numero di alloggi di edilizia sociale realizzabile, nelle condizioni date, con la rete dei fondi può essere determinato partendo dalle indicazioni fornite da un gruppo di lavoro stato-regioni (istituito per l'individuazione dei requisiti richiesti nei regolamenti dei fondi immobiliari chiusi che intendono concorrere all'attribuzione dei 150 milioni di euro statali) per garantire che i fondi statali raggiungano un risultato minimo di socialità.

Relativamente a quest'ultimo aspetto, è previsto che i fondi finanzino le iniziative in base alla loro "significatività", "misurata in rapporto alla ricaduta prodotta dall'intervento in termini di alloggi sociali resi disponibili con riferimento all'investimento pubblico impegnato (intendendo come tale la quota percentuale di investimento attribuibile allo stato in rapporto alle quote possedute). Risulterà significativo l'intervento che consentirà di realizzare un numero di alloggi sociali superiore a quello che tale investimento pubblico avrebbe generato qualora effettuato direttamente mediante corresponsione di un contributo pari al 30% del costo di realizzazione o recupero degli alloggi [...]. Tale valutazione sarà effettuata a livello dei fondi locali o altri strumenti finanziari, in relazione alla quota di partecipazione del fondo nazionale ed in misura proporzionale alla percentuale di investimento attribuibile allo stato".

Applicando questo criterio ad alloggi di valore medio intorno ai 180 mila euro, ad ognuno dei quali viene accordato un contributo pubblico di 54.000 euro, la rete dei fondi avrebbe soddisfatto il suo obiettivo di socialità realizzando un solo alloggio di edilizia residenziale sociale in più dei 2.778 che sarebbe possibile promuovere impiegando nelle forme tradizionali di incentivazione i 150 milioni di risorse statali. Poco meno del 15% del totale se con la rete dei fondi vengono realizzati 20.000 alloggi e poco più del 5% nel caso in cui se ne riuscissero a realizzare 50.000.

Da sottolineare, tuttavia, più che le percentuali è il numero di alloggi di edilizia residenziale sociale che potrebbe essere ritenuto l'esito soddisfacente di un'iniziativa non poco complessa quale è la realizzazione di una rete territoriale di fondi immobiliari chiusi. L'esiguità di quel numero (meno di 3.000) mette in rilievo l'inadeguatezza della principale linea di intervento del piano casa del governo nel fornire un

contributo, anche modestamente apprezzabile, a fronteggiare il disagio abitativo dei nuclei familiari più deboli.

Se anche i 377 milioni di euro destinati al finanziamento di tutte le altre linee di intervento del piano, differenti dalla rete dei fondi e dal programma Prodi-Di Pietro, producessero gli stessi effetti sociali appena visti, potrebbero essere realizzati circa altri 7.000 alloggi di edilizia sociali, per un totale che si attesta a poco più di 9.750. (Per consentire un paragone, si consideri che uno dei programmi promossi con la legge 21/2001 ha previsto la realizzazione di un programma denominato “20.000 alloggi per l’affitto”).

Sono cifre, queste, che attestano un risvolto sociale contenuto, per estensione e per intensità, dell’azione del sistema dei fondi immobiliari chiusi. Per accentuare la finalità sociale delle iniziative da realizzare occorre necessariamente incrementare la quantità di risorse pubbliche (o sarebbe più corretto dire: risorse dal cui impiego si è disposti ad ottenere un rendimento inferiore a quello di mercato) di cui disporre per compensare gli investitori dei ricavi inferiori a quelli di mercato che caratterizzano l’edilizia residenziale sociale destinata alla locazione e garantire il rendimento atteso sull’insieme del capitale investito.

Non è indispensabile che tali risorse siano costituite da contributi finanziari provenienti dal bilancio dello stato. Al contrario, tutta la ingegnosità del piano casa, se così si può dire, sta proprio nel trasferire al di fuori del confine stretto dell’amministrazione statale l’onere del suo finanziamento.

Il modello al quale ci si riferisce è quello di alcune esperienze del cosiddetto social housing realizzate o sono in corso di promozione nel nostro paese ad opera di attori locali e senza il concorso dello stato. Lo schema operativo di tali iniziative è, infatti, incentrato sulla messa a disposizione gratuitamente o a prezzi simbolici di immobili e di aree edificabili di proprietà pubblica, su sconti o totale abbuono degli oneri urbanistici e di costruzione e infine, o anche, sulla disponibilità di soggetti non commerciali, principalmente fondazioni bancarie, ad investire propri capitali rinunciando alla loro remunerazione o accettando remunerazioni molto al di sotto di quelle di mercato.

Tutta l’architettura del “piano casa” (quindi anche la realizzazione delle singole iniziative) è imperniata sull’attivazione di risorse pubbliche locali, come è bene evidente anche dalla lettura del comma 5 dell’articolo 11 della legge 133/2008. Una norma che prevede di in-

centivare la realizzazione degli interventi con il trasferimento di diritti edificatori, incrementi premiali degli stessi, la riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale e degli oneri di costruzione. Tutte risorse, queste elencate, che non sono nella “disponibilità” dello stato, bensì degli enti locali.

I costi dell’edilizia residenziale sociale vengono, quindi, riversati sui comuni. In alcune regioni d’Italia gli enti locali hanno già maturato una lunga esperienza nella promozione e nel sostegno di questo tipo di edilizia, sia inserendo nei piani regolatori aree destinate all’edilizia convenzionata, sia cedendo a prezzi non di mercato aree edificabili di loro proprietà, sia con modalità varie di compensazione.

Considerata la strumentazione introdotta per l’attuazione del piano nazionale, per gli enti locali può insorgere il rischio che pur proseguendo nelle stesse politiche possano andare incontro ad una qualche limitazione della loro autonomia e doversi adeguare o resistere a strategie e interlocutori individuati da altri soggetti.

Le notazioni conclusive che possono essere tratte da quanto riportato nelle pagine precedenti sono schematizzabili come segue.

Dopo un trentennio di attenzione marginale alla “questione delle abitazioni”, lo stato promuove la realizzazione di un “piano casa” composto da una pluralità di iniziative, ognuna delle quali viene, spesso, proposta come un piano casa. Nel frattempo le politiche per la casa sono state sostenute dalle regioni e dai comuni.

Il piano, ed è una delle sue peculiari caratteristiche, punta soprattutto a fornire un sostegno all’economia in crisi, per il cui rilancio si fa affidamento sulla sburocratizzazione e liberalizzazione delle procedure urbanistiche e di autorizzazione delle attività edilizie.

Di fatto, oltre che formalmente, quello che viene proposto è un “piano di edilizia abitativa”, con, nelle intenzioni, una marginale attenzione all’edilizia residenziale sociale, il cui incremento è stata l’esclusiva finalità dei piani casa promossi in passato dallo stato.

Il diritto alla casa anche delle fasce più deboli della popolazione può essere soddisfatto solo con alloggi che, per essere realizzati anche con contributi pubblici, possono essere assegnati a condizioni più accessibili di quelle di mercato.

La scarsa entità di finanziamenti statali messi a disposizione per la realizzazione del piano rende molto esigua la quantità di alloggi di edilizia residenziale pubblica che potrà essere offerta.

Il piano dello stato riversa sulle regioni e sugli enti locali l’onere di accrescere il suo tasso di socialità. Per contenere i costi di realizzazio-

ne degli alloggi da destinare ai soggetti e alla famiglie meno abbienti è necessario mettere a disposizione aree edificabili a prezzi contenuti, praticare sconti sugli oneri di urbanizzazione, contenere le altre possibili forme di imposizioni fiscali e contributive a livello locale. In definitiva, per quanto si può valutare finora, è alla politiche urbanistiche e di welfare locali che viene principalmente affidato il soddisfacimento del diritto alla casa.