

Forum Regionale

L'Abitare

1 febbraio 2010 Sala Polivalente
Viale Aldo Moro 50 Bologna

Appunti sulle politiche per la casa

Raffaele Lungarella
Responsabile Servizio Politiche Abitative

1. I principi ispiratori

Le politiche promosse dalla regione Emilia-Romagna per dare risposte alle diverse forme di disagio abitativo hanno sempre messo insieme principi solidaristici e obiettivi di sostenibilità ambientale. A caratterizzarle è sempre il forte intreccio con le altre politiche settoriali ed in particolare con le politiche urbanistiche e territoriali.

Il Piano territoriale regionale ha voluto sottolineare la particolare importanza attribuita all'intreccio tra le politiche abitative e la pianificazione territoriale e urbanistica.

L'obiettivo è di accrescere l'offerta di case per risolvere i problemi della popolazione più debole, evitando il prodursi degli effetti negativi del consumo di nuovo territorio.

Anche in un contesto, come è quello della regione, in cui la programmazione territoriale ha, in generale, preceduto le scelte di localizzazione sia degli insediamenti produttivi sia di quelli residenziali, il soddisfacimento della domanda di abitazioni ha comportato l'urbanizzazione di nuovo territorio e prodotto fenomeni di dispersione insediativa. Il contenimento di questi fenomeni e dei costi privati e pubblici che essi generano non può che essere affidato principalmente alle politiche di pianificazione territoriale ai diversi livelli.

Le politiche per la casa possono fornire un importante contributo al raggiungimento di questo obiettivo, facendo svolgere alla localizzazione degli interventi realizzati con contributi pubblici un compito di orientamento per le più generali politiche di insediamento residenziale e puntando ad accrescere l'offerta di abitazioni con finalità sociali attraverso il recupero del patrimonio esistente.

Le politiche per la casa devono essere compatibili con la salvaguardia ambientale e paesaggistica e proporsi il contenimento dell'uso delle altre risorse scarse.

Pur nella consapevolezza che la realizzazione di interventi edilizi di buona qualità deve convivere con l'esigenza di un contenimento dei costi e dei prezzi delle case con destinazione sociale, occorre porsi l'obiettivo di finalizzare le risorse pubbliche ad incentivare la realizzazione di interventi che promuovano la diffusione di tecnologie innovative. In particolare la realizzazione di case con contributi pubblici deve costituire un'occasione per l'impiego di materiali che rispettino i principi della bioarchitettura e prevedano l'applicazione di tecnologie che riducano il consumo di combustibili fossili ed accrescano la sostenibilità ambientale degli interventi.

Una imprescindibile priorità delle politiche per la casa è costituito dal recupero edilizio ed urbano delle aree già costruite. L'intervento pubblico deve porsi l'obiettivo di valorizzare il patrimonio esistente e di contribuire ad evitare il degrado urbano ed edilizio dei centri storici e delle periferie delle città e dei paesi. Particolare attenzione le politiche pubbliche per la casa devono riservare agli interventi di recupero, che permettono di contenere il consumo di territorio ed i fenomeni di dispersione territoriale.

Vi è un'altra caratteristica della azione regionale rivolta alla casa che merita di essere sottolineata: l'assunzione della concertazione come modalità di comportamento dal quale scaturiscono le responsabilità di ognuno. È costante la ricerca di coinvolgere nelle iniziative tutti i soggetti pubblici e privati in grado di fornire un contributo in tutte le loro fasi, da quella della programmazione a quella della realizzazione, perché le politiche sono sempre pensate in un'ottica di sistema regionale allargato. Non solo in termini istituzionali, ma più in generale in termini economici e sociali.

Per massimizzare i risultati dei programmi occorre fare in modo che essi siano a responsabilità condivisa, con un contributo di tutti gli attori: oltre alla regione la rete dei soggetti da mettere in campo deve comprendere gli enti locali e gli altri soggetti pubblici, ma anche gli

attori privati, considerati sia singolarmente che attraverso le organizzazioni di rappresentanza, e l'insieme dei soggetti del cosiddetto terzo settore. L'aggregazione di tutti questi soggetti nella promozione della politica per la casa permette di considerarla effettivamente come una politica regionale, considerando quest'ultimo termine come sostantivo anziché come aggettivo.

2. L'area del disagio

L'Emilia-Romagna è una delle regioni con uno dei più elevati livelli di benessere, non solo nel confronto con le altre regioni italiane ma anche con quelle di altri paesi europei. La sua collocazione in cima a tutti gli indicatori degli standard di vita, dal livello di reddito al grado di coesione sociale, ha prodotto effetti positivi anche nel settore della casa.

A differenza di quanto si è registrato in altre aree del paese, nella nostra regione non si sono finora registrate situazioni di intensa emergenza abitativa né il disagio abitativo ha raggiunto livelli di gravità e di diffusione paragonabili con quelli caratterizzanti altre zone.

Tuttavia, se le problematiche nel settore della casa sono meno acute che altrove, sarebbe sbagliato non rilevare che anche qui la situazione è in evoluzione e che le previsioni su ciò che succederà richiederanno un ulteriore impegno per fronteggiare una situazione divenuta più critica.

Nel corso della legislatura che si sta chiudendo il disagio abitativo nella regione ha fatto registrare un certo aggravamento. Di ciò vi sono segnali evidenti in diversi fenomeni. Il più evidente dei quali è individuabile nell'accresciuto numero di famiglie che incontra difficoltà a pagare l'affitto e di quelle per le quali il pagamento dell'affitto assorbe una quota sempre crescente del loro reddito. Sono aumentate di molto le situazioni di difficoltà estrema, rilevata dall'andamento del numero degli sfratti emessi. Dall'inizio di questo decennio hanno fatto rilevare una tendenza alla crescita molto accentuata. Erano poco meno di 3.500 nel 2001, diventando poco più di 4.250 nel 2005 fino ad elevarsi a circa 5.650 nel 2008, e nell'anno passato non si è certo registrata un'inversione di tendenza. L'aumento del numero complessivo degli sfratti emessi è interamente spiegato dalla crescita di quelli per morosità che dal 2005 sono aumentati di 1.500 unità, passando da poco più di 3.500 a 5.013.

Le difficoltà del segmento più debole delle famiglie che vivono in affitto sono ancora più evidenti se si considera il numero di richieste di esecuzione di sfratto: 6.700 nel 2005 e ben 8.126 nel 2008. E non può certo costituire una consolazione constatare che nel tempo è venuto riducendosi il rapporto tra il numero degli sfratti e il numero delle famiglie residenti, fenomeno dovuto unicamente all'aumento, per varie ragioni, del numero di nuclei familiari.

L'accentuarsi delle difficoltà per le famiglie di soddisfare a condizioni ragionevoli la loro domanda di servizi abitativi è ancora più evidente se si considera la dinamica del numero di beneficiari dei contributi erogati dal fondo per l'affitto. La gestione di questo fondo è la migliore evidenza della dimensione di "massa" che il fenomeno del disagio abitativo ha assunto anche nella nostra regione. A beneficiare del fondo per l'affitto nel 2009 sono state oltre 54 mila famiglie, in un anno sono aumentate di più di 2.000 unità e dall'inizio della legislatura di quasi 10.000 e di una cifra intorno ai 15.000 erano già cresciuti dal 2001 al 2005. Le cifre attuali attestano che una quota oscillante su un quinto del totale delle famiglie che vivono in affitto in una abitazione non di proprietà di un ente pubblico ha necessità di un contributo pubblico per rendere più tollerabile per i redditi percepiti il pagamento dei canoni.

Per dare una dimensione realistica alle problematiche da affrontare è necessario considerare anche l'esistenza di lunghe liste di attesa per l'assegnazione di un alloggio pubblico. Da una ricognizione che abbiamo recentemente svolto presso i comuni della regione con almeno 15 mila abitanti è risultato che i nuclei che sono validamente collocati nelle graduatorie per

l'assegnazione di un alloggio pubblico sono circa 26 mila. Considerando che tra i restanti comuni ve ne sono anche di piccola e piccolissima dimensione, nei quali il problema della casa è meno pressante di quanto non si verifichi nei grandi, possiamo stimare che in essi le graduatorie per l'assegnazione di un alloggio pubblico possano raccogliere 7-8 mila nuclei. In totale, quindi, i nuclei che sono in possesso dei requisiti per l'assegnazione di un alloggio pubblico si aggirano, a livello regionale, sulle 33-34 mila unità.

Una parte di essi oltre ad essere in lista d'attesa per l'assegnazione di una casa popolare sta anche ricevendo il contributo del fondo sociale per l'affitto. Alcune elaborazioni svolte relativamente al comune di Bologna, permettono di quantificare in un 35-40% il numero di nuclei in attesa di una casa popolare che beneficia del contributo per l'affitto. Se si può ritenere questa percentuale plausibile per l'intero territorio regionale, ne deriva che possiamo stimare in una cifra intorno ai 75.000 i nuclei che versano in una situazione di disagio abitativo.

Anche in Emilia-Romagna, malgrado il suo elevato livello di benessere e nonostante molti indicatori nel campo del reddito, dell'economia e dello standard di vita collochino la regione nei primi posti non solo delle altre regioni italiane ma delle aree più sviluppate d'Europa, esiste dunque una questione casa e la sua dimensione coinvolge settori rilevanti della popolazione regionale, anche se qui non raggiunge i livelli di emergenza acuta che si registrano in altre aree del paese. Rapportandolo al numero di famiglie che vive in una abitazione in affitto si può ritenere che l'area del disagio abitativo stimato interessi intorno ad un quarto di tutti i nuclei in affitto.

Come avviene in altri settori, anche in quello del fabbisogno relativo ai servizi abitativi assistiamo a modifiche e evoluzioni con un sovrapporsi a segmenti del disagio abitativo consolidati, problematiche ed esigenze di più recente emersione o formazione.

Il disagio abitativo ha sempre la stessa origine: il reddito insufficiente delle famiglie per pagare i servizi abitativi ai prezzi di mercato, sia per i contratti di affitto che per quelli di vendita. Si è ampliata, però, la gamma dei soggetti che ne soffrono e dei motivi che ne sono alla base e che, entro certi limiti, affondano le radici nelle trasformazioni che hanno interessato ed interessano la demografia, la società e l'economia della regione.

Già da prima che nell'autunno del 2007 si facessero sentire gli effetti delle crisi che ha investito l'economia mondiale, determinando una situazione di recessione in molti paesi, si è registrato un periodo di crescita economica ridotta, anche nella nostra regione. È soprattutto in questa causa e in alcune delle possibili terapie che sono state formulate che vanno individuate le ragioni che hanno determinato le difficoltà della situazione abitativa di molte famiglie anche in Emilia-Romagna.

Per fronteggiare la debole performance economica si è ritenuto che un contributo dovesse venire anche dall'introduzione di tipologie contrattuali, capaci di rendere più flessibile l'impiego della forza lavoro, che hanno prodotto una diffusione dell'area del lavoro temporaneo e di altre forme di rapporti di lavoro non a tempo indeterminato. Ora a questi cambiamenti più strutturali del mercato del lavoro si affiancheranno gli esiti di questa grave congiuntura che si tradurrà in disoccupazione o nel ricorso alla cassa integrazione per un certo numero di lavoratori.

Si è creata, e rischia di allargarsi, un'area di soggetti e di famiglie che non può contare sulla certezza di reddito nel tempo, formate soprattutto dalle fasce più deboli della forza lavoro, ma che interessa anche settori del lavoro autonomo e delle professioni che, in passato, sarebbero stati senz'altro classificati, quanto a status socio-economico, tra le classi medie.

L'estensione dell'area dei soggetti in, o esposti a trovarsi, una condizione di debolezza economica congiunta agli elevati valori immobiliari che, rendono per essi inaccessibili i servizi abitativi ai prezzi di mercato, alimentano e acuiscono il disagio abitativo.

Intrecciandosi con le dinamiche demografiche questi fenomeni operano in maniera selettivamente più intensa su particolari aree della popolazione regionale. Per alcune di esse il disagio può realmente trasformarsi in emergenza abitativa.

Le conseguenze della crescita dei valori immobiliari producono effetti molto gravi nei confronti della popolazione in età avanzata. Chi ha cessato l'attività lavorativa e percepisce un reddito da pensione di importo non elevato è più facile che entri in una condizione di disagio abitativo, e chi già in essa si trova scivola in quella di emergenza. La dinamica dei redditi da pensione non riesce certamente a tenere il passo con la crescita dei prezzi e degli affitti delle case. Agli anziani ormai usciti dal mercato del lavoro a causa della loro età manca anche la possibilità di affrontare il disagio abitativo con la prospettiva di migliorare la propria condizione economica attraverso il miglioramento della posizione lavorativa.

La grande difficoltà per molti giovani di trovare un'occupazione stabile ne fa un'altra delle categorie per la quale la casa costituisce un problema di molto difficile soluzione. Per molti giovani il disagio abitativo può non costituire un problema attuale, finché vivono nella famiglia di origine, ma la difficoltà di accesso alla casa può invece costituire un reale impedimento a costituire una propria famiglia o a vivere una propria vita autonoma.

L'economia ed il mercato del lavoro della nostra regione si avvalgono di una non trascurabile e crescente offerta di forza lavoro proveniente dall'estero, principalmente da paesi con bassi livelli di sviluppo e di benessere, alcuni dei quali entrati da poco a far parte dell'Unione Europea o candidati ad entrarvi. Essa occupa le posizioni lavorative più in basso nella scala professionale e salariale che, in caso di perdita del lavoro, rende più probabile il trovarsi in una condizione di disagio abitativo la quale, a causa della debolezza delle reti di solidarietà parentali, e può facilmente trasformarsi in emergenza abitativa. Esistono altri importanti settori della popolazione regionale che presentano particolari condizioni di debolezza sociale ed economica e per i quali l'impossibilità di risolvere il problema della casa può attrarli in un circuito che porta alla loro marginalizzazione. In tale circuito rischiano di essere catturate le famiglie che diventano monoparentali (e spesso monoreddito), passando da condizioni di relativo benessere a condizioni di effettiva difficoltà.

3. Le iniziative della regione

3.1. Un impegno rilevante

La regione si è proposta di contribuire a risolvere il problema della casa delle famiglie e dei soggetti più deboli producendo in questa legislatura uno sforzo finanziario di rilevante entità e non trascurabile oltre che in termini assoluti anche con riferimento a quello prodotto dal livello istituzionale ad essa sovraordinato.

Con i programmi finanziati ci si è proposti di accrescere l'offerta di alloggi a condizioni migliori di quelle di mercato destinate a tutte le diverse tipologie di titoli di godimento. Alle condizioni stabilite dai bandi di attuazione dei singoli programmi finanziati le risorse che sono state reperite e messe a disposizione permettono un incremento dell'offerta potenziale di circa 7.500 alloggi e di quasi 630 posti letto in residenze collettive.

Il programma presentato dal presidente Errani per la legislatura che si sta per concludere prevedeva un impegno della regione per consentire di incrementare l'offerta di alloggi per le fasce più deboli della popolazione di 3.000 unità.

I programmi avviati hanno richiesto un impegno di risorse finanziarie di 326 milioni di euro, 69 dei quali attribuiti alla regione in attuazione di programmi statali promossi nelle precedenti legislature statali e 257 costituiti da risorse provenienti dal bilancio regionale.

Le iniziative finanziate sono tutte in corso di realizzazione.

3.2. 3.000 case per l'affitto e la proprietà

Sono stati destinati oltre 145 milioni di euro al programma chiamato 3.000 case per l'affitto e la prima casa di proprietà. Sono stati ammessi a contributo 632 posti letto e 2.449 alloggi, dei quali la quota nettamente prevalente destinata alla locazione ed in particolare alla locazione permanente.

Questo programma ha innestato, su una impostazione delle politiche regionali già ben collaudate nel settore della casa, elementi di grande innovazione. Schematicamente ci si può limitare a ricordare che con esso sono state proposte soluzioni tecniche che aumentano la produttività della spesa pubblica. Per aumentare l'efficienza dell'impiego delle risorse finanziarie pubbliche, la realizzazione del programma è stata incentivata con la costituzione di un fondo di rotazione per la concessione di mutui agevolati. Il meccanismo operativo di tale fondo consente il recupero, nel tempo, dei contributi anticipati per la realizzazione degli interventi ammessi al finanziamento di questo programma ed il loro utilizzo per incentivare l'attuazione di nuovi interventi.

Inoltre la sua attuazione non comporta consumo di nuovo territorio, oltre quello già previsto dai comuni. Infatti uno dei criteri di ammissibilità al finanziamento degli interventi era che essi dovessero essere localizzati su aree, nel caso di alloggi di nuova costruzione, che i Prg già destinavano a residenza. Abbiamo anche creato le condizioni, per le amministrazioni comunali, di realizzare gli interventi con il ricorso alla finanza di progetto.

L'avvio operativo del programma ha richiesto il superamento di difficoltà sopraggiunte dal mutamento che ha fatto registrare il contesto ambientale rispetto a quello del momento in cui esso fu ideato. I soggetti attuatori si sono trovati a fronteggiare le difficoltà intervenute sia nel mondo dell'economia reale che nel mercato finanziario.

Il programma è ora entrato nella fase di realizzazione degli interventi, con l'avvio dei lavori per circa 400 alloggi entro la data prevista del 18 settembre 2009. Per circa un 7% degli alloggi selezionati dal programma i finanziamenti sono stati revocati poiché gli operatori che li avevano ricevuti sono risultati privi dei requisiti di solidità patrimoniale e di capacità economico-realizzativa richieste, oppure sono stati oggetto di rinuncia, soprattutto da parte di comuni per i quali non sono maturate le condizioni operative richieste per la realizzazione degli interventi.

Dei restanti alloggi, per 150 l'inizio dei lavori avverrà entro la prima metà del prossimo mese di aprile e, per la restante parte, a questa fase di realizzazione degli interventi si perverrà entro il prossimo 18 giugno.

Il programma si sta realizzando in una situazione di particolare difficoltà per tutte le categorie di soggetti impegnati nell'attuazione degli interventi. La crisi della finanza mondiale ha manifestato i suoi effetti negativi anche nel nostro paese senza naturalmente risparmiare la nostra regione. Sul versante finanziario è diventata sempre crescente la difficoltà di ottenere i necessari mutui bancari da parte delle banche, che hanno sostanzialmente bloccato l'erogazione del credito sia agli operatori economici sia ai comuni. All'atteggiamento delle banche, che può essere classificato ben oltre la prudenza richiesta nella valutazione del merito di credito dei possibili debitori, si sono sommati gli effetti reali della crisi, che si sono manifestati in una caduta della domanda dei servizi abitativi, conseguente alla riduzione o alla perdita di reddito delle famiglie. Ciò ha reso particolarmente prudenti gli operatori eco-

nomici, i quali intravedendo il rischio di non riuscire a vendere o ad affittare gli alloggi prima di avviarne la realizzazione attendono per verificare le tendenze del mercato nel futuro più prossimo.

I comuni oltre che per le difficoltà di accesso al credito sono ostacolati dalle particolari procedure di applicazione del patto di stabilità, che richiedono loro una capacità di programmazione non agevole da coordinare con la gestione di cassa dei flussi finanziari generati dalla realizzazione degli interventi costruttivi che hanno ricevuto il finanziamento del programma 3.000 alloggi ed a volte rendono problematica anche la loro iscrizione nei programmi degli investimenti e nei bilanci di previsione comunali.

Nelle scorse settimane gli istituti di credito hanno iniziato a sottoscrivere i contratti di mutuo, sia con gli operatori privati sia con i comuni, per il finanziamento della realizzazione degli interventi.

3.3. Nessun alloggio pubblico sfitto

Un impegno rilevante viene posto per contribuire ad accrescere con celerità la disponibilità di alloggi di proprietà dei comuni destinati alla locazione permanente. È questa la finalità del programma denominato “Nessun alloggio pubblico sfitto”. Esso è stato inizialmente elaborato nell’ambito del programma straordinario di edilizia residenziale pubblica previsto dall’articolo 21 del decreto legge 159/2007, per incrementare l’offerta di alloggi pubblici nelle aree a più forte tensione abitativa da destinare in via prioritaria a soggetti in particolari situazioni di disagio. Rispettando la priorità prevista dal decreto legge con gli enti locali si convenne di finanziare esclusivamente alloggi di proprietà pubblica vuoti e che non potevano essere assegnati alle famiglie a causa della mancanza di disponibilità, da parte dei Comuni che li posseggono, delle risorse necessarie a finanziare gli interventi di manutenzione o di ristrutturazione necessari per renderli assegnabili.

Questa decisione permette di accrescere di un numero rilevante l’offerta di alloggi destinati all’area più bisognosa del disagio abitativo, con un onere finanziario unitariamente non rilevante, dell’ordine di almeno un sesto della somma necessaria per realizzare un nuovo alloggio e senza alcun rilevante impatto ambientale.

Il programma, definito in collaborazione con i tavoli provinciali di concertazione per le politiche abitative, consente il recupero di 1.832 alloggi per un investimento di 44 milioni di euro e un costo medio per alloggio di circa 24.000 euro.

Le risorse statali inizialmente assegnate alla Regione Emilia-Romagna ai sensi dell’articolo 21 del decreto legge 159/2007 ammontavano a poco più di 32 milioni di euro e permettevano di recuperare 1.309 alloggi localizzati nei comuni che hanno le caratteristiche richieste dal decreto legge 159/2007. Per la sistemazione dei restanti 523 alloggi, una parte dei quali localizzati nei comuni ex articolo 21 del decreto legge 159/2007, la regione aveva stanziato 15 milioni di euro di fondi propri.

Proprio nella fase in cui, nella nostra regione, i lavori di recupero erano sul punto di essere avviati, il decreto legge 112/2008 stornò le risorse ad esso destinate dirottandole al finanziamento del piano casa previsto dall’articolo 11 di quel decreto legge. Data l’importanza sociale del programma, la regione valutò necessario sostenere un onere finanziario di grande importanza per permettere, nel più breve tempo possibile, l’assegnazione di quei 1.800 alloggi. Incrementò, perciò, di 20 milioni l’iniziale stanziamento di 15 milioni, considerandoli un’anticipazione dei fondi originari statali. L’aggiunta di risorse delle singole amministrazioni comunali ai 35 mila euro messe a disposizione dalla regione permettono di realizzare il programma nella sua completezza.

Recentemente, a seguito dell'accordo tra le regioni ed il governo, quest'ultimo ha, dei 550 milioni di euro con il quale esso era stato finanziato, "restituito" al programma di edilizia residenziale pubblica del d. l. 159/2007 200 milioni di euro. Questa cifra è stata ripartita tra le regioni per realizzare gli interventi da esse originariamente proposti sulla base del loro grado di fattibilità. La validità degli interventi inizialmente proposti ha permesso di assegnare alla regione oltre 18 dei 200 milioni che si sono resi disponibili, elevando la quota percentuale assegnata alla regione da poco più del 5% ad oltre il 9%.

In collaborazione con le Acer e con le amministrazioni provinciali, la regione ha svolto un censimento degli alloggi pubblici che sono diventati sfitti dall'ottobre 2007 ad oggi. Sono circa 1.900 e gli interventi necessari per renderli assegnabili richiedono un investimento di quasi 36 milioni di euro.

È particolarmente importante contribuire a rimettere in circolo l'intero stock di alloggi sfitti che si è determinato.

Mettersi in pari con il pregresso è rilevante per consentire, in futuro, ai comuni di riattare con tempestività gli alloggi mano a mano che essi si liberano. Rendendo disponibile il "plafond" di alloggi vuoti che si è accumulato nel tempo, si creano le condizioni affinché i comuni possano con continuità riservare d'ora in avanti le risorse necessarie a realizzare gli interventi di manutenzione di cui gli alloggi hanno necessità mano a mano che essi si liberano.

Con questi interventi si fornisce anche un sostegno alle attività economiche locali. In genere si tratta di interventi di importo unitario non molto elevato e che quindi sono particolarmente adatti ad essere eseguiti da artigiani e piccole imprese, anche individuali, presenti nel territorio di ubicazione degli alloggi.

La buona tenuta degli alloggi pubblici, con la realizzazione di periodiche attività di manutenzione, oltre ad avere una grande rilevanza per gli effetti sociali che ne derivano, serve anche a preservare un patrimonio di capitale che lunghi periodi di inutilizzo rischiano di portare a deterioramento.

3.4. Una casa alle giovani coppie

Con il programma "una casa alle giovani coppie" la regione si è proposta di permettere alle giovani coppie di potere disporre di una abitazione in tempi rapidi e a condizioni accessibili, mettendo a loro disposizione alloggi a condizioni meno onerose di quelle che oggi il mercato dimostra impraticabili, con prezzi a metro quadrato oscillanti tra i 2.100 e i 1.800 euro, a seconda della loro localizzazione, e, per il periodo di locazione che precede l'acquisto, a canoni non superiori a 400 euro al mese.

Con un contributo per alloggio di 10.000 euro, che diventano 13.000 per quelli che raggiungono i requisiti di prestazione energetici previsti dalla delibera dell'assemblea legislativa 156/2008, ci si è prefissato lo scopo di abbassare ulteriormente la soglia di accesso per le giovani coppie, permettendo ad esse di ottenere inizialmente una casa in affitto a canoni calmierati e di poterne successivamente diventare proprietari ad un prezzo e a condizioni definite al momento della sottoscrizione del contratto di locazione. Per questo obiettivo sono stati stanziati 13,5 milioni di euro.

Gli operatori economici hanno messo a disposizione oltre 700 alloggi, ubicati anche nei capoluoghi di provincia.

La procedurale del programma è stata interamente sviluppata per via informatica.

3.5. L'abbattimento delle barriere architettoniche

In questa legislatura è stato prodotto uno sforzo finanziario rilevante per migliorare la fruibilità delle abitazioni da parte dei disabili. Lo strumento attraverso il quale si è intervenuti è il fondo per l'eliminazione e il superamento delle barriere architettoniche nelle abitazioni private, istituito dalla legge 13/89.

Il fondo dovrebbe essere finanziato ogni anno con la legge finanziaria statale. In realtà sono diversi anni che non viene finanziato e la Regione ha sopperito con propri fondi. Il bilancio della regione per il 2007 ha stanziato 7,5 milioni di euro che, aggiunti alle economie, hanno permesso di portare a quasi 7,8 milioni di euro l'importo complessivo messo a disposizione dalla regione.

Con tali fondi è stato possibile erogare un contributo a 2.017 soggetti, dei quali 1.873 affetti da invalidità totale e 144 da invalidità parziale.

La quota nettamente prevalente (1.737) del totale dei beneficiari del fondo ha ricevuto l'intero ammontare del contributo spettante. 280 hanno ricevuto, data l'insufficienza dei fondi, un contributo parziale.

Lo stato ha continuato a non finanziare il fondo, malgrado ogni anno venga imposto alle regioni di comunicargli il fabbisogno. Nel 2010 si ritiene possa attestarsi nella nostra regione intorno ai 20 milioni di euro. A conferma dell'attenzione che la regione riserva alle persone che si trovano in una situazione di difficoltà a causa delle loro disabilità fisiche nel bilancio regionale di previsione per il 2010 sono stati stanziati 2,5 milioni di euro per finanziare gli interventi di abbattimento delle barriere architettoniche.

3.6. Il fondo per l'affitto

Il fondo per il sostegno alle abitazioni in locazione, il cosiddetto fondo sociale per l'affitto, è attivo da 10 anni nella nostra regione.

I beneficiari dei contributi erano poco più di 20.000 nel 2000. Nel 2009, le domande di contributo che i comuni hanno trasmesso alla regione sono state circa 58.300, furono 56.138 nel 2008 e 51.774 nel 2007. Sono risultate ammissibili al contributo 54.269 domande, contro le 52.176 del 2008 e le 48.176 del 2007. Il contributo medio è passato da poco più di 900 euro nel 2007, a 650 nel 2008 per attestarsi sui 551 euro nel 2009.

Nel 2009, per attribuire ad ogni beneficiario l'ammontare di contributo al quale avrebbe avuto diritto sulla base dei criteri di contribuzione definiti dalla normativa regionale, sarebbero stati necessari 113 milioni di euro. Quelli effettivamente erogati ammontano a circa 30 milioni. Va rilevato che mentre l'ordine di grandezza delle risorse regionali e comunali non varia molto da un anno all'altro, mantenendosi le prime intorno ai 3-4 milioni di euro e le seconde intorno ai 10 milioni, le risorse statali hanno fatto registrare una tendenza alla riduzione, che è proseguita anche con riferimento alle risorse stanziare con le leggi finanziarie 2008 e 2009. La ripartizione, tra le regioni, delle risorse stanziare con la finanziaria per il 2009 attribuisce alla regione Emilia-Romagna poco più di 15 milioni di euro, che saranno utilizzate per il bando 2010.

Le risorse statali che affluiranno alla regione per il 2011 saranno ancora inferiori. Infatti la finanziaria per il 2010 prevede uno stanziamento complessivo di 140 milioni, contro i 180 per il 2009.

Alla capacità di questo strumento di intercettare una quota crescente del disagio abitativo di origine economica, non ha corrisposto un parallelo adeguamento dei fondi statali per farvi fronte.

Il fabbisogno finanziario per dare una risposta soddisfacente ad un segmento tanto grande del disagio abitativo è di entità tale che la parte nettamente maggioritaria di esso non può

che provenire dal gettito della tassazione generale. Nell'attuale ripartizione delle competenze fiscali tra i diversi livelli istituzionali, al finanziamento del fondo deve provvedere necessariamente il governo centrale.

4. Le altre tematiche

4.1. Il sistema regionale degli alloggi pubblici

A quasi nove anni dalla sua approvazione le valutazioni sulla gestione della legge regionale 8 agosto 2001, n. 24 sono positive. L'applicazione delle sue norme ha permesso di accrescere la funzionalità e l'efficienza delle politiche pubbliche per la casa e di contribuire a rispondere con maggiore efficacia alle condizioni di disagio abitativo che si sono venute diffondendo e accentuando anche nella nostra regione.

La esperienza maturata in questo suo primo periodo di attuazione ne ha messo in rilievo l'adeguatezza della struttura istituzionale. Allo stato dell'analisi e della riflessione non sembrano necessari interventi radicali di riforma legislativa che ne modifichino le finalità e l'architettura istituzionale da essa disegnata.

La legge regionale 24/2001 ha innovato la governance del settore dell'edilizia residenziale pubblica, cioè la distribuzione delle competenze e delle funzioni tra livelli istituzionali e le regole che governano i loro reciproci rapporti. Rispetto a quanto stabilito dalla legislazione precedente la nuova legge ha introdotto un sistema di gestione nel quale è stata fortemente attenuata la sovraordinazione di competenze e funzioni tra i diversi livelli istituzionali.

Tale sistema è riconducibile ad un criterio di sussidiarietà verticale. In capo alla Regione sono state mantenute le funzioni di programmazione, di indirizzo e di determinazione di alcuni requisiti minimi, mentre le competenze relative alla definizione delle regole specifiche per la gestione del sistema dell'edilizia residenziale pubblica sono state attribuite agli enti locali ed in particolare ai comuni. I quali esercitano le funzioni di promozione e l'attuazione degli interventi per le politiche abitative ed ai quali è attribuita la disciplina della gestione degli alloggi di erp e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia.

Molto ampia è, in particolare, l'autonomia di ogni singolo comune nella definizione dei criteri per la formazione delle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi pubblici e nella selezione dei requisiti soggettivi di ammissibilità ai bandi.

Gli enti proprietari degli immobili hanno fatto ampio ricorso alla autonomia che la legge loro riserva in materia di gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica. L'autonomia di regolamentazione prevista dalla legge ha consentito ad ognuno di essi di adeguare i criteri di selezione degli utenti e di formazione delle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi alle peculiari esigenze dei singoli territori.

L'esercizio di tale autonomia, e i risultati da essa prodotti permettono di segnalare le problematiche riscontrate e di evidenziare le buone pratiche che sono state sperimentate. I soggetti che fanno parte del sistema regionale di governo degli alloggi pubblici possono affrontare le prime e diffondere le seconde anche a legislazione vigente, attraverso uno strumento, quale un'intesa, che consenta a tutti di convergere su obiettivi comuni. Indipendentemente dai suoi contenuti, si può sottolineare come il ricorso allo strumento dell'intesa è rispettoso dei ruoli assegnati ad ognuno dei soggetti coinvolti. La regione esercita, in tal modo, il suo ruolo di indirizzo e di programmazione. Gli enti proprietari degli immobili vedrebbero confermata l'ampia autonomia regolamentare che è stata loro assegnata dall'architettura di governance del settore disegnata dalla legge regionale 24/2001.

4.2. La legge regione 6/2009 e le politiche per la casa

La recente approvazione della legge regionale 6/2009 sul governo e riqualificazione solidale del territorio apre scenari e prospettive nuove per le politiche abitative e offre concreta opportunità di dare corso ad intrecci virtuosi tra le differenti politiche settoriali che si debbono perseguire.

Quanto ai contenuti, la legge ha introdotto una importante scelta strategica per la promozione delle politiche pubbliche per la casa. Ha previsto che i piani strutturali comunali devono quantificare gli alloggi di edilizia residenziale sociale in una quota del 20% del dimensionamento complessivo delle nuove previsioni insediative residenziali. Per raggiungere questo fondamentale obiettivo la legge ha stabilito che nelle aree che lo strumento urbanistico destina a nuovi insediamenti residenziali, deve essere ceduta gratuitamente al comune una quota del 20% delle aree edificabili. Un contributo alla formazione di un patrimonio di edilizia residenziale sociale è richiesto anche alle altre operazioni di trasformazione territoriale; nel caso di interventi di riqualificazione come nella realizzazione di insediamenti per le attività industriali, artigianali, commerciali, ricreative ecc.

Gli alloggi di edilizia residenziale pubblica devono essere accessibili con contratti i cui prezzi sono inferiori a quelli di mercato: è necessario abbattere i valori immobiliari.

Il contenimento dei costi è un obiettivo che deve essere perseguito in tutti i segmenti dell'edilizia residenziale, ma è particolarmente rilevante per quel segmento della sua offerta rivolto alle famiglie che non possono soddisfarsi sul mercato. Con la legge regionale 6/2009 sono state create le condizioni per muoversi in questa direzione, intervenendo su una componente della formazione del costo delle case che può avere un'incidenza sul totale che si attesta anche intorno al 40%. Un costo delle aree di quest'ordine di grandezza rischia di essere uguale al contributo finanziario che viene erogato dalle politiche pubbliche per la realizzazione di alloggi di edilizia sociale.

Soprattutto nelle grandi aree urbane, costituite dalle città capoluogo e dai comuni delle loro cinture, i valori degli immobili residenziali sono trainati e resi elevati dall'alto costo delle aree. Non di rado l'incidenza di quest'ultimo per ogni metro quadrato di superficie commerciale di un'abitazione non è inferiore al costo che bisogna sostenere per la realizzazione materiale del manufatto.

Per abbassare il costo e il prezzo delle case vi è un margine rilevante nell'abbattimento del costo delle aree, del quale la componente nettamente prevalente è costituita dalla rendita creata dalla decisione amministrativa di cambiare la loro destinazione urbanistica.

Risponde a criteri di giustizia ed equità che del plusvalore che accompagna la trasformazione d'uso urbanistico di un'area non si appropri solo il suo proprietario ma anche la collettività che vive nel territorio in cui l'incremento di valore si produce.

Esistono già esempi di amministrazioni comunali che hanno sperimentato una ripartizione tra soggetti privati e soggetti pubblici dei vantaggi derivanti dalle scelte urbanistiche. Con la nuova legge ciò che è stata una buona prassi affidata alla lungimiranza e sensibilità di alcuni amministratori locali, diventa oggi una condizione per l'attuazione delle pianificazioni urbanistiche in tutti i comuni. Ora diventa un obiettivo fattibile la creazione di demani comunali di aree edificabili per l'edilizia residenziale sociale o il reperimento di risorse da destinare a questa finalità.

La fase attuale di elaborazione e attuazione degli strumenti urbanistici è favorevole alla creazione di demani pubblici delle aree: un certo numero di comuni deve ancora avviare le procedure per applicare la normativa urbanistica introdotta dalla legge regionale 20/2000, altri hanno in corso di elaborazione i piani strutturali comunali ed altri ancora si apprestano ad approvare i piani operativi comunali.

4.3. Un fondo immobiliare etico

Grande rilevanza può acquisire la costituzione di un fondo immobiliare solidale ed etico. L'aggettivo solidale attribuito al fondo è di grande importanza ed ha un significato duplice.

Il fondo deve essere solidale per le finalità che persegue, ma lo deve essere anche per le attese che in esso ripongono i soggetti che concorrono a costituirlo, che non possono essere quelle di rendimenti incompatibili con l'obiettivo principale che ad esso deve essere attribuito, cioè di accrescere l'offerta di alloggi di edilizia residenziale sociale.

Il fondo immobiliare solidale etico offre l'opportunità di allargare il ventaglio dei soggetti attivi delle politiche abitative. Un rilievo fondamentale ha la partecipazione al fondo delle fondazioni bancarie. Ma ugualmente rilevante è creare le condizioni per un coinvolgimento degli operatori del settore.

La costituzione del fondo deve essere, infatti, il risultato di una iniziativa collettiva.

L'obiettivo è la costituzione di un fondo immobiliare chiuso per l'edilizia residenziale sociale in un'ottica di "amministrazione regionale allargata", considerando non solo l'ente regionale, ma anche i comuni, le province, gli enti e le altre strutture di loro emanazione o la cui attività è comunque ad essa riconducibile.

Anche al fine di partecipare alla rete dei fondi immobiliari chiusi, che il governo si propone di promuovere in attuazione del piano casa nazionale, la regione Emilia-Romagna ha avviato un lavoro istruttorio per verificare la fattibilità di un fondo locale con la partecipazione di alcune fondazioni bancarie, le quali hanno incaricato una loro società di ricerca e consulenza di seguire il progetto.

4.4. L'accordo di programma

È in via di definizione il decreto del ministero dei trasporti e delle infrastrutture per la ripartizione tra le regioni dei circa 370 milioni di euro che sono state reperite dal governo per finanziare tutte le altre iniziative previste dal piano nazionale della casa diverse dalla rete dei fondi immobiliari e dalla parziale restituzione alle regioni delle risorse per finanziare il programma straordinario di edilizia residenziale pubblica del D. L. 159/2007.

Si tratta di una cifra del tutto insufficiente. All'Emilia-Romagna saranno attribuiti circa 22 milioni. È più che fondato il timore che saranno gli unici fondi statali che saranno assegnati per tutta la durata della legislatura statale, cioè fino al 2013. Dal momento in cui il ministero emanerà il decreto di riparto dei fondi, le regioni avranno a disposizione 180 giorni per proporre un programma di interventi e, su di esso, sottoscrivere un accordo di programma con il governo.

Poiché le risorse sono poche è importante trovare il modo di massimizzarne gli effetti, sia per quantità sia per rilevanza sociale, concentrandoli nel campo dell'edilizia residenziale sociale, per realizzare il più elevato numero possibile di alloggi. L'effetto moltiplicatore che sarà possibile ottenere sarà tanto maggiore quanto più ampio è il ventaglio dei soggetti coinvolti nei contenuti dell'accordo di programma.

Le risorse pubbliche dovrebbero assolvere un effetto di leva finanziaria con il baricentro quanto più possibile spostato verso le risorse messe a disposizione dagli operatori privati, siano essi profit o non profit. Con esse si dovrebbe tentare di creare le condizioni affinché i capitali privati che si indirizzano verso l'edilizia residenziale sociale diventino un multiplo molto alto dell'ammontare dei contributi pubblici disponibili.

È un obiettivo che può essere raggiunto se i contributi monetari vengono indirizzati verso la valorizzazione di immobili di proprietà pubblica siano essi edifici o aree edificabili. La localizzazione degli immobili da valorizzare può costituire l'occasione per interventi che non in-

teressano singole aree edificabili o singoli edifici ma può dar luogo anche a interventi complessi riguardanti aree e edifici che necessitano di programmi di riqualificazione tanto edilizia quanto urbanistica.

La definizione dell'elenco degli interventi da promuovere, oggetto dell'accordo di programma con il ministero, potrebbe essere l'occasione per una prima utilizzazione delle aree già urbanisticamente pronte o che lo diverranno nel prossimo futuro per essere destinate all'edilizia sociale.

La forme e gli strumenti ricorrendo ai quali è possibile rendere il più proficuo possibile il rapporto pubblico privato sono svariati. Uno strumento del quale si potrebbe incentivare l'applicazione diffusa è quello della finanza di progetto, che è anche una delle modalità di attuazione del piano casa nazionale prevista dalla normativa che lo disciplina.

4.5. Alla ricerca di una soluzione stabile

Un contributo a risolvere in maniera definitiva un segmento del fabbisogno abitativo che in passato aveva trovato una soluzione temporanea, può venire dalla generalizzazione di una previsione contenuta nel programma delle 3.000 case per l'affitto e per la proprietà: l'estensione della possibilità di trasformare il titolo di godimento degli alloggi destinati alla locazione o all'assegnazione in godimento temporaneo anche agli interventi realizzati con le programmazioni di politica abitativa promosse in passato.

Con tale estensione si attribuisce ai comuni la facoltà di modificare le convenzioni da essi sottoscritti con i soggetti attuatori degli interventi per prevedere la possibilità di trasformazione, nel periodo di durata del vincolo di locazione a termine dell'immobile, del titolo di godimento del singolo alloggio, esclusivamente a favore del soggetto che lo abita. Naturalmente, la possibilità di diventare proprietario dell'alloggio ottenuto in locazione può essere attribuita solo al soggetto che lo abita.

Si può anche estendere agli interventi realizzati successivamente all'entrata in vigore della legge 179/1992, la possibilità della trasformazione della originaria destinazione alla locazione permanente con la cessione della proprietà dei singoli alloggi ai loro inquilini. Il passaggio dall'affitto alla proprietà richiederebbe ai singoli inquilini la restituzione alla regione della differenza tra l'ammontare degli interessi pagati dalla regione per l'alloggio destinato alla locazione permanente e l'ammontare che essi avrebbero pagato se l'alloggio fosse stato assegnato in proprietà fin dall'inizio. Le risorse incamerate potrebbero essere utilizzate per finanziare nuovi interventi di edilizia residenziale sociale.

5. Il piano casa nazionale

L'approvazione del cosiddetto piano casa dell'articolo 11 del decreto legge 112/2008, e del decreto del presidente del consiglio dei ministri in cui esso si è concretizzato, lungi da potere essere considerato un intervento di grande rilievo nel settore della casa, evidenzia, in realtà, la scarsa attenzione del governo ai problemi della casa che interessano le fasce più deboli della popolazione, quasi che la loro soluzione possa essere delegata ai soli programmi di alienazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica o alla esclusiva azione del mercato.

Si è paragonato l'iniziativa dell'attuale governo nel campo delle politiche abitative con il piano Fanfani. Quel piano produsse decine di migliaia di case popolari, dando lavoro a decine di migliaia di lavoratori edili e richiese un rilevante impegno finanziario dello stato.

Tenuto conto delle profonde differenze di contesto storico tra l'immediato secondo dopoguerra e oggi gli elementi comuni alle due situazioni, fortunatamente non comparabili sul

piano quantitativo, sono rinvenibili nella necessità di accrescere l'offerta di abitazioni per le fasce più deboli della popolazione e nella necessità di sostenere l'economia, anche attraverso lo stimolo al settore dell'edilizia. Il piano Fanfani si propose di mettere al lavoro gli edili dando una casa agli operai, per usare un linguaggio adatto a quel tempo. Fornire una casa ai soggetti e alle famiglie più in difficoltà non sembra perseguibile con il nuovo piano.

Quello che ora viene proposto risulta un insieme di norme non adeguato a promuovere interventi per accrescere l'offerta di alloggi di edilizia residenziale sociale. L'obiettivo sembra essere soprattutto un piano di edilizia abitativa a prezzi di mercato, con anche la realizzazione, in misura residuale, di interventi di edilizia sociale.

Può risultare molto incauto affidarsi al mercato per risolvere i problemi sociali. Anche nel settore delle politiche abitative, la presenza e il ruolo dei privati, perseguano o meno finalità di lucro, è fondamentale. Ma affinché essi possano approntare un'offerta di alloggi di edilizia residenziale sociale da rendere disponibili a condizioni migliori, per gli utenti, di quelle di mercato, è necessario mettere in campo risorse pubbliche.

Ma finora la disponibilità di risorse statali è stata esigua e inadeguata: per i prossimi tre anni è prevista in circa 750 milioni. Una cifra sproporzionatamente bassa rispetto alle effettive esigenze, che peraltro non è costituita da risorse fresche che si aggiungono a quelle che erano già state stanziare dai precedenti governi. Di questa cifra 550 milioni provengono dall'interruzione del programma straordinario di edilizia residenziale pubblica varato nella passata legislatura e che al momento dell'approvazione del nuovo piano casa era in corso di realizzazione. La restante quota di risorse proviene da economie accumulate su altri programmi passati.

Dei 750 milioni reperiti, 200 sono stati restituiti alle regioni per destinarli alla loro originaria finalità di sostenere gli investimenti del programma straordinario di edilizia residenziale pubblica. Circa 370 saranno ripartiti tra le regioni come illustrato al precedente punto 4.4.. Alla creazione di un sistema nazionale-regionale di fondi immobiliari chiusi vengono destinati 150 milioni di euro.

Il governo ripone una grande attesa nell'effetto moltiplicativo di questa cifra. Con essa infatti ci si attende di stimolare la costituzione di un fondo nazionale con un capitale di almeno un miliardo e 150 milioni. Poiché è previsto che il fondo nazionale partecipi alle iniziative locali in misura non superiore al 40% del capitale complessivo di ognuna di esse, ne deriva che l'investimento complessivo che si spera di generare sarebbe di due miliardi e 875 milioni di euro. In sostanza ogni milione di fondi statali avrebbe la capacità di suscitare apporti di capitali altrui di oltre 18 volte.

Le iniziative che il governo ha intrapreso nel settore della casa riversano gli oneri della socialità degli interventi sulle regioni e sugli enti locali. La composizione dell'equilibrio tra la fattibilità economica degli interventi e la loro finalità sociale è affidata alla disponibilità dei comuni di mettere a disposizione aree edificabili a basso prezzo e a concedere sconti sugli oneri di urbanizzazione e sulle altre componenti fiscali che incidono sui costi di realizzazione degli alloggi.

Il patrimonio di aree edificabili pubbliche è naturalmente importante per accrescere l'offerta di alloggi di edilizia residenziale sociale. Già prima dell'approvazione della legge regionale 6/2009, che favorisce la costituzione di demani comunali di aree edificabili, le amministrazioni comunali avevano maturato una consolidata esperienza di destinazione di aree edificabili per la realizzazione di Peep e di altre forme di edilizia a condizioni più accessibili di quelle di mercato.

Questa prassi consolidata viene ora proposta come una innovativa misura di politica abitativa avanzata dal governo, con una invasione delle competenze degli enti locali in materia di pianificazione urbanistica e di governo del territorio.

Si interviene nel campo delle competenze delle regioni, e in Emilia-Romagna anche degli enti locali, pretendendo che esse alienino il loro patrimonio di case popolari alle condizioni stabilite dal governo. Il governo classifica come di valorizzazione il piano di alienazione degli alloggi di Erp previsto dall'articolo 13 della legge 203/2008. In realtà sarebbe, se attuato, un piano di svendita del patrimonio che non serve al soddisfacimento del fabbisogno abitativo. Cioè per due ragioni. La proposta di vendita è rivolta agli inquilini degli alloggi, quindi a chi il fabbisogno l'ha già soddisfatto con l'assegnazione dell'alloggio del quale ora gli viene proposto l'acquisto. Inoltre, date le condizioni prefigurate per la vendita, il reinvestimento dei proventi delle alienazioni permetterà di realizzare un numero molto limitato di alloggi per "alleviare il disagio abitativo", obiettivo quest'ultimo che dovrebbe giustificare l'attuazione del piano di alienazione.