

## L'efficacia dei premi edificatori nei Piani casa regionali. Una valutazione d'insieme

*Raffaele Lungarella*

*SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Dal Piano del Governo all'intesa Stato-Regioni – 3. Il mosaico dei Piani regionali – 3.1. L'edilizia residenziale privata – 3.2. L'edilizia per le attività economiche – 3.3. L'edilizia residenziale sociale – 4. Attese ottimistiche e risultati deludenti – 5. Sintesi e conclusione*

### **1. Premessa**

All'inizio del 2008 la crisi dell'economia italiana non era ancora esplosa, sebbene il suo affanno perdurasse ormai da qualche tempo. In tutti i Paesi sviluppati, i Governi erano alla ricerca di politiche di sostegno all'economia, nel tentativo di attenuare le conseguenze sul reddito e sull'occupazione di un suo peggioramento, che non si annunciava come una breve congiuntura negativa. Anche il Governo Berlusconi, insediatosi nei primi giorni di maggio del 2008, ebbe necessità di mettere in campo qualche iniziativa per dare fiato all'economia. Per farlo fu ritenuto necessario promuovere politiche di sostegno alla domanda. La situazione di finanza pubblica, già allora grave, limitava fortemente le possibilità di attuare piani d'investimento pubblici o altri programmi di spesa finanziati dal bilancio statale. Occorreva, allora, puntare sulla domanda privata, ma senza alcun onere per l'erario.

In omaggio all'antica convinzione che *«quand le bâtiment va, tout va»*, il Governo individuò il settore dell'edilizia come motore della ripresa economica; in particolare puntò sul segmento del mercato costituito dalle attività di ristrutturazione e di rigenerazione degli immobili di proprietà privata. I governanti credettero che per mettere in moto consistenti flussi di investimenti non necessitasse alcun incentivo finanziario pubblico, ma fosse sufficiente alleggerire le procedure burocratico-amministrative da seguire e derogare alle prescrizioni urbanistiche ed edilizie con la concessione di diritti edificatori aggiuntivi a quelli stabiliti dai piani regolatori. I contorni di questa politica iniziarono a definirsi agli inizi del

2009, con quello che sarebbe diventato il Piano casa per antonomasia del Governo Berlusconi, imperniato su interventi di ampliamento e di demolizione e ricostruzione degli immobili con premi di volumetria e di superficie (d'ora in avanti solo premi).

Per diventare realtà l'idea del Governo aveva, però, bisogno del consenso delle Regioni, in una materia, qual è quella del governo del territorio, a potestà legislativa concorrente. Dopo alcune settimane di scontro politico, il progetto governativo ottenne la loro adesione<sup>1</sup>. Il Piano casa statale si frantumò, così, in 19 Piani casa regionali e in 2 delle Province autonome, con alcune basi comuni e diverse caratteristiche proprie di ognuno di essi.

Nonostante questa politica continui a suscitare attese e attenzione nella classe politica e nei settori imprenditoriali dell'edilizia, è poco studiata. I Piani regionali, nei quali essa si è articolata, sono stati analizzati principalmente nelle loro architetture giuridico-istituzionali e relativamente alle problematiche connesse alla loro attuazione. Di questi aspetti non ci si occupa qui<sup>2</sup>. Scopo di quest'articolo è delineare un quadro d'insieme dei principali fattori dei Piani regionali che influenzano la fattibilità economica degli interventi edilizi la cui realizzazione è da essi incentivati e di indagare gli effetti prodotti dalla concessione dei premi edificatori sul mercato dell'edilizia. All'analisi di questi aspetti dei Piani è stata, finora, riservata pochissima attenzione, come attesta anche la scarsità della letteratura reperibile al riguardo, peraltro prodotta soprattutto dalla pubblicistica corrente.

Nel secondo paragrafo si delinea il processo che porta dalla proposta del Governo all'elaborazione dei Piani casa regionali, con lo scopo di evidenziare in che misura la negoziazione Governo-Regioni ha modificato, rispetto all'architettura originaria, il quadro di riferimento per le scelte dei governi regionali.

---

(1) C. CHIARINI, *Piano casa un mese in altalena: si fa, non si fa, ma alla fine si fa. Chi è pro e chi è contro*, in *Il giornale dell'architettura*, 72, 2009, p. 3.

(2) Per l'approfondimento degli aspetti giuridico-istituzionali si rinvia a D. ANTONUCCI, *Piano casa: il punto sulla normativa regionale e nazionale*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2009; A. MUSIO, G. SABBATO, G. SALITO, *Il Piano casa*, Torino, Giappichelli, 2009; D. DE PAOLIS, D. PERARO, *Piano per l'edilizia privata. Piano casa*, Roma, Edizioni di Legislazione Tecnica, 2009.

Nel terzo paragrafo sono sintetizzati i risultati dell'analisi dei singoli Piani casa, senza dilungarsi, tuttavia, nella descrizione dettagliata di ognuno di essi. L'attenzione è concentrata sulle principali variabili che determinano i benefici derivanti dall'applicazione delle disposizioni regionali. Data la loro rilevanza, ai fini della fattibilità economica degli interventi, particolare rilievo assume l'indagine relativa ai livelli dei premi concessi e alle destinazioni d'uso urbanistico degli immobili ai quali possono essere applicati. Come elemento ordinatore dell'analisi è stato scelto quest'ultimo fattore. Pur non trascurando l'evoluzione nel tempo delle normative regionali, per i livelli dei premi e le altre condizioni di applicazione dei Piani si fa riferimento ai testi ora vigenti delle leggi regionali sui Piani casa.

Quelle leggi prevedono, nella gran parte dei casi, un monitoraggio periodico della loro attuazione. Questa previsione è quasi del tutto disattesa, con la conseguente scarsa produzione di dati statistici sui risultati conseguiti. Per una valutazione dell'effetto complessivo di questa politica sul mercato dell'edilizio, nel quarto paragrafo sono esaminati i pochissimi dati disponibili, soprattutto quelli rilevati dall'Istat sui titoli abilitativi alla costruzione.

Nell'ultimo paragrafo sono sintetizzati i principali risultati ai quali si è pervenuti, con l'aggiunta di qualche considerazione finale.

## *2. Dal Piano del Governo all'intesa Stato-Regioni*

A marzo 2009 il Presidente del Consiglio Berlusconi annunciò l'arrivo di un nuovo Piano casa, con il quale far quadrare il cerchio tra l'urgenza di rimettere in moto l'economia e i vincoli sempre più stringenti di finanza pubblica. La filosofia e gli obiettivi del nuovo Piano casa furono sintetizzati dal suo Ministro dell'economia Giulio Tremonti: esso «è l'esatto modello della riforma a costo zero fatta rimuovendo blocchi e burocrazia. È così che si creano insieme patrimonio e ricchezza diffusa. Riforma a costo zero, ma non a effetto zero. Il patrimonio edilizio nazionale, dove è previsto e per chi lo vorrà, aumenterà del 20-30 per cento. Poi bisogna aggiungere il valore della riqualificazione della proprietà, che migliora come standard abitativi, energetici e ambientali, insomma case più ampie, moderne ed efficienti. (...) Ci sarà un incremento diffuso della produzione. Perché in questo settore l'effetto moltiplicatore è notevole».

le e tutto interno», non essendo necessario ricorrere alle importazioni<sup>3</sup>. La leva per ottenere quest'ambizioso risultato fu individuata nella concessione di diritti edificatori eccedenti le previsioni dei Piani urbanistici comunali e nella semplificazione delle procedure per realizzare gli interventi. Il Piano era il frutto, si sostenne, di un'astuzia al tempo stesso politica ed economica: liberare gli elettori da una legislazione ritenuta eccessivamente vincolistica e incentivare i proprietari degli immobili a investire i loro risparmi<sup>4</sup>. Nel progettare il Piano sarebbe stato opportuno valutare preventivamente se l'eliminazione di quei vincoli (che negli anni precedenti non avevano però impedito il forte sviluppo del mercato dell'edilizia, soprattutto del suo segmento residenziale) fosse sufficiente per rilanciarlo, mentre stava fortemente rallentando; e, anche, se effettivamente vi fosse un numero rilevante di famiglie e di operatori economici in attesa di poter investire nell'edilizia ingenti risorse finanziarie parcheggiate in conti correnti, titoli di debito sovrano e altro. Forse anche per il timore che un approfondimento su questi aspetti potesse sgonfiare l'impatto d'opinione suscitato dalla proposta, l'architettura del Piano fu rapidamente disegnata in una bozza di decreto legge contenente «Misure urgenti per il rilancio dell'economia attraverso la ripresa delle attività imprenditoriali edili»<sup>5</sup>, e inviato al Presidente della Conferenza delle Regioni e ai Presidenti delle altre associazioni degli Enti locali.

Quella bozza non diventò un decreto legge né, ovviamente, fu trasformata in legge. La sua redazione fu importante, però, per sottolineare la ferma intenzione del Governo di procedere sulla strada scelta e i suoi contenuti costituirono la base di partenza per la mediazione tra Governo e Regioni.

La proposta iniziale del Governo, oltre a introdurre specifiche deroghe alle previsioni quantitative dei Piani urbanistici comunali per gli interventi di ampliamento e di demolizione e ricostruzione degli immobi-

---

(3) G. TREMONTI, *Creiamo ricchezza a costo zero*, intervista a *Panorama*, 24 settembre 2009, p. 131 ss.

(4) A. BOITANI, *Il lato oscuro del Piano casa*, in *www.lavoce.info*, 24 marzo 2009.

(5) Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Bozza decreto legge recante «Misure urgenti per il rilancio dell'economia attraverso la ripresa delle attività imprenditoriali edili»*, 23 marzo 2009.

li, prevedeva anche che essi potessero essere realizzati con la denuncia di inizio attività (DIA), che allora era il titolo abilitativo alla costruzione più “leggero” esistente.

Per incentivare la realizzazione della prima tipologia di interventi, era previsto un premio del 20% in più rispetto alle previsioni dei PRG, che, nel caso dell’edilizia residenziale, non avrebbe dovuto dar luogo a un aumento della volumetria di partenza superiore a 300 metri cubi. Per gli interventi di demolizione integrale e ricostruzione, il premio previsto del 35% poteva produrre un aumento della dimensione originaria dell’immobile senza alcun limite. La fruizione dei premi era subordinata all’uso di tecniche costruttive di bioedilizia o di fonti di energia rinnovabile o al conseguimento di un risparmio delle risorse idriche e potabili. La proposta del Governo suscitò reazioni contrastanti. Positive quelle delle Regioni di centrodestra e delle associazioni imprenditoriali; negative quelle delle altre Regioni, delle organizzazioni ambientaliste, di intellettuali e accademici. Il Piano fu ritenuto «un’iniziativa deflagrante» che avrebbe «seppellito per sempre i principi e le regole dell’urbanistica», un «condono *ex ante*»<sup>6</sup>.

Nessuno dei contendenti istituzionali era, però, interessato a trasformare il confronto in un conflitto politico esasperato. I Governi regionali temevano che opporsi a una politica ritenuta molto popolare potesse danneggiarli elettoralmente. Il Governo centrale non voleva incorrere in un contenzioso costituzionale e, nell’immediato, correre il rischio che il Presidente della Repubblica non firmasse il decreto legge per mancanza dei presupposti di necessità e urgenza occorrenti per quel tipo di provvedimento<sup>7</sup>. Pochi giorni di confronto furono, perciò, sufficienti a Stato, Regioni ed Enti locali per sottoscrivere (in sede di Conferenza unificata) un’intesa il 1° aprile del 2009<sup>8</sup>. Essa impegnava le Regioni

---

(6) M. CARTA, T. CANNAROZZO, F. INDOVINA, *Critiche di tre urbanisti al “Piano casa” di Berlusconi*, in *www.eddyburg.it*, 11 giugno 2009.

(7) L. DE LUCIA, *Piano casa e legalità costituzionale*, in *www.eddyburg.it*, 12 ottobre 2009; V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Secondo “Piano casa”: una (incostituzionale) de-pianificazione del territorio*, in *Democrazia e diritto*, 1, 2010, p. 106 ss.

(8) R. GIANI, *Conferenza Stato-Regioni ed enti locali. Intesa del 31 marzo 2009*, in F. CARINGELLA, M. PROTTO (a cura di), *Il Piano casa. Gli aumenti di volumetria secondo le leggi regionali*, Roma, Giuridica editore, 2009, p. 1 ss.

a emanare, entro il termine perentorio di 90 giorni, norme per disciplinare la concessione di premi edificatori; in caso di inadempienza il Governo e il Presidente della Giunta regionale interessata avrebbero definito le procedure per dare completa attuazione ai contenuti dell'intesa<sup>9</sup>. Con l'intesa le Regioni ottennero di poter restringere gli ambiti di operatività dei loro Piani, se lo avessero ritenuto opportuno; inoltre, avrebbero potuto circoscrivere la concessione del premio ai soli edifici con destinazione residenziale, con l'esclusione quindi di quelli aventi altre destinazioni. Per gli interventi di ampliamento fu confermato il premio di volumetria fino al 20% di quella esistente, ma solo per gli edifici uni- e bifamiliari di volume non superiore a 1.000 metri cubi, con conseguente riduzione del volume massimo aggiuntivo da 300 a 200 metri cubi; anche il premio per gli interventi straordinari di demolizione e ricostruzione restò del 35%. In entrambi i casi, dovevano essere esclusi gli edifici abusivi, quelli ubicati nei centri storici, nelle aree di inedificabilità assoluta e in altri ambiti eventualmente individuati dalle Regioni.

Differentemente da quanto previsto nella bozza del decreto legge, l'intesa consentì la concessione dei premi anche per interventi realizzati successivamente al 31 dicembre 2008, ma fu introdotto un limite di validità dei Piani di 18 mesi (salvo diversa decisione delle stesse Regioni). Il Governo s'impegnò a emanare, nei 10 giorni successivi alla sottoscrizione dell'intesa, un decreto legge, concordato con Regioni ed enti locali, per semplificare le procedure statali e rendere più efficace e rapida l'azione amministrativa di disciplina dell'attività edilizia.

### 3. *Il mosaico dei Piani regionali*

Quell'impegno fu disatteso dal Governo. Le Regioni approvarono le loro leggi entro il 2009, con le sole eccezioni di Calabria, Sicilia e della Provincia di Trento, che lo fecero l'anno dopo<sup>10</sup>. Emilia-Romagna, To-

---

(9) C.M. AIELLO, *L'attuazione dell'intesa sul "Piano casa": sono legittimi i poteri sostitutivi governativi?*, in *Urbanistica e appalti*, 2, 2010, pp. 129-132; A. CICCIA, *Piano casa regionale, sanzioni statali*, in M. LONGONI (a cura di), *I Piani casa regionali*, Milano, Italia Oggi, Guida normativa giuridica, 17, 2009, p. 5 ss.

(10) Per un approfondimento degli aspetti giuridico-istituzionali e operativi dei singoli Piani regionali si rinvia alla seguente bibliografia. ABRUZZO: D. DE CAROLIS, *Il Piano casa ai tempi del sisma*, in *Urbanistica e appalti*, 6, 2010, p. 297 ss; G. FRACCASTORO, *Il Piano casa dell'Abruzzo*. Su-

---

*gli interventi agevolati la parola passa ai Comuni*, in C. DELL'OSTE, S. FOSSATI (a cura di), *Piano Casa*, Milano, I libri dell'esperto risponde – Il Sole 24 ore, 5, 2009, p. 59 ss. Basilicata: M. GHILONI, *Il Piano casa della Basilicata. Spazio alla sicurezza e al risparmio energetico*, in C. DELL'OSTE, S. FOSSATI (a cura di), *Piano casa*, cit., p. 59 ss. Emilia-Romagna: A. CLINI, *Il Piano casa in Emilia-Romagna*, in *Urbanistica e appalti*, fascicolo 2, 2010, p. 145 ss; R. LUNGARELLA, *Il Piano casa dell'Emilia-Romagna. Il Piano trova un alleato nella riqualificazione edilizia*, in C. DELL'OSTE, S. FOSSATI (a cura di), *Piano casa*, cit., p. 58 ss. Friuli Venezia Giulia: F. ANGELINI, A. INZAGHI, *Il Piano casa del Friuli Venezia Giulia. Con il codice più sprint alle procedure edilizia*, in C. DELL'OSTE, S. FOSSATI (a cura di), *Piano casa*, cit., p. 59 ss. Lazio: F. ANGELINI, *Il Piano casa del Lazio. Ampliamenti limitati per il non residenziale*, in C. DELL'OSTE, S. FOSSATI (a cura di), *Piano casa*, cit., p. 69 ss; S. BELLOMIA, *Il Piano casa della Regione Lazio: il nodo applicativo, ovvero ciò che una circolare regionale non può fare*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1, 2012, p. 22 ss., parte 3; S. BELLOMIA, *La seconda circolare della Regione Lazio sul Piano casa; ovvero, se errare è umano*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2, 2012, p. 66 ss., parte 3; A. BOUVRET, *A proposito di Piano casa statale e regionale, nonché del ricorso del Governo alla Corte costituzionale contro il Piano casa della Regione Lazio*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1, 2012, pp. 53-61, parte 1; L. CONTARDI, *Lazio. Il Piano casa*, in *UrbanisticaInformazioni*, 229, 2010, p. 48; C. LAMBERTI, *Il Piano casa del Lazio*, in F. CARINGELLA, M. PROTTO (a cura di), *Il Piano casa*, cit., p. 123 ss. Liguria: R. DAMONTE, *Riflessioni sul «cambiamento culturale» introdotto dal c.d. Piano casa della Regione Liguria l.r. 3 novembre 2009*, n. 49: *problematiche giuridiche ed applicazioni pratiche*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 5-6, 2009, p. 215 ss., parte 3; R. DAMONTE, *Il Piano casa in Liguria*, in *Urbanistica e appalti*, 5, 2010, p. 531 ss.; F. GASTALDI, *Liguria. Percorribilità legale e tecnica*, in *UrbanisticaInformazioni*, 229, 2010, p. 44 ss.; M.C. VOCI, *Il Piano casa della Liguria, Un premio per le case piccole e per chi investe in sicurezza*, in C. DELL'OSTE, S. FOSSATI (a cura di), *Piano casa*, cit., p. 59 ss. Lombardia: M. BASSANI, *Il Piano casa in Lombardia, in Urbanistica e appalti*, 11, 2009, p. 1291 ss.; A.M. BALESTRIERI, A. TEMPESTA, *Il Piano casa della Lombardia*, in F. CARINGELLA, M. PROTTO (a cura di), *Il Piano casa*, cit., p. 43 ss; L. IMBERTI, *Lombardia. La riqualificazione dell'Erp*, in *UrbanisticaInformazioni*, 229, 2010, p. 43 ss.; G.A. INZAGHI, *Il Piano casa della Lombardia. Un premio anche per chi recupera le case inutilizzate*, in C. DELL'OSTE, S. FOSSATI (a cura di), *Piano Casa*, cit., p. 58 ss. Marche: R. LUNGARELLA, *Il Piano casa delle Marche. La Regione apre anche agli immobili più grandi*, in C. DELL'OSTE, S. FOSSATI (a cura di), *Piano Casa*, cit., p. 73 ss; L. MACCARI, *Piano casa regionale delle Marche: la parola ai Comuni*, in *Urbanistica e appalti*, 6, 2010, p. 679 ss. Molise: M. GHILONI, *Il Piano casa del Molise. Con le norme antisismiche il volume crescerà del 50%*, in C. DELL'OSTE, S. FOSSATI (a cura di), *Piano casa*, cit., p. 76 ss; M. TOPI, *Marche. Il ruolo di mediazione dell'Anci*, in *UrbanisticaInformazioni*, 229, 2010, p. 49. Piemonte: L. DENAZZI, *Il Piano casa del Piemonte. Una pianificazione che parte da lontano*, in C. DELL'OSTE, S. FOSSATI (a cura di), *Piano casa*, cit., p. 64 ss; E. MARTINETTI, *Piano Casa e rendimento energetico nell'edilizia: il caso della Regione Piemonte*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 2-3, 2011, p. 214 ss., parte 2; R. GOSO, P. MALANETTO, *Il Piano casa in Piemonte*, in *Urbanistica e appalti*, 4, 2010, p. 389 ss; S. SACCOMANI, *Piemonte. Snellimento delle procedure*, in *UrbanisticaInformazioni*, 229, 2010, p. 45 ss. Puglia: G. MARIANI, *Il Piano casa della Puglia*, in F. CARINGELLA, M. PROTTO (a cura di), *Il Piano casa*, cit., pp. 171-185; M. MONTEDURO, *Straordinarietà, condizionalità ed effettività nelle recenti leggi regionali sul «Piano casa»: l'esempio della Puglia*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 5-6, 2009, p. 243 ss., parte 3; C. TORRE, *Puglia. Provvedimenti a sostegno della residenza*, in *UrbanisticaInformazioni*, 229, 2010, p. 47. Sardegna: M. GHILONI, *Il Piano casa della Sardegna. Vantaggi flessibili in base a distanza dalla battigia*, in C. DELL'OSTE, S. FOSSATI (a cura di), *Piano casa*, cit., p. 91 ss. Sicilia: V. VENTIMIGLIA, *Il Piano casa della Regione Sicilia ed il legislatore funambolo*, in *Urbanistica e appalti*, 6, 2010, p. 929 ss. Toscana: A.D. CORTESI, *La prima attuazione del Piano casa*, in *Urbanistica e appalti*, 8, 2009, p. 925 ss; R. GIANI, *Il Piano casa della Toscana*, in F.

scana, Marche e Umbria stabilirono, per i loro Piani, un periodo di vigenza di 18 mesi, come previsto dall'intesa; le restanti lo fissarono entro i 24 mesi, mentre il Friuli Venezia Giulia optò per una durata quinquennale. La Valle d'Aosta non pose alcun limite temporale, seguita, in questo, quasi subito, dalla Provincia di Bolzano e, poi, dall'Umbria. Tutte le Regioni, con la sola eccezione dell'Emilia-Romagna e della Lombardia, hanno prorogato i loro Piani. Attualmente (novembre 2015) le scadenze previste sono quelle riportate nell'ultima colonna della tabella 1. Se non saranno ulteriormente prorogati, o resi permanenti, i Piani in tre casi avranno avuto una durata di almeno 5 anni, in otto di 6 anni e nei restanti di almeno 7.

In tutti i casi il periodo di operatività dei Piani è sufficientemente lungo per produrre un qualche apprezzabile risultato. Tanto più che il progressivo spostamento in avanti della loro scadenza ha spesso costituito l'occasione per rendere più conveniente la realizzazione degli interventi e per modificare sul ventaglio delle destinazioni d'uso degli immobili che possono beneficiare dei premi. Anche per cautelarsi dall'accusa di favorire la cementificazione del territorio, le Regioni hanno delimitato i confini operativi dei loro Piani.

---

CARINGELLA, M. PROTTO (a cura di), *Il Piano casa*, cit., pp. 91-122; M. CAVICCHINI, *Il Piano casa della Toscana. Dalle maglie strette passa solo il residenziale*, in C. DELL'OSTE, S. FOSSATI (a cura di), *Piano casa*, cit., p. 86 ss. Umbria: D. ANTONUCCI, *Il Piano casa dell'Umbria - Ampliamenti calcolati sulla superficie utile coperta*, in C. DELL'OSTE, S. FOSSATI (a cura di), *Piano casa*, cit., p. 100 ss.; D. DE CAROLIS, *Il Piano casa in Umbria*, in *Urbanistica e appalti*, 1, 2010, p. 16 ss. Valle d'Aosta: I. PAGANI, *Il Piano casa in Valle D'Aosta*, in *Urbanistica e appalti*, 12, 2010, p. 1429 ss.; M.C. VOICI, *Il Piano casa della Valle d'Aosta, Lavori senza limiti di tempo per gli edifici della Vallée*, in C. DELL'OSTE, S. FOSSATI (a cura di), *Piano casa*, cit., p. 65 ss. Veneto: T. BONETTI, *Il Piano casa della Regione Veneto tra governo del territorio e sviluppo economico*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 2-3, 2011, p. 199 ss.; M. CAVICCHINI, *Il Piano casa del Veneto. Interventi in deroga su villette e capannoni*, in C. DELL'OSTE, S. FOSSATI (a cura di), *Piano casa*, cit., p. 65 ss.; M. FANTIN, *Veneto. Tra aspettative e applicazioni*, in *UrbanisticaInformazioni*, 229, 2010, p. 42 ss.; M. RAGAZZO, *La ricetta veneta per il Piano casa*, in *Urbanistica e appalti*, 9, 2009, p. 1044 ss.; M. RAGAZZO, *Il Piano casa del Veneto*, in F. CARINGELLA, M. PROTTO (a cura di), *Il Piano casa*, cit., p. 73 ss.

Tabella 1 – *Estremi delle singole leggi regionali, data di prima scadenza, data dell'ultima scadenza attualmente prevista*

<b>Regione</b>	<b>Legge regionale</b>	<b>Prima scadenza</b>	<b>Scadenza prorogata</b>
Abruzzo	19/8/2009, n. 16	31/12/2011	31/12/2015
Basilicata	7/8/2009, n. 25	8/8/2011	31/12/2015
Calabria	11/8/2010, n. 21	21/8/2012	31/12/2016
Campania	28/12/2009, n. 19	1/10/2011	10/1/2016
Emilia-Romagna	6/7/2009, n. 6	31/12/2010	No proroga
Friuli V.G.	11/11/2009, n. 9	19/11/2014	19/11/2017
Lazio	11/8/2009, n. 1	5/12/2011	31/1/2017
Liguria	3/11/2009, n. 49	5/11/2011	31/12/2015
Lombardia	16/7/2009, n. 13	16/4/2011	31/12/2014*
Marche	8/10/2009, n. 22	29/5/2011	31/12/2016
Molise	11/12/2009, n. 30	17/12/2011	31/12/2015
Piemonte	14/7/2009, n. 20	31/12/2011	31/12/2015
Pr. Bolzano	9/4/2009, n. 1	31/12/2010	Mai
Pr. Trento	3/3/2010, n. 4	5/3/2011	31/12/2015
Puglia	30/7/2009, n. 14	3/10/2011	31/12/2015
Sardegna	23/10/2009, n. 4	1/5/ 2011	31/12/2016
Sicilia	23/3/2010, n. 6	20/7/2012	31/12/2015
Toscana	8/5/2009, n. 24	31/12/2010	31/12/2015
Umbria	26/6/2009, n. 13	30/12/2010	Mai
Valla d'Aosta	4/8/2009, n. 24	-	Mai
Veneto	8/7/2009, n. 14	11/12/2011	10/5/2017

\* Solo per interventi di edilizia residenziale sociale

Fonte: Testi vigenti delle leggi regionali sui Piani casa

Le liste regionali delle limitazioni comprendono prevalentemente gli edifici assoggettati a vincoli di carattere storico, culturale e architettonico, gli immobili localizzati nei centri storici, nelle aree di inedificabilità assoluta, in quelle dichiarate a pericolosità o rischio idraulico almeno elevato, nei territori delle riserve naturali o dei parchi nazionali o regionali. Con l'eccezione di poche di esse (Toscana, Friuli Venezia Giulia), le Regioni, anche per contenere la loro invadenza sulle scelte urbanistiche locali, attribuirono ai Consigli o alle Giunte comunali la facoltà di individuare – nei primi mesi di vigenza dei Piani – ambiti territoriali e tipologie di edifici da escludere dai beneficiari dei premi. Non è dato sapere quanti Comuni si sono avvalsi di quest'opportunità o il tipo di limitazioni introdotte da quelli che se ne sono avvalsi.

Queste caratteristiche dei Piani agiscono in maniera differente sugli effetti che essi possono produrre e rendono non facile organizzare una loro tassonomia. È difficile anche solo dividerli in permissivi e restrittivi: un Piano che per certi versi potrebbe essere considerato a maglie larghe, per altri dovrebbe essere catalogato come restrittivo. Anziché tentare una classificazione dei Piani, può essere più utile analizzarli scegliendo come chiave di lettura una sola variabile. Quella più rilevante per uno studio dei Piani può essere individuata nella destinazione d'uso degli immobili eleggibili ai premi. A parità di ogni altra condizione, essa ha un rilievo primario sulla fattibilità economica degli interventi, poiché determina il valore sia degli edifici esistenti sia dei premi concessi. Rispetto a questa chiave di lettura, l'analisi delle architetture di partenza dei Piani e delle loro evoluzioni nel tempo consente di individuare tre macroambiti di interesse: l'edilizia residenziale privata, l'edilizia residenziale sociale (ERS) e l'edilizia destinata alle attività economiche.

### 3.1. *L'edilizia residenziale privata*

L'edilizia residenziale privata costituisce il campo di elezione tipico di Piani casa promossi con l'obiettivo di rilanciare la domanda nel settore edilizio senza oneri per la finanza pubblica. Alcune Regioni, fin dall'approvazione delle loro leggi, estesero l'ambito di operatività dei Piani anche agli immobili utilizzati per lo svolgimento delle attività economiche. Con le sole eccezioni della Sicilia e del Piemonte, anche quelle che allora non fecero questa scelta consentirono l'applicazione dei benefici anche agli immobili a destinazione mista, purché almeno il 50% della loro volumetria fosse destinato a residenza (con punte del 70-75% in Calabria, Emilia-Romagna e Puglia). L'esclusione degli edifici a destinazione mista avrebbe ristretto lo *stock* di quelli potenzialmente interessati ai Piani, poiché avrebbe impedito l'accesso ai premi per gli immobili residenziali i cui piani bassi sono occupati da attività commerciali, artigianali e terziarie.

Nella figura 1 sono riportate, per ogni Regione, le percentuali dei premi per gli interventi di ampliamento e per quelli di demolizione e ricostruzione. Nella definizione della misura dei premi, la maggioranza delle Regioni non si è discostata, sia per gli ampliamenti sia per le demolizioni e ricostruzioni, dalle percentuali previste dall'intesa del 1° aprile 2009.

Figura 1 – *Percentuale del premio per interventi di ampliamento e di demolizione e ricostruzione di edifici residenziali*

<b>REGIONE</b>	<b>AMPLIAMENTO</b>	<b>DEMOLIZIONE</b>
Abruzzo	+ 20% (max 200 mc)	+35% obbligo classe energetica B
Basilicata	+ 20%: max 200 mq per edificio monofamiliare; max 400 mq per edificio plurifamiliare	+30%
Calabria	+20%: max 70 mq su edifici max 1.000 mq	+35%
Campania	+ 20% per edifici: a) uni-bifamiliari; b) di volume max 1.500 mc; c) max tre piani fuori terra	+35%
Emilia-Romagna	+20%: max 70 mq su edifici max 350 mq	+35% obbligatorio aumento 25% standard energetico
Friuli V.G.	+ 35% (max 200 mc)	+50% per edifici incongrui
Lazio	+20% (max 70 mq)	+35%
Liguria	Premio variabile con dimensione edificio (max 170 mc su edificio di max 1.500 mc)	+ 35% max 700 mc su edifici di max 2500 mc
Lombardia	+20%: max 300 mc su edifici uni-bi familiari	+30% obbligatoria riduzione fabbisogno energetico 30%
Marche	+ 20% volume (max 200 mc in zona agricola)	+30% obbligatorio aumento del 15% standard energetico +40% con punteggio 2 del protocollo energetico Itaca-Marche
Molise	+30% (con riduzione fabbisogno energetico 20%)	+35%
Piemonte	+ 20%: max 200 mc su edifici uni e bi-familiari fino a volume finale di 1.200 mc	+25% e +35% con efficienza energetica rispettivamente 1,5 e 2,5 del protocollo Itaca
Pr. Bolzano	max a 200 mc fuori terra su edifici di almeno 300 mc fuori terra	Demolizione consentita se edificio ricostruito in classe A
Pr. Trento		+15%
Puglia	+20% (max 300 mc; 400 mc con elevazione standard energetico)	+35%
Sardegna	+ 20% volumetria	+30%
Sicilia	+20% fino a 200 mc edifici uni o bifamiliari a uso residenziale e/o uffici di volume max 1.000 mc	+25% con obbligo uso bioedilizia

(segue)

REGIONE	AMPLIAMENTO	DEMOLIZIONE
Toscana	+20% su edificio: a) unifamiliare esteso da terra a tetto; b) bifamiliare o comunque di superficie max 350 mq	+35%
Umbria	+25% (minimo 30 mq) per: a) tipologia unifamiliare o bifamiliare; b) tipologia diversa max 500 mq	+25%; +35 se intervento su almeno 3 edifici per riqualificazione urbanistica
Valle D'Aosta	+20%	+35%
Veneto	+20% (consentito fino a 150 mc per edifici unifamiliari destinati a prima casa)	+70%/80%

Fonte: Testi vigenti delle leggi regionali sui Piani casa

Per gli interventi di ampliamento è previsto un incremento della superficie o del volume esistente prevalentemente del 20%. La quasi totalità delle Regioni pone un tetto al volume aggiuntivo, fissato in genere in 200 metri cubi o in una superficie corrispondente a questo volume. In alcuni casi non è posto alcun limite alla dimensione e alla tipologia dell'edificio esistente sul quale può essere realizzato l'intervento; in altri, invece, è proprio partendo da tale limite, e dato il livello percentuale del premio, che si determina di quanto può aumentare il volume dell'abitazione esistente. In generale la superficie premiale può soddisfare un fabbisogno di spazio aggiuntivo di molto superiore a quello corrispondente a una stanza, per avvicinarsi a quello di un appartamento di media dimensione. Con l'unica eccezione della Liguria, le Regioni non pongono un limite alla volumetria esistente degli edifici per gli interventi di demolizione e ricostruzione. Le percentuali dell'incremento consentito oscillano tra il 50% (Friuli V.G.<sup>11</sup>) e il 15% (Provincia di Trento<sup>12</sup>), con il 35% come percentuale più frequente. In pochi casi le Regioni hanno modificato nel tempo il livello dei premi definiti al momento dell'entrata in vigore delle loro leggi; il caso più rilevante è quello del Veneto, per gli interventi di demolizione e ricostruzione, che ha portato la percentuale del premio dall'iniziale 40% al 70%<sup>13</sup>.

(11) Lettera a), c. 1, art. 60 l.r. 19/2009 Friuli Venezia Giulia.

(12) C. 1, art. 15 l.p. 4/2010 Provincia di Trento.

(13) C. 2, art. 3 l.r. 14/2009 Veneto.

Le percentuali dei premi riportate nella figura 1 possono essere considerate livelli base. Alcuni Piani prevedono una loro elevazione oscillante tra il 5% e il 10% se la qualità degli interventi edilizi realizzati supera quella *standard*. Per beneficiare di un premio maggiorato occorre, a seconda dei casi, utilizzare tecniche e materiali di edilizia sostenibile, impiegare fonti di energia sostenibile, ridurre il rischio sismico e il consumo energetico oltre i livelli previsti dalle specifiche normative in materia. Negli interventi di ampliamento l'ulteriore premio è spesso subordinato al raggiungimento di determinati risultati qualitativi per l'intero edificio e non solo sulla parte di nuova costruzione. Soprattutto in quest'ultimo caso, non è azzardato avanzare qualche dubbio sul fatto che i costi da sostenere per soddisfare le condizioni richieste per beneficiarne siano almeno compensati dal valore della maggiorazione del premio.

Quanto gli incrementi dei premi, rispetto ai livelli base, possano influire sulle decisioni dei proprietari degli immobili dipende dalle specifiche circostanze in cui esse devono essere assunte. Non ci sarebbe, però, da stupirsi se la loro fruizione determinasse un peggioramento della fattibilità economica a realizzare gli interventi, anziché un suo miglioramento rispetto all'ipotesi in cui si possa usufruire del livello base del premio. In termini più generali, una sintetica valutazione degli effetti dei premi sul segmento residenziale del mercato edilizio può essere fatta considerando le due componenti della domanda, quella "per necessità" e quella "per convenienza"<sup>14</sup> che, secondo i suoi promotori, dovrebbero essere soddisfatte dalla politica che stiamo esaminando.

La domanda di spazi "per necessità", sebbene possa interessare anche quelli per lo svolgimento delle attività economiche, dovrebbe riguardare principalmente l'edilizia residenziale privata. Essa, pertanto, dovrebbe essere alimentata dalle famiglie, le quali, cogliendo l'opportunità offerta dai Piani, potrebbero realizzare spazi aggiuntivi rispetto a quelli disponibili per migliorare la loro condizione abitativa; dovrebbero, allora, realizzare soprattutto interventi di ampliamento degli immobili in cui già abitano. Sull'effettiva necessità di spazi aggiuntivi, per far fron-

---

(14) R. LUNGARELLA, *I Piani casa di madama Dorè*, Bologna, Clueb, 2012.

te a una sovrautilizzazione di quelli già disponibili, sono stati avanzati dei dubbi<sup>15</sup>. Tuttavia, anche ammettendo l'esistenza di una domanda di tali spazi, il suo mancato soddisfacimento non necessariamente deve essere dovuto ai limiti posti dalle previsioni dei piani regolatori vigenti. Ritenere che il superamento di tali previsioni, con la concessione dei premi, sia l'unico ostacolo da superare per rendere effettiva quella domanda dà per scontata la disponibilità, da parte delle famiglie, delle risorse finanziarie necessarie per sostenere le spese degli interventi di ampliamento.

La domanda "per convenienza" dovrebbe essere alimentata soprattutto dagli interventi di demolizione e ricostruzione. Per le persone fisiche è improbabile che il premio, anche se fosse più elevato del suo livello effettivo, possa costituire un incentivo sufficiente per sostenere l'investimento della demolizione e ricostruzione dei loro immobili; ciò è tanto più vero per le famiglie che riescono ad acquistare un'abitazione solo dopo anni di risparmio, prima, e di ammortamento di un mutuo, poi. Questo segmento della domanda dovrebbe interessare soprattutto le imprese e gli altri soggetti economici che professionalmente investono nell'edilizia, e assumono le loro decisioni in base a valutazioni di convenienza economica. Anche con previsioni in linea di massima generose (premio del 35% e nessun limite alla dimensione dell'immobile da demolire né al volume aggiuntivo) si può tuttavia dubitare della convenienza a realizzare questa tipologia d'intervento. Quando la demolizione non riguarda un edificio fatiscente che dovrebbe essere comunque abbattuto e ricostruito, la realizzazione dell'intervento inizia a essere economicamente conveniente se il valore monetario del premio (cioè il valore monetario della capacità edificatoria gratuita) è almeno sufficiente a coprire le spese per la demolizione dell'immobile esistente e per la costruzione di un nuovo edificio di pari superficie. Anche nel caso di un edificio con una vetustà di 50-60 anni, quindi non proprio nuovo, è difficile che questa condizione possa realizzarsi; anche nel caso di palazzi residenziali ubicati in aree centrali, dove il valore delle aree edifica-

---

(15) A.LANZANI, F.ZANFI, *Piano casa. E se la domanda fosse quella di ridurre gli spazi?*, in A.LANZANI, *In cammino nel paesaggio. Questioni di geografia e urbanistica*, Roma, Carocci, 2011, p. 126 ss.

bili è alto, ma dove, conseguentemente, è elevato anche il valore degli immobili esistenti. Inoltre, i proprietari degli immobili dovrebbero disporre dei capitali necessari per finanziare la costruzione dei nuovi edifici (ed eventualmente l'acquisto di una nuova area edificabile, in caso di delocalizzazione) ed essere propensi ad accollarsi il rischio di mercato, se gli interventi sono realizzati da società commerciali. Un rischio che in questi anni di operatività dei Piani è diventato sempre più forte, manifestandosi in un consistente *stock* di abitazioni invendute, ma alimentato da un mercato già fiacco quando la nostra politica fu proposta. La realizzazione degli interventi di demolizione e ricostruzione trova un ostacolo anche nella frammentazione del mercato immobiliare, particolarmente accentuata nel settore dell'edilizia abitativa, come dimostra l'elevata diffusione della casa in proprietà, in abitazioni mono e bifamiliari nei paesi e, nel caso dei centri urbani più grandi, nei condomini. Ma anche nel segmento della locazione la proprietà è poco concentrata: dei circa 4,2 milioni di abitazioni date in affitto, poco più di 150 mila sono di proprietà di imprese, mentre i 2,7 milioni di abitazionilocate con contratto registrato di proprietà di persone fisiche hanno ben 2 milioni di proprietari<sup>16</sup>. È relativamente piccolo, quindi, il numero di proprietari con patrimoni di una qualche consistenza, o anche solo di un intero edificio.

### ***3.2. L'edilizia per le attività economiche***

Uno dei punti di mediazione che facilitarono la sottoscrizione dell'intesa Stato-Regioni-enti locali dell'aprile 2009 fu l'eliminazione dell'obbligo, per le Regioni, di prevedere la concessione di premi anche per gli interventi di ampliamento, di ristrutturazione edilizia e di demolizione e ricostruzione degli immobili con destinazioni non residenziali. Restò, ovviamente, per esse la facoltà di prevederlo. Alcune Regioni se ne avvalsero fin dall'approvazione delle loro leggi (Marche, Molise, Piemonte, Sardegna ecc.). Altre a questa scelta sono pervenute successivamente; anche nel loro caso, tuttavia, già da prima che ciò avvenisse si poteva intervenire sugli immobili di cui solo una quota minoritaria della

---

(16) Agenzia del Territorio, *Gli immobili in Italia 2010. Distribuzione del patrimonio e dei redditi dei proprietari*, <http://www.agenziaentrate.gov.it>, 2010.

loro superficie o volume avesse una destinazione diversa dalla residenza. Abruzzo, Emilia-Romagna, Toscana e le Province di Trento e Bolzano tennero gli immobili con destinazioni non residenziali del tutto al di fuori dei confini dei loro Piani. Attualmente oltre che nelle due Province autonome questa restrizione persiste solo in Abruzzo.

I Piani regionali, anche relativamente al segmento degli immobili non residenziali, presentano ognuno proprie specificità, tanto per le destinazioni d'uso eleggibili quanto per gli altri criteri e limitazioni posti alle applicazioni dei benefici previsti. Un terzo delle Regioni (Basilicata<sup>17</sup>, Calabria<sup>18</sup>, Lazio<sup>19</sup>, Liguria<sup>20</sup>, Piemonte<sup>21</sup>, Puglia<sup>22</sup>, Sicilia<sup>23</sup>) ha posto un limite alla volumetria dell'immobile esistente e/o al suo aumento. Nelle prime tre delle Regioni citate i premi per gli interventi di ampliamento sono ammessi se la superficie dell'edificio sta tra i 200 e i 500 mq; solo in Liguria e in Piemonte la superficie dell'edificio esistente può toccare i 10.000 mq. Nelle altre Regioni i premi non devono oltrepassare una percentuale della superficie esistente, ma possono essere applicati anche a immobili di grandissime dimensioni.

In alcuni casi (quali Liguria, Molise, Puglia, Veneto) le leggi regionali prevedono, tanto per gli ampliamenti quanto per le demolizioni e ricostruzioni, la concessione dei premi indistintamente per la generalità delle destinazioni d'uso diverse dalla residenza. La maggioranza delle Regioni ha invece specificato, per almeno una delle due tipologie di intervento, le destinazioni ammesse. Generalmente i premi sono concessi per gli immobili destinati genericamente ad attività produttive, industriali e artigianali; in alcuni casi sono estesi agli edifici per attività commerciali o turisti-

---

(17) C. 3 art. 2 l.r. 25/2009 Basilicata.

(18) Art. 4 l.r. 21/2010 Calabria.

(19) C. 1, art. 3 l.r. 21/2009 Lazio.

(20) C. 1, art. 7 l.r. 49/2009 Liguria.

(21) Commi 1 e 5 art. 7 l.r. 20/2009 Piemonte.

(22) Art 3 l.r. 14/2009 Puglia.

(23) C. 1, art. 10 l.r. 6/2010 Sicilia.

co-ricettive o di servizi (es. Campania<sup>24</sup>, Lazio<sup>25</sup>, Friuli V.G.<sup>26</sup>, Piemonte<sup>27</sup>, Sardegna<sup>28</sup>, Valle d'Aosta<sup>29</sup>). Anche relativamente alle destinazioni d'uso, le restrizioni interessano principalmente gli interventi di ampliamento. La lista delle limitazioni varia da una Regione all'altra, ma nessuna l'ha estesa anche agli interventi di demolizione e ricostruzione.

Figura 2 – *Percentuale del premio per interventi di ampliamento e di demolizione e ricostruzione di edifici non residenziali*

REGIONE	AMPLIAMENTO	DEMOLIZIONE
Basilicata	+ 15% su edifici di max 250 mq + 15% in zone D, consorzi industriali e pip	+30%
Calabria	+ 20% (max 200 mq) +25% (max 500 mq destinazioni produttive, industriali, artigianali)	+35%
Campania	Opere interne con cambio destinazione d'uso su edifici per attività produttive, commerciali, turistico-ricettive e servizi su edifici max 500 mq o riqualificazione e adeguamento delle strutture esistenti	Aumento del rapporto di copertura dal 50 al 60%
Friuli V.G.	+35%: max 200 mc su edifici per attività alberghiera, ricettivo-complementare, direzionale; max 1.000 mq su edifici con destinazione produttiva	+50% per edifici incongrui
Lazio	+25%: max 500 mq per attività produttive, artigianali, ricettivo-alberghiere; per strutture alberghiere anche con cambio destinazioni. +20%: max 200 mq su edifici a servizi socio-assistenziali	+35% max 350 mq
Liguria	Premio variabile con dimensione edificio (max 170 mc su edificio di max 1.500 mc) su edifici a uso socio-assistenziale e socio-educativo	+35% su edifici max 10.000 mc

(segue)

(24) C. 7, art. 4 e c. 6-bis, art. 7 l.r. 19/2009 Campania.

(25) C. 1, art. 3 e c. 2, art. 7 l.r. 21/2009 Lazio.

(26) C. 1, art. 58 l.r. 19/2009 Friuli Venezia Giulia.

(27) C. 7, art. 4 l.r. 20/2009 Piemonte.

(28) Art. 4 l.r. 4/2009 Sardegna.

(29) C. 2, art. 1 l.r. 24/2009 Valle d'Aosta.

REGIONE	AMPLIAMENTO	DEMOLIZIONE
Lombardia		+30% per sostituzione edifici industriali e artigianali. Senza premio trasformazione in abitazioni di edifici non residenziali localizzati in zone residenziali
Marche	+20 % in zone con destinazione industriale, artigianale, direzionale, commerciale, agricola	+30% obbligatorio aumento del 15% standard energetico +40% con punteggio 2 del protocollo energetico Itaca
Molise	+30% (con riduzione fabbisogno energetico 20%)	+35%: max 300 mc per attività turistiche e sportive
Piemonte	+20% (max 2.000 mq) per attività artigianale, produttiva, direzionale effettivamente utilizzati	+20%: max 2.000 mq per edifici per attività artigianale produttiva direzionale; max 1.500 mq di aumento destinazione turistico ricettiva. +30% con soppalchi per attività artigianale, produttiva direzionale
Puglia	+20% edifici non residenziali volume max 500 mc	+35%
Sardegna	+ 20% su edifici destinati a servizi connessi alla residenza e ad attività produttive. Su edifici per uso turistico ricettivo in base a distanza dalla battigia	+30% per edifici per attività turistico-ricettive, produttive
Sicilia	+ 20%: max 200 mc su edifici per uffici di volume max 1.000 mc + 16%: max 400 mq per altre destinazioni (necessariamente in aree D e pip). Esclusi uso alberghiero, turistico-ricettivo, commerciale	+25% max 400 mq (solo in aree D e pip). Esclusi edifici a carattere alberghiero, turistico-ricettivo e commerciali
Toscana	+20%	
Umbria	+ 30%	
Valle D'A.	+ 20% su edifici per attività produttive, artigianali, commerciali, turistiche e ricettive	+35% per attività produttive, artigianali commerciali, turistico-ricettive
Veneto	+ 20%	+70%/80%

Fonte: Testi vigenti delle leggi regionali sui Piani casa

Con riferimento agli immobili per lo svolgimento delle attività economiche la distinzione tra domanda per necessità e domanda per convenienza è molto meno netta, rispetto a quanto può esserlo per gli immobili residenziali; ed è meno univoco l'abbinamento tra quella per necessità e gli interventi di ampliamento, da un lato, e tra quella per convenienza e gli interventi di demolizioni e ricostruzioni, dall'altro.

Poiché gli edifici sono destinati allo svolgimento di attività economiche, nuovi spazi rispetto agli esistenti, e a quelli eventualmente realizzabili in base alle previsioni non ancora attuate dei PRG, possono essere necessari per espandere la produzione (in caso di capannoni industriali, per esempio) o per realizzare un nuovo assetto organizzativo di un'azienda. Dall'analisi dei Piani emerge, però, che solo in Campania<sup>30</sup> la concessione del premio è condizionata all'espansione dell'attività, misurata con l'incremento dell'occupazione, ma unicamente per la delocalizzazione delle industrie inquinanti incompatibili con gli insediamenti residenziali circostanti. In Piemonte<sup>31</sup> per avvalersi del premio (fino al 50% della superficie esistente) è sufficiente che i fabbricati con destinazione artigianale, produttiva e direzionale siano utilizzati, mentre dalla legge marchigiana vigente è stata cassata l'iniziale previsione normativa – peraltro applicabile solo agli interventi di ampliamento – che permetteva di espandere le superfici unicamente per esigenze produttive. È però verosimile ritenere che gli operatori economici che si accollano gli investimenti necessari per realizzare nuove superfici lo facciano principalmente per espandere le loro attività; più difficile che le decisioni di avvalersi dei premi siano assunte nello svolgimento di un'attività di tipo immobiliare, come è più probabile possa succedere nel caso delle demolizioni e ricostruzioni degli edifici residenziali.

Le percentuali di aumento delle superfici che le Regioni accordano agli immobili con destinazioni non residenziali sono, nel complesso, dello stesso ordine di grandezza di quelle previste per gli edifici residenziali. La fattibilità economica degli interventi su questi immobili dipende dal valore dei diritti edificatori concessi in deroga e da quello derivan-

---

(30) C. 5-bis, art. 7 l.r. 19/2009 Campania.

(31) C. 1, art. 7 l.r. 20/2009 Piemonte.

te, eventualmente, dalla trasformazione delle destinazioni d'uso. Questa seconda componente dell'incremento di valore potrebbe costituire un incentivo anche più forte di quello del premio. Le Regioni hanno fatto, però, un ricorso moderato alla possibilità di modificare le destinazioni d'uso. Nel caso di interventi realizzati su singoli immobili, le hanno vietate del tutto o per un certo numero di anni (normalmente 5 o 10 anni) dalla loro conclusione. Solo alcune (Molise, sia per gli ampliamenti sia per le demolizioni e ricostruzioni, e Calabria, Campania e Puglia per una di queste due tipologie di interventi) le permettono senza particolari vincoli. Le Regioni non hanno fatto un ricorso massiccio ai cambiamenti incondizionati delle destinazioni d'uso neanche per incentivare la realizzazione di programmi complessi di trasformazione o riqualificazione edilizia e urbanistica, il recupero di aree degradate o del patrimonio edilizio dismesso a destinazione economica. Questi tipi di programmi sono disciplinati nei Piani casa di Basilicata<sup>32</sup>, Calabria<sup>33</sup>, Campania<sup>34</sup>, Lazio<sup>35</sup>, Molise<sup>36</sup>, Piemonte<sup>37</sup> e Valle d'Aosta<sup>38</sup>. Alle trasformazioni delle destinazioni d'uso si è piuttosto ricorso per tentare di accrescere l'offerta di alloggi di ERS.

### 3.3. *L'edilizia residenziale sociale*

La definizione di ERS che dà il decreto del Ministro dei trasporti e delle infrastrutture del 22 aprile 2008 comprende gli alloggi offerti da operatori privati a prezzi di vendita e canoni d'affitto più bassi di quelli di mercato e gli immobili residenziali di proprietà degli enti pubblici<sup>39</sup>. Dieci Regioni hanno espressamente previsto la concessione di premi per

---

(32) Art. 4-bis l.r. 25/2009 Basilicata.

(33) Art. 8 l.r. 21/2010 Calabria.

(34) Artt. 6 e 7 l.r. 19/2009 Campania.

(35) Art. 7-bis e art. 9 l.r. 21/2009 Lazio.

(36) C. 3, art. 11 l.r. 30/2009 Molise.

(37) Art. 14 l.r. 20/2009 Piemonte.

(38) Art. 4 l.r. 23/2009 Valle d'Aosta.

(39) R. LUNGARELLA, *Social housing: una definizione inglese di "edilizia residenziale pubblica"?*, in questa *Rivista*, 3-4, 2010, p. 271 ss.

realizzare questi alloggi. Esse disciplinano tipologie di operazioni “parallele” a quelle “ordinarie”. Sia in queste sia nelle restanti Regioni si deve, però, ritenere che gli alloggi di ERS non siano esclusi dagli stessi premi “ordinari” accordati agli interventi edilizi realizzati sulla generalità degli immobili residenziali. Il quadro delle operazioni parallele è dettagliato nella figura 3. Le tipologie d'intervento considerate e le misure premiali sono differenti da Regione a Regione. Una possibile chiave di analisi permette di separare le previsioni relative ai soli alloggi di proprietà pubblica da quelle che riguardano anche gli alloggi di ERS di proprietà privata. Marche<sup>40</sup> e Piemonte<sup>41</sup> (insieme alla Lombardia, la cui legge non è, però, più in vigore) prevedono l'applicazione dei loro Piani alla componente pubblica dell'ERS. Altre quattro Regioni (Calabria<sup>42</sup>, Campania<sup>43</sup>, Lazio<sup>44</sup> e Molise<sup>45</sup>) hanno disciplinato gli interventi sugli alloggi pubblici separatamente dalle altre tipologie di alloggi di ERS. Il Molise<sup>46</sup> consente un aumento del 35% degli indici delle aree edificabili già possedute dagli IACP. Nelle altre tre Regioni citate gli incrementi di volumetria sono concessi per favorire la riqualificazione di aree urbane degradate con la presenza di alloggi pubblici o di quartieri interamente di edilizia residenziale pubblica, la realizzazione di programmi di rigenerazione urbana o altre tipologie di programmi complessi. In questi casi l'obiettivo perseguito più che un suo incremento è, verosimilmente, il miglioramento del patrimonio esistente, non di rado in condizioni di degrado edilizio e urbanistico. Quando non sono ad essi uguali (Piemonte e Molise), i premi previsti dalle Regioni per gli alloggi di proprietà pubblica sono, in genere, di poco più generosi di quelli concessi per le stesse tipologie di interventi effettuati sugli immobili privati. Tuttavia, se anche i premi fossero più elevati si potrebbe sempre dubitare della loro adeguatezza come “risorsa” per

---

(40) Art. 4 l.r. 22/2009 Marche.

(41) Art. 3 l.r. 20/2009 Piemonte.

(42) Art. 8-*bis* l.r. 21/2010 Calabria.

(43) C. 3, art. 7 l.r. 19/2009 Campania.

(44) Art 3-*ter* l.r. 21/2009 Lazio.

(45) Art. 6 l.r. 30/2009 Molise.

(46) C. 8, art. 3 l.r. 30/2009 Molise.

finanziare programmi di miglioramento del patrimonio residenziale dei Comuni e degli IACP (o degli enti che li hanno sostituiti). Paradossalmente, si potrebbe perfino ritenere che con il livello dei premi crescano anche le difficoltà di realizzazione degli interventi: più ampie sono le superfici da realizzare, maggiori diventano gli investimenti che gli enti proprietari devono sostenere. I bassi canoni pagati per gli alloggi pubblici difficilmente sarebbero sufficienti per ammortizzare gli eventuali mutui accesi per finanziare la loro realizzazione. Gli investimenti dovrebbero, pertanto, essere finanziati con risorse degli enti proprietari, o comunque pubbliche. Questa eventualità mal si concilia con l'obiettivo originario del Piano casa: quello della riforma a costo zero per i bilanci pubblici. A prescindere da questa considerazione, resta il fatto che la grave situazione della finanza pubblica rischia di trasformare i premi in una risorsa sterile. È per questa consapevolezza, forse, che alcune Regioni (per esempio Lombardia) hanno previsto la possibilità di cedere a operatori privati i diritti edificatori derivanti dai premi, con l'impegno, però, di utilizzare gli introiti per realizzare alloggi per la vendita e la locazione a condizioni stabilite dalle convenzioni con i Comuni.

Figura 3 – *Previsioni dei Piani casa regionali in materia di edilizia residenziale sociale*

<p><b>Basilicata</b>  <i>Edilizia residenziale sociale</i>          La Regione promuove programmi integrati di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana in Comuni ad alta tensione abitativa o con &gt; 10.000 abitanti con 40% volume per edilizia sociale.</p>
<p><b>Calabria</b>  <i>Edifici di proprietà pubblica</i>          Riqualificazione aree urbane degradate con aumento 50% volume per interventi di demolizione e ricostruzione e di ristrutturazione urbanistica.  <i>Edilizia residenziale sociale</i>          - Per riqualificazione aree urbane degradate i Comuni anche su proposta di privati individuano ambiti di trasformazione urbanistica ed edilizia con da parte dei proprietari di aree o immobili da destinare a ERS.          - I Comuni possono approvare programmi per l'ERS per reperimento di aree in Piani pubblici o privati anche decaduti (esclusi i pip) nelle aree non residenziali ma connesse con la residenza.          - In programmi bonifica urbanistico-edilizia con recupero o delocalizzazione volumetriche edifici incongrui anche non residenziali aumento del 30% volume esistente e cambio di destinazione se realizzazione 70% a ERS. Aumento del 35% del volume con 20% riservato ERS di edifici residenziali e aumento del 50% per riserva edilizia sociale del 70%.</p>

**Campania***Edifici di proprietà pubblica*

Aumento del 50% del volume per interventi in aree urbane da riqualificare.

*Edilizia residenziale sociale*

- Per riqualificazione aree urbane degradate i Comuni devono concludere, anche su proposte private, individuare ambiti di trasformazione urbanistica ed edilizia con da parte dei proprietari di aree o immobili da destinare a ERS.

- Per immobili dismessi consentiti interventi di sostituzione edilizia a parità di volumetria esistente, anche con cambiamento di destinazione d'uso, con realizzazione del 30% ERS.

- Trasformazione in residenziale di edifici di volume max 10.000 mc con destinazione: a) uffici, abitazione o alloggi di servizio con 20% per edilizia convenzionata; b) a residenze turistico-alberghiere con realizzazione del 35% ERS.

**Lazio***Edifici di proprietà pubblica*

Per la riqualificazione dei quartieri di edilizia residenziale pubblica i comuni possono aumentare le previsioni urbanistiche delle aree già destinate a ERP.

*Edilizia residenziale sociale*

- Trasformazione edifici non residenziali dismessi o mai utilizzati con aumento del 30% (con condizione soddisfatta con alloggi già realizzati) della superficie se destinata ad alloggi a canone calmierato una quota della superficie: a) del 30% entro il limite di 10.000 mq; b) del 35% tra 10.000 e 15.000 mq.

- Trasformazione aree edificabili libere non residenziali in residenziali fino a 10.000 mq con 10% (20% con condizione soddisfatta con alloggi già realizzati) della superficie per alloggi canone calmierato; oltre il limite di 10.000 se tutta la superficie a canone calmierato (e 10% della superficie esistente con destinazione non residenziale).

- Aumento del 75% del volume con trasformazione a residenza di edifici industriali dismessi, parzialmente utilizzati o degradati, in programma integrato per il riordino urbano e delle periferie se 25% volume per ERS.

**Liguria***Edilizia residenziale sociale*

Trasformazione in residenza di immobili non residenziali di volume non superiore a 10.000 mc senza premio volumetrico se 20% trasformata in edilizia residenziale convenzionata (che può essere monetizzata).

**Lombardia***Edifici di proprietà pubblica*

Aumento del 40% volume per riqualificazione quartieri ERP.

**Marche***Edifici di proprietà pubblica*

Aumento del 50% volume per interventi di demolizione e ricostruzione.

**Molise***Edifici di proprietà pubblica*

Aumento per gli IACP del 35% su aree già destinate peep, edilizia convenzionata e sovvenzionata.

*Edilizia residenziale sociale*

In Comuni sprovvisti o con poche aree per ERS anche i privati possono promuovere programmi per sopprimerli.

I Comuni possono individuare aree degradate da riqualificare nelle quali, anche su richiesta dei proprietari, concedere ulteriori agevolazioni con riserva del 20% della nuova volumetria a edilizia convenzionata.

**Piemonte***Edifici di proprietà pubblica*

Aumento del 20% volume edifici di edilizia sovvenzionata.

**Puglia***Edilizia residenziale sociale*

Aumento 45% volume di immobili residenziali in programmi di rigenerazione urbana se 20% volume totale per ERS.

Fonte: Testi vigenti delle leggi regionali sui Piani casa

Relativamente agli interventi di ERS promossi dagli operatori di mercato, i premi disciplinati dai Piani possono diventare un incentivo sufficientemente robusto per la loro realizzazione solo a particolari condizioni. L'analisi delle previsioni delle singole Regioni consente di sottolineare alcune scelte comuni a quasi tutti i Piani. Nessuna Regione richiede che l'intera superficie sia destinata alla realizzazione di alloggi di edilizia sociale. Tutte prevedono che solo una quota di essa abbia questa finalità. Gli investimenti in ERS sono economicamente meno convenienti di quelli in abitazioni da vendere o affittare a condizioni di mercato. Per compensare il loro minor rendimento, e incentivare gli operatori privati a realizzarli, i Piani prevedono un premio superiore a quello riconosciuto agli interventi senza ERS. I livelli dei premi e delle quote di superficie destinate a ERS variano da Regione a Regione. Per i dettagli si rinvia alla lettura della figura 3. Qui è solo opportuno osservare che il ricorso alla concessione di diritti edificatori extra, rispetto a quelli ordinari previsti dai Piani, può anche non rivelarsi uno strumento efficace per accrescere l'offerta di alloggi di ERS. Questo esito è molto più probabile nel caso in cui si richieda di destinare a questa finalità una parte rilevante dell'immobile in cambio di un premio relativamente modesto.

Nelle operazioni di bonifica urbanistico-edilizia promosse dalla Regione Calabria, ad esempio, è consentito un aumento del 30% della superficie esistente di un immobile a condizione che il 70% di quella risultante dopo l'intervento sia destinata a ERS<sup>47</sup>. In questo caso un premio dello stesso ordine di grandezza di quello riservato alla generalità degli interventi implica un costo, costituito dalla percentuale di ERS, difficile da coprire; soprattutto se l'immobile oggetto dell'intervento era già destinato alla residenza.

---

(47) Art. 9 l.r. 21/2010 Calabria.

I Piani casa affidano l'aumento dell'offerta di ERS alla trasformazione in residenza degli immobili destinati ad attività produttive o terziarie. È una possibilità prevista, per tutte o per determinate tipologie di interventi, dai Piani della Calabria<sup>48</sup>, della Campania<sup>49</sup>, del Lazio<sup>50</sup> e della Liguria<sup>51</sup>. La demolizione di edifici destinati ad attività economiche e la loro ricostruzione come abitazioni difficilmente non genera un incremento di valore. L'aumento può essere di misura tale che i proprietari di quegli edifici potrebbero trovare conveniente trasformarli in residenziali, anche se fosse imposto loro di utilizzare l'intera superficie per l'ERS. La Regione Liguria<sup>52</sup> ritiene che la trasformazione possa risultare profittevole perfino senza la concessione di alcun premio. I benefici che i proprietari degli immobili possono ottenere sono di volta in volta definiti con gli accordi che essi devono sottoscrivere con i Comuni, poiché tutti gli alloggi di ERS sono realizzati in regime di edilizia convenzionata. Il ruolo che i Piani assegnano ai Comuni nella promozione dell'ERS è rilevante anche per altre ragioni. La Calabria<sup>53</sup>, la Campania<sup>54</sup> e il Molise<sup>55</sup> permettono alle amministrazioni comunali di promuovere, anche su proposta degli operatori privati, programmi per accrescere la dotazione, sui loro territori, di aree e immobili da destinare all'ERS.

Come già riscontrato per gli alloggi pubblici, anche gli interventi di ERS di proprietà privata sono previsti soprattutto in operazioni di rigenerazione urbana, di riqualificazione urbanistica ed edilizia di aree degradate e di altre tipologie di programmi complessi. Relativamente ad essi, i Comuni, oltre ad altri importanti compiti, hanno anche quello di delineare gli ambiti territoriali dei programmi complessi, con conseguente in-

---

(48) C. 5, art. 8 l.r. 21/2010 Calabria.

(49) Commi 6 e 6-bis l.r. 19/2009 Campania.

(50) Art. 3-ter l.r. 21/2009 Lazio.

(51) C. 3, art. 7 l.r. 49/2009 Liguria.

(52) C. 3, art. 7 l.r. 49/2009 Liguria.

(53) Art. 8-bis l.r. 21/2010 Calabria.

(54) Cc. 2 e 4, art. 7 l.r. 19/2009 Campania.

(55) C. 1, art. 6 l.r. 30/2009 Molise.

dividuaione degli immobili sui quali applicare i benefici derivanti dalla trasformazione della loro destinazione d'uso. Pertanto, la convenienza economica a realizzare questi interventi dipende dalle previsioni dei Piani casa ma anche dalle decisioni assunte dai Comuni.

#### 4. *Attese ottimistiche e risultati deludenti*

Il Governo era fiducioso che l'attuazione dei Piani casa potesse dare un forte impulso al settore dell'edilizia e, di riflesso, all'insieme dell'economia; anche le Regioni nutrivano la stessa speranza.

Al momento in cui lanciò l'idea, il Presidente del Consiglio affermò che il Piano casa avrebbe stimolato investimenti oscillanti tra i 75 e i 150 miliardi di euro, ma non rivelò la fonte di queste cifre. L'ottimismo del Governo si diffuse, con un fiorire di stime azzardate. Secondo un'indagine svolta dal CRESME, un istituto di ricerca nel settore dell'edilizia, su 1.000 famiglie intervistate ben il 79% era a conoscenza della possibilità di ampliare i propri immobili e il 7% prevedeva di farlo, con la possibilità di edificare 150 milioni di metri cubi<sup>56</sup>. Lo stesso istituto stimò che il Piano avrebbe interessato il 10% dei circa 5 milioni di case unifamiliari di meno di 1.000 metri cubi di volume e il 5% dei 3,7 milioni di villette a schiera, generando investimenti per 42 miliardi di euro tra il 2009 e il 2012<sup>57</sup>; per i soli oneri di urbanizzazione i Comuni avrebbero incassato almeno 4 miliardi di euro, scontandoli del 50% rispetto alle tariffe ordinarie<sup>58</sup>. Altre stime, basate sul peso del settore delle costruzioni sul totale del valore aggiunto nazionale, arrivavano a cifre più prudenti, ma comunque significative: nel breve periodo il Piano casa avrebbe fatto crescere il Pil dell'1,4%, cioè di circa 22 miliardi di euro<sup>59</sup>. Paradossalmente, anche gli oppositori del Piano implicitamente ne riconoscevano il rilievo economico. Il partito dei Verdi stimava in 1,5 miliardi di metri cubi il volume degli immobili realizzati con il Piano, per un investimento complessivo della stratosferica cifra di 500 miliardi di euro.

---

(56) F. TOSO, *Spenderemo 61 miliardi di euro*, in *Il giornale dell'architettura*, 75, 2009, p. 1 ss.

(57) G. SANTILLI, *Piano casa: stime CRESME sulla crescita economica*, in *Il Sole 24 Ore*, 19 maggio 2009.

(58) L. BELLICINI, *Tra opportunità e rischi*, in *Il giornale dell'architettura*, 72, 2009, p. 1 ss.

(59) P. MANASSE, *La casa si allarga ma perde valore*, in *www.lavoce.info*, 24 marzo 2009.

Dopo sei anni dalla formulazione di quelle previsioni, non è agevole valutare l'impatto delle leggi regionali, sebbene il presidente del Consiglio nazionale degli architetti lo valuti «pari a zero»<sup>60</sup>. Nonostante i Piani casa prevedano, nella generalità dei casi, un monitoraggio periodico, i dati disponibili sono pochissimi. Risulta che solo le Regioni Sardegna e Veneto raccolgano, presso i Comuni, informazioni principalmente di carattere urbanistico ed edilizio relative agli interventi realizzati; la partecipazione dei Comuni al monitoraggio è volontaria.

All'ultima rilevazione, della quale la Regione Sardegna ha diffuso i dati, hanno partecipato 71 Comuni, con una popolazione pari al 62% di quella totale<sup>61</sup>. In essi il numero dei procedimenti amministrativi avviati è passato dai poco più di 600 di marzo 2010 ai quasi 22.000 di giugno 2013. Proiettando alla totalità dei Comuni il dato rilevato, la Regione ha stimato in 35.180 il numero complessivo delle istanze presentate, il 50% delle quali avrebbe effettivamente dato luogo ad un intervento edilizio. Con una spesa media per intervento di 38.000 euro, il rilievo economico del Piano è stato stimato, fino alla metà del 2013 (riferimento dell'ultima stima disponibile), in quasi 670 milioni di euro, con un'occupazione diretta in edilizia per circa 650 mila giornate/uomo. Non sembrano numeri da grande successo.

La Regione Veneto ritiene che il suo Piano abbia conseguito risultati migliori. Ad aprile 2013 i Comuni avevano ricevuto quasi 55.000 istanze per l'applicazione della legge regionale, delle quali 43.686 realmente attivate. In prevalenza si è trattato di interventi relativi alla prima casa di abitazione, con un numero relativamente piccolo (quasi 1.200) di demolizione e ricostruzione<sup>62</sup>; il numero delle istanze presentate sarebbe stato rilevante anche nel 2014<sup>63</sup>. L'attuazione del Piano avrebbe generato (fino ad aprile 2013) investimenti intorno ai 2 miliardi di euro,

---

(60) L. BARATTA, F. PATTI, *Piano casa, l'Italia del mattone cade a pezzi*, in <http://www.linkiesta.it/it/article/2014/03/10/piano-casa-litalia-del-mattone-cade-a-pezzi/20030/>, 14 marzo 2014.

(61) Regione Autonoma della Sardegna, *Report sul monitoraggio del Piano casa*, settembre 2013.

(62) Regione Veneto, *Report 2013. I dati sul Piano casa*, maggio 2013.

(63) Regione Veneto, *Monitoraggio del Piano Casa, Situazione al 30.6.2014*, in *Informazione regionale sul Piano casa*, 3, 2014, p. 3.

una stima che presuppone una spesa media tra 40 e 50 mila euro per ogni pratica attivata.

I dati forniti da queste due Regioni contrastano con quelli prodotti da altri enti, i quali mettono in luce un risultato sostanzialmente deludente di questo Piano casa, considerato come la somma dei Piani regionali. Il fatto che la sua attuazione non abbia prodotto gli effetti macroattesi è attestato innanzitutto dal peggioramento fatto registrare dal 2009 ad oggi non solo del prodotto interno lordo, ma anche degli indicatori sull'andamento del settore delle costruzioni, e in particolare al comparto dell'edilizia residenziale. Per citare solo alcuni di quegli indicatori, si può evidenziare che tra il 2009 e il 2013 sul mercato delle abitazioni il numero delle compravendite è calato da 600 mila a 400 mila, gli investimenti sono passati da 24 a 11 miliardi di euro e l'ammontare dei nuovi mutui erogati si è ridotto da 51 a 21 miliardi di euro<sup>64</sup>.

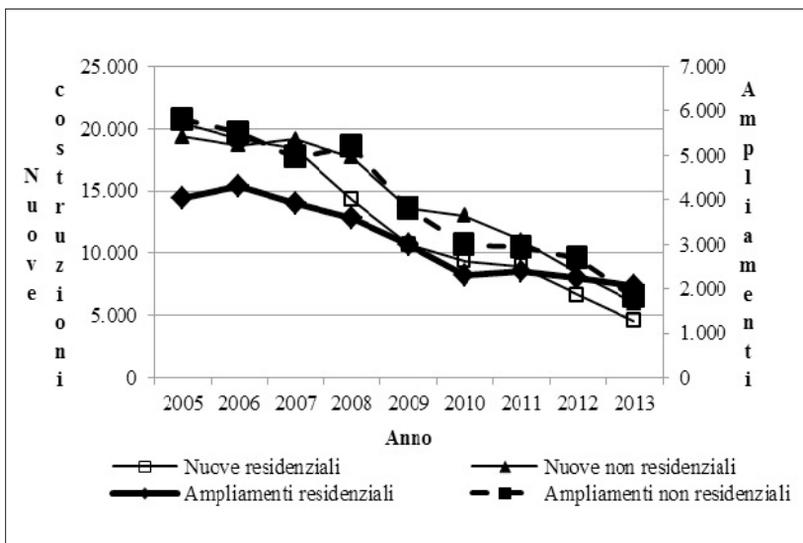
La conferma del risultato deludente dei Piani casa è fornita anche dall'esame dell'indicatore a essi più direttamente e immediatamente reattivo: l'andamento del rilascio dei permessi di costruire, che l'ISTAT pubblica<sup>65</sup>, con cadenza annuale, disaggregati a livello territoriale e per tipologia di intervento. Attualmente i dati sono disponibili fino al 2013 e coprono, quindi, i primi quattro anni di operatività di tutti i Piani casa regionali. Nel grafico 1 è sintetizzato l'andamento della superficie da realizzare con i progetti per i quali sono rilasciati i permessi di costruire tra il 2005 e il 2013. Se anziché la superficie il grafico riportasse il volume o il numero di permessi, le sue curve manterrebbero approssimativamente lo stesso profilo.

---

(64) R. LUNGARELLA, *La questione delle abitazioni al tempo della crisi. Lo strabismo delle politiche*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, 115, 2016, p. 115 ss.

(65) La rilevazione raccoglie, presso i Comuni, i dati relativi ai progetti di nuove costruzioni o di ampliamenti di quelle preesistenti, residenziali e non residenziali, per la cui realizzazione occorre un titolo abilitativo. Tutti i titoli abilitativi (Permesso di costruire, DIA, SCIA o edilizia pubblica) sono classificati sotto l'unica voce «permessi di costruire». Il loro rilascio è subordinato al pagamento degli oneri di urbanizzazione e del contributo sul costo di costruzione. Ciò non garantisce che l'intervento sia sicuramente realizzato, ma l'esborso delle somme relative a quegli oneri scoraggia dal ritirare il permesso chi ritiene di non poter avviare i lavori. Con una buona approssimazione le statistiche sui permessi di costruire possono rappresentare l'andamento dell'attività edilizia, almeno relativamente al numero di interventi. Dal 2010 l'ISTAT chiede ai Comuni di indicare i permessi di costruire ritirati collegati all'applicazione delle leggi regionali sui Piani casa.

Grafico 1 – *Permessi di costruire 2005-2013. Nuove costruzioni e ampliamenti di fabbricati residenziali e non residenziali (superfici in m<sup>2</sup>x1.000)*



Fonte: elaborazioni su dati Istat, Permessi di costruire, <http://www.istat.it/it/archivio/permessi+di+costruire>

L'andamento dei diversi segmenti del mercato edilizio è stato uniforme. Dal 2005-2006, momento in cui il settore toccò il suo picco di crescita, l'attività edilizia iniziò a diminuire nel comparto residenziale come in quello non residenziale, tanto relativamente alle nuove costruzioni quanto agli ampliamenti. Anche successivamente al 2009 le superfici autorizzate dai permessi di costruzione diminuirono per entrambe queste tipologie di interventi.

Gli effetti dell'applicazione dei Piani casa avrebbero potuto manifestarsi soprattutto nel comparto degli interventi di ampliamento, destinati a soddisfare quella che più sopra è stata definita domanda per necessità, anche in ragione del più contenuto importo medio dell'investimento necessario alla loro realizzazione. Dal 2010 le statistiche avrebbero dovuto registrare, quindi, un aumento delle superfici oggetto dei permessi di costruire rilasciati per questa tipologia di opere. Risulta, invece, che la superficie relativa agli interventi di ampliamento negli anni 2010-2013

è stata sempre inferiore a quella del 2009 e ancora più a quella degli anni precedenti, tanto per il segmento dell'edilizia non residenziale quanto per quello dell'edilizia residenziale.

Dal 2010 l'ISTAT chiede ai Comuni di specificare se il permesso di costruire è rilasciato in applicazione delle leggi regionali sui Piani casa. Le statistiche pubblicate non riportano ancora questo dettaglio, ma per gli ampliamenti residenziali i dati relativi agli interventi che danno luogo alla realizzazione anche di nuove abitazioni sono forniti separatamente da quelli relativi ai lavori che danno luogo alla sola realizzazione di nuovi vani.

Tabella 2 – *Tipologia di interventi di ampliamento 2010-2013*

Tipologia di intervento	Anno			
	2010	2011	2012	2013
Ampliamenti con abitazioni				
Abitazioni	9.298	8.908	8.759	7.592
Superficie utile abitabile	781.441	712.970	685.975	591.307
Stanze	32.377	29.811	29.115	24.948
Accessori interni	28.925	27.134	26.230	22.189
Ampliamenti di soli vani				
Stanze	19.008	23.334	23.812	23.780
Accessori interni	20.511	24.899	25.643	24.597
Superficie utile abitabile	486.185	592.663	591.354	581.672
Ampliamenti per altri usi				
Superficie per servizi esterni alle abitazioni	911.040	945.246	825.700	744.989
Superficie destinata ad attività produttive	80.336	77.775	73.575	69.185
Totale ampliamenti				
Volume	7.174.253	7.229.034	6.765.961	6.178.854
Superficie totale	2.300.818	2.399.121	2.251.036	2.070.655

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Permessi di costruire, <http://www.istat.it/archivio/permessi+di+costruire>

In ognuno dei quattro anni per i quali si dispone di queste informazioni, il numero delle nuove abitazioni realizzate con gli interventi di ampliamento ha fatto registrare una tendenza al calo, passando dalle quasi 9.300 unità del 2010 a meno di 7.600 nel 2013, con una riduzione della superficie utile complessiva di circa 200 mila metri quadri (tabella 2).

Tabella 3 – Numero di abitazioni e numero di stanze realizzate con gli interventi di ampliamento per Regioni e per anno

Regione	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	Numero di abitazioni					
Piemonte	1.902	1.589	640	563	536	488
Valle d'A.	23	37	28	56	56	68
Liguria	542	535	223	199	140	124
Lombardia	4.910	3.133	1.324	1.484	1.204	913
Trentino-A.A.	939	1.151	1.393	1.064	840	644
Veneto	2.059	2.136	1.172	1.263	1.375	1.214
Friuli V.G.	441	501	229	162	142	130
Emilia-Romagna	1.336	944	341	365	224	230
Toscana	1.039	619	269	219	173	98
Umbria	444	376	150	89	99	81
Marche	437	405	158	214	214	239
Lazio	1.083	958	434	313	558	614
Abruzzo	918	769	312	301	490	311
Molise	140	84	63	76	67	54
Campania	1.597	1.393	605	789	943	1.137
Puglia	1.806	1.361	623	572	399	322
Basilicata	217	97	55	72	66	39
Calabria	873	640	315	234	280	217
Sicilia	1.322	1.119	539	423	572	366
Sardegna	1.235	1.020	425	450	381	303
Italia	23.263	18.867	9.298	8.908	8.759	7.592
Numero stanze						
Piemonte	6.212	5.114	3.942	3.755	3.764	3.276
Valle d'A.	68	107	235	338	391	411
Liguria	1.845	1.679	1.132	1.155	1.002	931
Lombardia	15.379	10.062	7.192	7.581	6.554	5.499
Trentino-A.A.	3.231	3.889	6.069	4.725	3.934	2.891
Veneto	7.680	7.458	7.398	8.632	8.581	7.881
Friuli V.G.	1.613	1.818	1.318	1.119	1.097	1.070
Emilia-Romagna	4.568	3.425	2.114	2.292	1.532	1.527
Toscana	3.603	2.226	2.047	1.980	1.528	1.101
Umbria	1.602	1.402	749	646	625	623
Marche	1.608	1.460	1.007	1.596	1.602	1.863
Lazio	3.360	2.964	2.111	1.880	3.064	3.644
Abruzzo	3.204	2.806	1.630	1.646	2.542	1.819
Molise	463	321	423	499	442	475
Campania	5.568	5.045	3.357	4.243	5.625	6.393
Puglia	6.345	4.992	3.347	3.136	2.591	2.527
Basilicata	735	377	321	393	354	252
Calabria	3.019	2.316	1.724	1.484	1.580	1.491
Sicilia	4.680	4.006	2.624	2.443	3.100	2.195
Sardegna	4.389	3.864	2.645	3.602	3.019	2.859
Italia	79.172	65.331	51.385	53.145	52.927	48.728

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Permessi di costruire, <http://www.istat.it/it/archivio/permessi+di+costruire>

La realizzazione solo di nuove stanze con l'ampliamento degli edifici esistenti, verosimilmente la tipologia di intervento di maggiore interesse per le famiglie bisognose di nuovi spazi, è passata da circa 19.000 unità nel 2010 a poco più di 23 mila in ognuno dei tre anni successivi; la nuova superficie utile realizzata è stata di 500.000 metri quadri nel 2010 e di circa 600 mila in ognuno degli anni 2011-2013.

Se si sommano le stanze realizzate con le nuove abitazioni e quelle realizzate con l'ampliamento delle abitazioni già esistenti, il *trend* ritorna decrescente: il loro numero complessivo passa da quasi 53.000 nel 2010 a meno di 50.000 nel 2013. La superficie complessiva realizzata con gli interventi di ampliamento è stata di circa 2,3 milioni di metri quadri nei tre anni 2010-2012 e di 2,1 milioni nel 2013. Nel complesso questi sono numeri relativamente piccoli che, comunque, attestano una contrazione dell'attività edilizia rispetto agli anni precedenti.

Impossibile stabilire se la realizzazione, nei quattro anni considerati, delle nuove stanze e delle nuove abitazioni sia avvenuta avvalendosi dei premi previsti dai Piani oppure completando le previsioni non ancora attuate dei piani regolatori. Tuttavia, se anche tutto fosse dovuto ai Piani casa si dovrebbe comunque concludere che il loro effetto economico è stato molto modesto. Ipotizzando una spesa media di 1.000 euro per ogni mq di superficie complessiva realizzata, in quattro anni l'insieme dei Piani avrebbe stimolato investimenti per circa 9 miliardi di euro: una cifra incomparabile al di sotto anche delle più pessimistiche stime di partenza.

La geografia dei risultati prodotti dai Piani casa che emerge dall'analisi delle statistiche Istat sui permessi di costruire è omogenea. Come si rileva dalla tabella 3, in nessuna Regione sembrano aver prodotto un risultato apprezzabile. Se si escludono casi isolati (Valle d'Aosta, Molise, Trentino-Alto Adige), l'anno in cui i Piani casa di quasi tutte le Regioni diventano pienamente operativi, cioè il 2010, segna un crollo diffuso su tutto il territorio sia del numero di abitazioni sia del numero complessivo delle stanze realizzate con gli interventi di ampliamento. Alle stesse conclusioni si giunge analizzando la distribuzione per Regioni dei permessi per la costruzione di nuove costruzioni.

### 5. Sintesi e conclusione

I Piani casa delle singole Regioni possono essere considerati articolazioni territoriali di un'unica politica finalizzata al sostegno dell'economia e del settore immobiliare attraverso la concessione di premi in diritti edificatori. L'analisi svolta mette in luce che i loro risultati sono molto al di sotto delle attese iniziali del Governo nazionale e di molti governi regionali. Anche le associazioni imprenditoriali assicuravano, nel 2009, che il Piano casa sarebbe stato «foriero nel 2010 di una ripresa del settore dell'edilizia»<sup>66</sup>.

La loro sostanziale inefficacia ha reso eccessivo anche il timore che i Piani potessero portare al «collasso il sistema ambientale italiano»<sup>67</sup>, alimentare l'ostilità verso le regole, «indebolire la cultura della pianificazione»<sup>68</sup> con «pratiche degne di un Paese ritardato»<sup>69</sup>. In realtà, si potrebbe perfino sostenere che le deroghe introdotte con i Piani casa, valide solo per determinate tipologie di interventi, costituiscono deviazioni, dalle previsioni e dalle procedure urbanistiche ed edilizie, meno «indisciplinate» di quelle che possono essere concesse con gli accordi pubblico-privati dell'urbanistica negoziata.

Alla luce dei dati ISTAT sui permessi di costruzione, non trovano conferma neanche i timori relativi alle conseguenze negative che i Piani casa avrebbero potuto produrre sul mercato immobiliare. È risultato infondato il timore che gli incrementi di superficie degli edifici esistenti avrebbero potuto «compromettere il mercato delle abitazioni nuove di piccolo taglio, poiché l'ampliamento può costituire una risposta alternativa all'acquisto di una prima casa o di una casa diversa»<sup>70</sup>. Inoltre, anche volendo attribuirle tutta all'applicazione dei Piani casa, l'offerta di nuove abitazioni realizzate con gli interventi di ampliamento è stata tanto esi-

---

(66) A. ARTALE, *Piano Casa: ritardi ed opportunità*, 6° Forum *Edilizia e Territorio*, Roma, 23 giugno 2009, <http://www.formazione.ilsole24ore.com/st/ediliziaeterritorio/atti/Artale.pdf>.

(67) Federazione dei verdi, *Verdi contro Piano del Governo: sarà cemento selvaggio*, 2009, <http://www.verdi.it/politica/24327-casa.-verdi-contro-piano-governo--sara-cemento-selvaggio.html>.

(68) L. MAZZA, *I primi 3 effetti del Piano casa*, in *Il giornale dell'architettura*, 77, 2009, p. 1 ss.

(69) P.C. PALERMO, *Il Piano casa e le politiche del fare*, in *Il giornale dell'architettura*, 73, 2009, p. 1 ss.

(70) A. ARTALE, *Piano Casa: ritardi ed opportunità*, cit.

gua da far legittimamente dubitare che possa avere provocato, come era stato ipotizzato<sup>71</sup>, una riduzione del prodotto interno lordo a seguito di un calo dei consumi, causato, a sua volta, dall'effetto ricchezza negativo dovuto dall'abbassamento del prezzo di equilibrio delle abitazioni e del valore dell'intero patrimonio immobiliare delle famiglie. Da quando questa previsione fu formulata, si è effettivamente verificata questa catena di eventi negativi, ma non certo a causa dei Piani casa.

Qualche Regione aveva sperimentato la concessione dei premi edilizi già prima dell'approvazione dei loro Piani casa<sup>72</sup>. La generalizzazione, con i Piani casa, del ricorso a questo incentivo ha prodotto risultati del tutto insoddisfacenti. Ciò può essere attribuito, più che alle carenze delle architetture dei singoli Piani, alle particolari condizioni negative che hanno caratterizzato, in questi anni, quel mercato dell'edilizia residenziale e non residenziale che proprio questa politica avrebbe dovuto contribuire a risollevare.

Con riferimento alle caratteristiche dei Piani, dall'analisi svolta è emerso che, nel complesso, le Regioni non si sono discostate significativamente dalle indicazioni dell'intesa sottoscritta con lo Stato dell'aprile 2009, soprattutto nella definizione delle percentuali dei premi. Quasi tutte le hanno fissate (fin dall'approvazione delle loro normative) al 20% per gli interventi di ampliamento e al 35% per quelli di demolizione e ricostruzione. Le eccezioni più significative sono quelle del Friuli Venezia Giulia e del Veneto per gli interventi di demolizione e ricostruzione, con premi rispettivamente del 50% e del 70%. Le percentuali di base in molti casi possono crescere di alcuni punti, a fronte di un'elevazione degli standard qualitativi degli interventi. Non necessariamente questi premi aggiuntivi fanno aumentare la convenienza a realizzare gli interventi. Naturalmente i premi sono sempre concessi in deroga alle previsioni quantitative delle pianificazioni urbanistiche e dei regolamenti edilizi comunali. D'altra parte, i Piani si propongono proprio di forzare quelle previsioni.

---

(71) P. MANASSE, *La casa si allarga ma perde valore*, cit.

(72) A. BARTOLINI, *I diritti edificatori in funzione premiale (le c.d. premialità edilizie)*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 4, 2008, p. 429 ss.

Nonostante la sua eliminazione fosse uno dei punti di mediazione dell'accordo Stato-Regioni, solo tre Regioni e le due Province autonome non hanno esteso i confini dei loro Piani anche agli immobili utilizzati per lo svolgimento delle attività economiche (industriali, artigianali, terziarie e altre). Per ogni tipologia di intervento, i premi accordati a questi immobili sono, generalmente, dello stesso ordine di grandezza di quelli previsti per gli edifici residenziali. Dal monitoraggio delle decisioni assunte è emerso che in genere le Regioni non hanno condizionato la concessione dei premi allo sviluppo delle attività svolte negli immobili. È, però, anche risultato che le Regioni hanno fatto un ricorso contenuto alla possibilità di trasformarli in residenza, forse anche per non esporsi all'accusa di favorire operazioni speculative.

Alcune Regioni consentono la trasformazione delle destinazioni d'uso per favorire l'incremento del patrimonio di ERS. Considerato il livello non molto elevato dei premi concessi per la realizzazione di questi interventi, si può ritenere che il cambiamento delle destinazioni d'uso sia quasi il solo incentivo che potrebbe spingere gli operatori di mercato a realizzare edifici con una parte della superficie destinata ad alloggi sociali. Il valore monetario dei premi non è sufficiente neanche per finanziare l'incremento del patrimonio di alloggi di proprietà pubblica. Le spese per realizzare questi interventi devono perciò essere coperte con fondi pubblici; un onere che questa politica aveva l'obiettivo di evitare e che i bilanci pubblici in sofferenza non riuscirebbero, comunque, a coprire.

L'analisi svolta più sopra evidenzia che, anche se i premi fossero più elevati e le condizioni per beneficiarne più permissive di quanto non siano in realtà, è verosimile ritenere che i risultati dei Piani casa difficilmente sarebbero stati più rilevanti di quelli effettivamente ottenuti, dato il contesto di mercato nel quale questa politica fu prima progettata e poi si sarebbe dovuta realizzare.

Nel 2009-2010, quando i Piani avrebbero dovuto iniziare a produrre i loro effetti, il mercato edilizio era già caratterizzato da un'abbondante offerta di abitazioni, cioè della tipologia di immobili sui quali principalmente essi puntavano. Dal 2000 al 2007 furono ritirati, presso gli uffici comunali, quasi 1,9 milioni di titoli abilitativi alla costruzione di nuove abitazioni. Il numero medio annuo di interventi realizzati fu, in

quel periodo, di 230 mila l'anno, 70 mila in più rispetto al quinquennio 1995-1999. Ciò determinò un eccesso di offerta di abitazioni e iniziò a evidenziarsi il forte rallentamento del mercato con una repentina riduzione del numero delle compravendite e il palesarsi di un consistente *stock* di patrimonio invenduto. Se i Piani casa avessero assolto la funzione per la quale furono promossi, la situazione si sarebbe ulteriormente aggravata e il mercato risulterebbe ora ancor più appesantito. All'offerta di abitazioni già sovrabbondante dovuta al lungo ciclo di crescita del settore si sarebbe sommata quella aggiuntiva prodotta dagli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici già residenziali nonché, dove possibile, dalla trasformazione in abitazioni degli immobili per le attività economiche.

Una delle maggiori criticità del mercato edilizio, già al momento in cui il Piano casa fu proposto, poteva essere individuata nella debolezza economica della domanda, dovuta alla divaricazione tra i redditi insufficienti dei potenziali acquirenti e gli elevati valori degli immobili. Per rimettere in moto quel mercato sarebbe stato necessario – ed è ancora ora necessario<sup>73</sup> – creare le condizioni per assorbire l'eccesso di offerta, sostenendo la domanda anche con la concessione di un qualche aiuto finanziario pubblico. Ma l'impiego di risorse pubbliche contraddice il proposito della riforma a costo zero. A parte quanto attribuibile agli errori di progettazione delle singole disposizioni, il deludente esito dei Piani è proprio imputabile a quella che è stata ritenuta<sup>74</sup> una furberia politica dei suoi promotori, che scommisero sulla possibilità di realizzare una misura importante di politica economica puntando esclusivamente su risorse finanziarie private. Alla luce dei risultati conseguiti, non è azzardato sostenere che quella scommessa è stata persa.

---

(73) R. LUNGARELLA, *La questione delle abitazioni al tempo della crisi*, cit.

(74) A. BOITANI, *Il lato oscuro del Piano casa*, cit.