

**SULL'ATTUAZIONE DEL PIANO CASA
ART. 11, D.L. 112/2008**

Il contributo dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili

Nota 1 del 06.08.2008

1. PREMESSA	<i>pag.</i>	1
2. L'OGGETTO	<i>pag.</i>	3
3. I CONTENUTI DEL <i>PIANO CASA</i>	<i>pag.</i>	3
4. GLI INDIRIZZI OPERATIVI	<i>pag.</i>	5
4.1 PROFILI DI GOVERNANCE	<i>pag.</i>	5
4.2 LE PREMESSE AL MODELLO DI GOVERNANCE	<i>pag.</i>	20
5. LE MODALITA' DI PARTECIPAZIONE ALLO STRUMENTO DI SVILUPPO LOCALE: IL SOGGETTO PUBBLICO, I SOGGETTI PRIVATI	<i>pag.</i>	23
6. L'ATTIVITA' DI CONCERTAZIONE INTERISTITUZIONALE	<i>pag.</i>	24

1. PREMESSA

Con l'approvazione alla Camera del Decreto legge n. 112 del 2008, dopo trenta anni si torna ad affrontare in maniera diretta ed organica il problema della casa. L'art. 11 del DI 112/2008 descrive i contenuti fondamentali di un *Piano Casa* mirato alla soluzione strutturale delle attuali distorsioni del mercato abitativo.

Gli elementi di novità del *Piano Casa* sono numerosi e rilevanti, dall'assunzione dell'alloggio sociale come superamento delle forme tradizionali di edilizia residenziale pubblica alla definizione del carattere strategico per il Paese della riqualificazione urbana.

Pur in un contesto che richiede, come è ovvio, l'approfondimento di molteplici aspetti che il dettato del DI 112/2008 si limita ad enunciare, soprattutto riguardo ai profili attuativi delle misure individuate dal *Piano Casa*, appare altresì manifesta l'attenzione data in sede legislativa ai profili evidenziati dalla recente riflessione sviluppata da ANCE.

L'esito non appare ancora del tutto convincente ma non si può non rilevare che con l'art. 11 del DI 112/2008 diventano "agenda di governo" i temi della casa, del territorio, della riforma della industria delle costruzioni, del rapporto tra sfera pubblica e sfera privata nella produzione dello spazio fisico.

Come si avrà modo di evidenziare nel seguito, lo sfondo concettuale del *Piano Casa* è chiaramente strutturato su alcuni dei pilastri della posizione ANCE espressa nel documento "Verso il DPEF 2009-2013".

La questione della casa appartiene in senso lato alle politiche di trasformazione del territorio e il governo del "territorio al futuro" coinvolge più attori, imponendo forme sempre più efficaci di cooperazione:

- la cooperazione "orizzontale" tra le istituzioni presenti sui territori ed impegnate nella costruzione di un futuro comune, di cui hanno la responsabilità più diretta e visibile;
- la cooperazione "verticale" tra le istituzioni territoriali, le Regioni, le Amministrazioni dello Stato, l'Unione Europea;
- la cooperazione tra gli attori economici e le società locali, con la moltiplicazione dei partenariati pubblico-privato e delle procedure di concertazione.

L'innovazione nei processi si riflette nei settori e sulle tematiche rispetto alle quali si articola e si differenzia la produzione dello spazio costruito:

- le infrastrutture per la mobilità;
- la città;
- l'habitat.

Ma ogni programma appartiene a un territorio, a una città, a uno spazio preciso. Le politiche settoriali – come, fino ad oggi, è stata quella della casa – diventano realmente efficaci solo dopo aver riaffermato:

- a) l'indivisibilità del territorio;
- b) il carattere integrato di ogni progetto di mutamento dello spazio fisico, a prescindere dalla domanda di servizi o di prestazioni a cui

deve rispondere.

Pertanto, il *Piano Casa* deve essere l'occasione per lo sviluppo di una strategia di azione complessiva e federatrice delle attese e degli interessi degli attori.

Come suggerito dall'ANCE, il *Piano Casa* promuove l'apertura di un grande cantiere per il miglioramento della qualità della vita nelle nostre città e nei territori urbanizzati.

All'interno di questo cantiere – tanto progettuale quanto sperimentale – dovranno essere affrontate quattro questioni specifiche, anche se strettamente legate, rispetto alle quali declinare una visione unitaria e coerente dell'idea di qualità della vita nelle nostre città:

- spazi pubblici;
- welfare urbano;
- housing sociale;
- mobilità sostenibile.

La qualità della vita va ricercata in quanto essa è la condizione di contesto per la competitività di una città e dei suoi territori. Competitività che, a sua volta, è la condizione per lo sviluppo economico e che appare obiettivo possibile solo se accompagnata da forti tensioni alla coesione sociale e alla sostenibilità ambientale.

In tale contesto, il *Piano Casa* ha di fronte alcune "piste" obbligate:

- incentivare il collegamento, nell'ambito di specifici programmi di intervento, tra politiche abitative e politiche di welfare, mettendo in pratica il complesso di azioni che vanno sotto il titolo comune di *housing sociale*;
- superare la logica delle azioni settoriali e favorire *lo sviluppo di programmi integrati e a più obiettivi*: abitativi, territoriali, infrastrutturali e per la mobilità, economici, occupazionali, formativi ecc.;
- sperimentare forme concrete di *economia sociale di mercato* nel settore abitativo e dei programmi integrati, incentivando il dialogo e la *sussidiarietà tra sfera pubblica e sfera privata*;
- ricercare e valorizzare, anche con interventi pilota, *il partenariato verticale e orizzontale* come principale strumento di governo di fenomeni sociali complessi quale è la nuova domanda abitativa.

Ribadita la convergenza di indirizzi strategici tra il *Piano Casa* ex DI 112/2008 e la recente riflessione sviluppata da ANCE, appare della massima rilevanza approfondire le numerose questioni sollevate dal passaggio del *Piano* alla fase attuativa. La Nota che segue rappresenta un primo e preliminare contributo in tal senso, che ANCE offre affinché il *Piano Casa* possa conseguire, presto e bene, gli obiettivi fissati dal Governo.

2. L'OGGETTO

La presente Nota è un primo contributo alla definizione delle modalità attuative del *Piano Casa* di cui all'art. 11 del Decreto legge n. 112 del 2008, approvato alla Camera in data 21 luglio 2008 e trasmesso al Senato in data 24 luglio 2008.

La struttura della Nota ripercorre, per sommi capi, i passaggi salienti previsti dal richiamato provvedimento legislativo, evidenziando le domande di approfondimento e le ipotesi di azione che, in questa fase, appaiono praticabili.

Il testo di riferimento è l'art. 11 del citato provvedimento di legge. La Nota ne fa una lettura critica per argomenti rilevanti. Tra parentesi sono richiamati, all'occorrenza, i commi di riferimento.

3. I CONTENUTI DEL *PIANO CASA*

Con specifico atto, previa delibera del Comitato Interministeriale per la programmazione economica (CIPE) e d'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni, il Governo approva "un piano nazionale di edilizia abitativa", nel seguito *Piano Casa* (comma 1).

Il *Piano Casa* è rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo, ha per oggetto la costruzione di nuove abitazioni e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente (commi 2 e 3).

Gli alloggi così realizzati sono destinati prioritariamente a prima casa per (comma 2):

- a) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito;
- b) giovani coppie a basso reddito;
- c) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate;
- d) studenti fuori sede;
- e) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio;
- f) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1 della legge 8 febbraio 2007, n. 9;
- g) immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione.

Il *Piano Casa* è articolato, nelle diverse realtà territoriali, "sulla base di criteri oggettivi che tengano conto dell'effettivo bisogno abitativo" (comma 3), riguardando anche ambiti di area vasta, qualora, "per la migliore realizzazione dei programmi", i comuni e le province decidessero di "associarsi ai sensi di quanto previsto dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (comma 11).

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (nel seguito MIIT), al fine di concentrare gli interventi sulla effettiva richiesta abitativa nei singoli contesti, promuove la realizzazione di "programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana" (comma 4).

Il *Piano Casa* individua le condizioni economiche fondamentali ai fini della sua realizzazione in due commi, il comma 3 e il comma 12.

Con il comma 12 si provvede alla istituzione di un Fondo nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel quale confluiscono una serie di stanziamenti provenienti da provvedimenti precedenti. Si tratta quindi di una vera e propria riserva finanziaria dedicata all'attuazione degli interventi previsti dal Piano Casa. In proposito, si può anche considerare l'emendamento approvato dalla Camera che istituisce un apposito Fondo destinato a sostenere l'acquisto della prima casa da parte soprattutto delle giovani coppie (comma 3-bis, art. 13).

Il comma 3 contribuisce alla fattibilità economica delle previsioni del Piano in maniera indiretta e più articolata, operando su vari profili di sussidiarietà verticale e orizzontale:

- il trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo;
- incrementi premiali finalizzati, in generale, al miglioramento della qualità, nel rispetto degli standard minimi di DM 1444/1968;
- provvedimenti mirati alla riduzione del carico fiscale di pertinenza comunale o degli oneri di costruzione;
- la costituzione di fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta abitativa, ovvero la promozione di strumenti finanziari innovativi e con la partecipazione di altri soggetti pubblici e privati;
- la cessione dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione di unità abitative di proprietà pubblica da utilizzare in maniera conforme alle finalità del Piano Casa.

La lettura dell'art. 11 evidenzia, rispetto ai profili economico-finanziari, la volontà del Legislatore di sistematizzare una serie di esperienze che in questi anni, non solo in sede nazionale, hanno affrontato la questione del finanziamento all'edilizia abitativa, in particolare destinata a quelle categorie con difficoltà più o meno rilevanti di accesso al libero mercato.

4. GLI INDIRIZZI OPERATIVI

I principali contenuti operativi del *Piano Casa* possono essere raggruppati nelle seguenti categorie:

1. indicazioni relative all'individuazione dei Soggetti abilitati alla presentazione delle proposte di programmi di intervento;
2. indicazioni relative agli ambiti territoriali di attuazione del *Piano Casa*;
3. indicazioni relative alla formazione delle proposte di programmi di intervento costitutivi del *Piano Casa*;
4. indicazioni relative alle modalità di formazione e di valutazione delle proposte di programmi di intervento e definizione della graduatoria;
5. indicazioni relative alla progettazione e alla condivisione dei programmi di intervento;
6. indicazioni relative alla formazione dei programmi definitivi;
7. indicazioni relative alle condizioni economiche per l'attivazione dei programmi di intervento

Tali indicazioni possono essere inserite all'interno del *Piano Casa* stesso (ovvero sviluppate in un successivo documento di indirizzi, "*Linee Guida alla formazione del Piano Casa*").

4.1 PROFILI DI GOVERNANCE

A). Relativamente alla prima categoria - **i soggetti e il modello di governance del Piano** - i contenuti specifici possono essere così riassunti.

A proposito delle caratteristiche dei Soggetti abilitati a presentare le proposte di programmi di intervento, occorre rilevare che l'art. 11 offre solo indicazioni indirette.

Tuttavia, mettendo a confronto ed integrando i diversi spunti in materia, si delinea un quadro, almeno nei suoi termini generali, sufficientemente chiaro. Restano però aperte questioni molto delicate in merito ai modelli di *governance* del *Piano*.

Allo stato dell'arte, due sono le ipotesi di fondo che possono ricavarsi da quanto enunciato all'art. 11:

- si può immaginare un'architettura, molto tradizionale e sperimentata, in cui tra la progettualità locale - ampiamente promossa con il ricorso ai privati - e il vertice del *Piano Casa*, individuato nel MIITT, vi sia la necessaria presenza dell'ente locale, che diventa l'interlocutore dell'Amministrazione statale, promuovendo la realizzazione del programma attraverso la costruzione di società-veicolo, necessaria ai fini della conformità dell'iniziativa alla normativa europea;
- ovvero - non in alternativa ma in parallelo al modello precedente - è reputata possibile la formazione di programmi di rilevante dimensione nell'ambito dei quali i titolari della proposta sono dei privati che, attraverso società di progetto, negoziano direttamente con l'ente locale e l'Amministrazione statale la partecipazione al *Piano Casa*.

La seconda delle due ipotesi formulate è certamente quella con il maggior livello di innovazione rispetto al passato. Il campo di applicazione privilegiato appaiono essere i "programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana" (comma 4). Il modello di governance è orientato ad elevare l'efficienza di sistema delle relazioni tra gli attori del *Piano Casa* e si basa su tre assunti fondamentali:

1. la sfera pubblica resta titolare delle grandi funzioni di orientamento strategico, di localizzazione e di alta sorveglianza sullo sviluppo dei programmi di intervento. Prevede anche un forte "alleggerimento" del peso decisionale ed amministrativo legato alle fasi approvative del *Piano Casa* come fatto di insieme. Nel complesso, il *Piano Casa* avrebbe più i contenuti di un piano strategico che non quelli dei tradizionali "piani casa" anni Settanta. In definitiva, il DPCM di approvazione del *Piano Casa* esaurisce il suo compito definendo gli indirizzi strategici, i criteri di allocazione presuntiva delle risorse disponibili (conseguente alla geografia, non difficile da tracciare, del fabbisogno abitativo sociale), i meccanismi di formazione, regolazione e sorveglianza dei rapporti che i "programmi del *Piano*" stabiliscono tra sfera istituzionale, sfera privata, sfera finanziaria;
2. la sfera privata – che da questa attribuzione riceverebbe un importante impulso di modernizzazione e di industrializzazione avanzata del proprio operato – avrebbe il compito di sviluppare una progettualità capace di rispondere, al tempo stesso, alle istanze del *Piano*, alla domanda di rigenerazione territoriale, alle necessità poste dalle politiche di sviluppo economico. Il settore privato si troverebbe di fronte ad un passaggio di importanza capitale: quello di estendere al settore ben più complesso della rigenerazione urbana l'insieme di saperi e di esperienze maturato. Si tratta di sviluppare un ruolo di operatore globale (dalla progettazione alla costruzione sino alla gestione) che promuova un progetto di territorio attraverso la realizzazione, il mantenimento in efficienza e la valorizzazione dell'iniziativa, lungo il suo intero ciclo di vita (25-30 anni). L'imprenditoria locale, attraverso le associazioni che la rappresentano, si candida a svolgere un ruolo forte nella fase di definizione della procedura di attuazione, in quella di progettazione di alto livello qualitativo dell'iniziativa e di gestione nel tempo delle trasformazioni effettuate: un'affidabilità dell'imprenditoria valutata sulla base di una vera "offerta di governance" che per l'ente locale interessato dovrebbe assumere un valore economico di peso assoluto;
3. il circuito finanziario avrebbe la possibilità di estendere al settore della rigenerazione urbana logiche e modelli di intervento ad oggi limitati al settore delle opere pubbliche (project financing o altri strumenti): uno spazio d'azione, per assicurare la necessaria e robusta leva finanziaria ad una politica di social housing di ampio respiro. I finanziamenti (art. 11, comma 11) combinati con la tipologia di interventi (comma 4), attiverebbero il meccanismo finanziario alla base del modello coerente con lo schema di cui al paragrafo 2, in linea generale un "fondo d'investimento per lo sviluppo urbano" a cui partecipano sia investitori pubblici e privati e che ha come principale obiettivo quello di alimentare operazioni di trasformazione urbana di ampia portata.

B). Relativamente alla seconda categoria - **i territori del Piano** - i contenuti specifici possono essere così riassunti.

Parimenti a quanto è stato rilevato in merito ai Soggetti del Piano Casa, l'art. 11 non offre indicazioni stringenti in ordine ai criteri per l'individuazione degli ambiti urbani e territoriali di area vasta, strategici e di preminente interesse nazionale, ove promuovere la formazione dei "programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana".

Relativamente all'individuazione degli ambiti territoriali privilegiati dal Piano Casa al momento è dunque possibile solo fare delle ipotesi. Ad esempio, che:

- 2.a le aree metropolitane siano comunque ricomprese, anche in considerazione della rilevanza quali-quantitativa del fabbisogno abitativo;
- 2.b per i rimanenti ambiti si proceda utilizzando un adeguato set di indicatori, sulla base dei quali avviare l'interlocuzione con le Regioni e i territori.

In particolare è possibile elencare, in via di approssimazione iniziale ed assolutamente non esaustiva, una serie di tematiche rispetto alle quali selezionare specifici indicatori da utilizzare per l'individuazione degli ambiti del Piano:¹

- dimensione demografica (es. comuni capoluogo di provincia o con popolazione superiore ai 30.000 abitanti);
- dimensione quali-quantitativa della domanda abitativa;
- potenziale competitivo dei territori interessati (es. addetti in attività manifatturiere e servizi terziari ad elevato contenuto tecnologico - hi-tech; addetti in ricerca e sviluppo; distretti industriali; distretti tecnologici; giacimenti turistico-culturali, ecc.);
- capacità amministrativa degli EE.LL. (es. esperienze di programmazione negoziata e/o di programmi urbani complessi, autonomia finanziaria, velocità di riscossione entrate proprie, velocità di gestione delle spese correnti, ecc.).

Per ognuna delle tematiche evidenziate sarà individuato un valore di soglia per l'inclusione / esclusione dei comuni dall'elenco. In particolare, per quanto attiene alle tematiche non demografiche si procederà alla definizione di opportuni indici sintetici.

Va richiamata l'opportunità di individuare, relativamente agli indici offerenti alla tematiche non demografiche, dei valori di soglia differenziati tra Centro Italia e Nord Italia ed Aree sottoutilizzate, eventualmente anche ricorrendo al riferimento ai valori medi specifici di ciascuna area. Tale differenziazione darebbe conto del diverso grado di sviluppo delle due aree del Paese, ma sarebbe comunque salvaguardata, tramite il riferimento al medesimo set di indicatori, l'unitarietà del Piano.

¹ È opportuno precisare che detti criteri rispondono alla logica di *territorializzazione ed integrazione* delle politiche pubbliche di settore: quindi, le politiche abitative diventano un fattore imprescindibile di un più generale programma di innalzamento della qualità della vita nei territori interessati.

C). Relativamente alla terza categoria - **i programmi del Piano** - i contenuti specifici possono essere così riassunti:

- 3.a precisazione quali-quantitativa degli obiettivi da perseguire attraverso il *Piano Casa* e declinazione degli stessi in tipologie di azione;
- 3.b definizione dei clusters progettuali e delle matrici di intervento attraverso la correlazione tra obiettivi, tipologie di azione e caratteristiche dei sub-ambiti territoriali individuati;
- 3.c definizione dei contenuti, delle modalità di formazione, della struttura e degli elaborati costitutivi delle proposte di programma di intervento, ivi compresa:
 - la definizione delle modalità di strutturazione del partenariato;
 - la definizione delle modalità di individuazione del cluster progettuale e della strutturazione e gerarchizzazione degli interventi;
 - la definizione delle modalità di attivazione di proposte private;
 - l'individuazione delle modalità di gestione del piano degli interventi.
- 3.d definizione delle procedure e delle tempistiche di formazione ed approvazione delle proposte di piano.

Le proposte di intervento sono costituite da clusters progettuali formati da interventi coerenti con le tipologie di azione e con gli obiettivi definiti all'interno del *Piano Casa* (ovvero di un successivo documento di indirizzi, "*Linee Guida alla formazione del Piano Casa*").

Appare opportuno ipotizzare che tali clusters siano adeguatamente motivati, anche ricorrendo a studi, ricerche e accordi già predisposti in altre occasioni, con particolare riferimento a:

- l'organicità dell'insieme di interventi previsti;
- la capacità di coniugare le politiche abitative con azioni di innalzamento del potenziale competitivo strategico del territorio di intervento;
- la presenza di specifici atti amministrativi e di accordi fra soggetti pubblici e privati in merito all'attuazione.

Pertanto, i programmi di intervento riferiti alla riqualificazione urbana devono fare riferimento a un ambito definito e riconoscibile spazialmente - caratterizzato dalla presenza di patrimonio di edilizia residenziale anche sociale - ovvero esteso alle sue immediate adiacenze, vale a dire alle aree confinanti con il perimetro individuato e strettamente relazionate con esso in termini di collegamenti viabilistici e trasportistici.

Condizione per l'individuazione dell'ambito è la compresenza delle seguenti condizioni:

- diffuso degrado delle costruzioni e dell'ambiente urbano,

frammentazione del tessuto insediativo;

- aree da riqualificare utilizzate da insediamenti impropri privati e da attività pubbliche non più di interesse;
- accessibilità e mobilità in condizioni critiche;
- carenza e/o obsolescenza dei servizi, del verde pubblico e delle infrastrutture di prossimità;
- scarsa coesione sociale e/o marcato disagio sociale e abitativo.

I progetti di riqualificazione e di rigenerazione urbana sono programmi che, oltre all'intervento specifico di risposta alle esigenze di "social housing", e quindi sia quantitativamente che qualitativamente valutabile in termini di risposta all'emergenza abitativa, contengono interventi e azioni riconducibili ad alcune priorità, individuate per la loro pertinenza al tema delle politiche abitative, il carattere multisettoriale, la potenzialità di attivazione di più interessi e competenze (anche istituzionali):

- l'occupazione e lo sviluppo economico;
- la formazione;
- la sicurezza.

Ciò potrebbe consentire la messa in coerenza e l'attivazione delle sinergie tra il Piano Casa e altri percorsi di programmazione dello sviluppo, quali, ad esempio, quelli individuati dalla politica regionale unitaria.

Gli strumenti a supporto di questo disegno strategico si possono così riepilogare in forma sintetica:

- privilegiare l'associazione tra più amministrazioni e l'approccio per progetti;
- coinvolgere il più ampio partenariato istituzionale ed economico-sociale, nel duplice senso verticale e orizzontale;
- rafforzare la cultura della città e del suo progetto come spazio fisico di qualità, luogo dell'uguaglianza delle chances, della creatività, della ricerca, della socialità consapevole e attiva;
- potenziare le reti professionali e tecniche, con particolare riferimento ai settori dell'amministrazione locale e dell'offerta di servizi pubblici.
- valorizzare la capacità progettuale e la vocazione industriale dei settori produttivi impegnati nella costruzione della città e del territorio.

D). Relativamente alla quarta categoria - **le modalità di formazione e di valutazione dei programmi di intervento** - i contenuti specifici possono essere così riassunti.

Appare di tutta evidenza come il profilo in questione si modifichi a seconda dei profili di governance che i territori decidono di adottare, nell'ambito delle possibilità previste dal *Piano Casa* (cfr. sopra n. 1, le alternative sub 1.a e 1.b).

Nell'ipotesi più tradizionale, Comuni e Province, anche in forma associata, d'intesa

con le rispettive Regioni di appartenenza, promuovono la progettualità del territorio e la compongono in programmi di intervento, di cui detengono la titolarità, e la conferiscono al *Piano Casa* al fine di acquisire quota parte dei finanziamenti di cui al comma 12.

Il "montaggio" delle operazioni, in questa evenienza, è stato oggetto di ampia sperimentazione. Di recente, però, sono state introdotti importanti correttivi, soprattutto a seguito dell'introduzione, da parte di alcune Regioni, degli istituti della programmazione negoziata nell'ambito delle politiche abitative.

Recependo all'interno del *Piano Casa* i risultati di queste sperimentazioni, si delinea un nuovo scenario operativo:

- 4.a i vecchi programmi di edilizia residenziale pubblica diventano *strumenti di programmazione dell'ente locale nel settore delle politiche abitative*, che si informano ai principi della programmazione negoziata e della sussidiarietà, oltre a quelli, in particolare, del partenariato locale, dell'integrazione e dell'addizionalità delle risorse, della concertazione tra i vari soggetti interessati e della responsabilizzazione dei soggetti proponenti;
- 4.b per partecipare al *Piano*, le Amministrazioni Comunali interessate possono presentare proposte costituenti "Programmi locali per il *social housing*",² finalizzati all'individuazione di una serie coordinata di interventi la cui fine lavori dovrà avvenire entro una data prestabilita, volti, in primo luogo ma non in via esclusiva, a incrementare, nel proprio territorio, il patrimonio di edilizia residenziale sociale, in risposta al fabbisogno specifico effettivamente rilevato e/o stimato per ciascuna delle diverse tipologie di offerta sociale di casa;
- 4.c nel caso in cui il Programma venga presentato in forma congiunta, i Comuni coinvolti stipulano apposita intesa per l'individuazione dell'Amministrazione capofila legittimata alla presentazione del programma;
- 4.d allorché i Programmi locali proposti abbiano raggiunto un grado di definizione ritenuto soddisfacente, saranno sottoscritti con i Comuni specifici *Accordi di Programma Quadro Locali*.³

La valutazione delle proposte di programmi di intervento, e la correlata formazione della graduatoria delle stesse, sono temi su cui le varie generazioni dei "programmi complessi" hanno fornito contributi importanti. Il tema dovrebbe però essere sottratto ad un approccio puramente tecnico-amministrativo. In discussione è infatti il modo in cui gli attori decidono di interagire nell'ambito del processo di produzione del *Piano Casa* e dei programmi che lo sostanziano.

Una prima ipotesi potrebbe basarsi sul collaudato sistema dell'"avviso pubblico" ovvero del "Bando". È ribadita la tradizionale separazione tra soggetto e oggetto della valutazione, ed il confronto concorrenziale tra le diverse proposte di programma di interventi è condotto in riferimento a due profili valutativi, così

² La titolazione è puramente suggestiva e si richiama all'esperienza condotta in Liguria.

³ Cfr. nota 2.

brevemente schematizzabili:⁴

a) *Obiettivi di qualità della programmazione:*

- 1) soluzione, anche parziale, di fenomeni di disagio abitativo effettivamente rilevati;
- 2) integrazione con gli effetti derivanti da altre politiche settoriali (infrastrutture e mobilità, welfare, sicurezza ecc.);
- 3) fattibilità e rapidità delle realizzazioni.

b) *Obiettivi di qualità del programma:*

- 4) capacità di valorizzazione del patrimonio esistente;
- 5) sostenibilità nell'utilizzo del territorio;
- 6) integrazione funzionale e sociale;
- 7) capacità di generare addizionalità di risorse.

Un approccio alternativo a quello appena richiamato discende dal quadro di concertazione interistituzionale in cui è collocato il *Piano Casa*, a partire dall'attivazione della Conferenza Stato-città ed autonomie locali in funzione della sottoscrizione dell'intesa preordinata alla formazione e all'approvazione degli accordi di programma relativi ai "programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana" (comma 4).

In linea con questo processo concertativo, si potrebbe ipotizzare la sperimentazione, ai fini della formazione del *Piano Casa*, di meccanismi grazie ai quali, superando la "logica del bando", si perviene alla formazione dei programmi di intervento attraverso il dialogo tra gli attori del *Piano Casa*:⁵

- alla sottoscrizione degli accordi di programma si perviene attraverso un avviso pubblico che invita un insieme 'scelto' di amministrazioni locali a presentare un programma di medio termine per lo sviluppo di politiche della casa e che vede, nelle intenzioni dell'amministrazione centrale, una commistione forte tra le logiche dei bandi fino ad ora sperimentate e un diverso orientamento alla programmazione e al disegno di nuove politiche, in cui le amministrazioni locali sono sollecitate, appoggiate e se necessario accompagnate dalla regia centrale del *Piano Casa*;
- in pratica, alla sottoscrizione degli Accordi non si giunge attraverso un bando, ma tramite la negoziazione fra amministrazione centrale e soggetti titolari dei programmi, sulla base delle proposte di intervento presentate a seguito di apposito invito da parte del MIITT, d'intesa con le Regioni;
- il momento della valutazione assume in tal modo caratteristiche strutturalmente alternative a quello tradizionale. La valutazione del programma di intervento è funzione interna al processo di formazione; svolta congiuntamente dagli attori rilevanti, la valutazione "costruisce" i contenuti del programma di intervento.

⁴ Si tratta solo di prime indicazioni utili però a porre la qualità dei processi e la qualità dei prodotti in quanto, unitariamente, oggetto della valutazione.

⁵ Il riferimento è alle esperienze di successo compiute, ad esempio, in Lombardia e in Liguria.

Preliminare all'adozione di questo approccio è la "territorializzazione" delle risorse mobilitate dal Piano Casa, ovvero la formazione di proposte che, pur non ricorrendo alle provvidenze finanziarie del Piano, intendono aderire ai percorsi attuativi e alle relative procedure approvative (vedi sopra n. 1).

In sintesi, questa seconda soluzione si può così riassumere:

- l'incentivo per i Soggetti proponenti i programmi di intervento a perseguire questa strada è dato dalla possibilità di avere accesso a finanziamenti appositamente predisposti e/o alle procedure accelerative individuate dal *Piano Casa*;
- l'amministrazione statale, d'intesa con le Regioni, stabilisce a priori quali ambiti territoriali hanno diritto a candidarsi e quale è la quota massima disponibile per ognuna degli ambiti ammessi a partecipare;
- il meccanismo non mette in competizione i territori partecipanti (per ognuno è già definito un "premio"), ma comunque tenta di stimolare, nei soggetti titolati a candidarsi, capacità di iniziativa e tensione verso qualità e coerenza della programmazione;
- l'amministrazione statale, nel contesto del partenariato verticale, accompagna il processo di elaborazione e proposta dei programmi, prevedendo occasioni di confronto con i territori che intendono candidarsi, svolgendo il ruolo di chi guida e orienta, laddove necessario, alcuni caratteri dei documenti programmatici che saranno elaborati.

E). Relativamente alla quinta categoria, - la progettazione e la condivisione dei programmi di intervento - i contenuti specifici possono essere così riassunti:

- 5.a definizione delle forme di pubblicità relative alle proposte di programma di intervento, nelle varie fasi di implementazione;
- 5.b individuazione dei soggetti legittimati alla formulazione di proposte ovvero di pareri ed osservazioni finalizzati alla progressiva implementazione del programma di intervento;
- 5.c definizione delle modalità di recepimento delle proposte, dei pareri e delle osservazioni.

Sul tema valgono molte delle considerazioni svolte ai punti precedenti ed in particolare al n. 4. Tuttavia, importanti notazioni si possono fare a proposito della *sollecitazione della progettualità locale*.

La definizione dell'alloggio sociale come "servizio economico generale" (comma 7) obbliga a guardare al "servizio abitativo" in una prospettiva del tutto nuova, a cui il *Piano Casa* si ispira lasciando però implicite premesse e conseguenze necessarie di tale criterio ispiratore.

Il servizio abitativo deve essere capace di generare un'articolata offerta abitativa all'interno di un sistema di edilizia residenziale pubblica caratterizzato per le finalità che persegue, *indipendentemente dalla natura pubblica o privata* di coloro che lo prestano:

- il principio di sussidiarietà deve essere attuato non solo in senso

verticale, fra i diversi livelli di governo territoriale, ma anche orizzontale, fra pubblico e privato. Tale principio ha anche una evidente necessità all'interno della trasformazione e della riqualificazione urbana;

- è necessario attivare strumenti e meccanismi che sappiano innescare processi generatori di risorse non solo ed esclusivamente finanziarie, in grado di reintegrare nel tempo il "paniere" disponibile, quanto piuttosto *risorse di progettualità, di networking, di condivisione e di sostegno delle politiche abitative "di prossimità"*;
- classicamente, gli interventi potranno essere promossi e attuati tramite il convenzionamento con soggetti pubblici e/o privati operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica.

Il fine è sempre quello di promuovere programmi capaci di mobilitare l'insieme delle risorse presenti su un territorio. Un approccio empirico e induttivo promuove:

- l'apporto di risorse finanziarie, di aree, di immobili e/o risorse detenute dai soggetti stessi sia in regime di proprietà sia in regime di possesso;
- la fornitura di servizi qualificati alla persona e alle imprese, l'esercizio attivo di missioni di sviluppo, l'attivazione del volontariato ecc..

e finalizza la mobilitazione delle energie locali all'incremento del patrimonio di edilizia residenziale a finalità sociali, nel contesto di un habitat complessivamente rigenerato.

La sollecitazione dei privati avviene attraverso le forme canoniche dell'avviso pubblico, del bando o della manifestazione di interesse.

I soggetti privati - ovvero imprese, cooperative, enti, associazioni, altri privati ecc., - sono sollecitati a manifestare il proprio interesse alla partecipazione al programma con la presentazione di proposte d'intervento coerenti con le norme e criteri previsti in avvisi che possono essere anche relativamente semplificati.

Tipicamente, i Soggetti ammessi alla presentazione di manifestazione d'interesse, opportunamente associati nel rispetto delle finalità e dei vincoli delle operazioni previste dal *Piano Casa*, sono le Imprese di costruzioni, cooperative edilizie di abitazione e rispettivi consorzi, le Società di promozione dello sviluppo anche immobiliare, che nella fattispecie potranno apparentemente associarsi con:

- Concessionari e gestori di opere e servizi;
- Organizzazioni di volontariato, ONLUS, cooperative sociali e loro consorzi, operatori privati operanti nel settore dei servizi;
- Associazioni degli artigiani del commercio, di cooperative, di imprese;
- Fondazioni ed istituti bancari.

Le proposte espresse in manifestazioni di interesse prevedono le seguenti tipologie di intervento, preferibilmente integrate e coordinate tra loro:

- interventi di housing sociale;
- interventi urbanistico - edilizi, sia puntuali che d'insieme;
- interventi sugli spazi pubblici;

- interventi sulle reti infrastrutturali e dell'energia;
- interventi sulle infrastrutture per la logistica.

Sarebbe auspicabile (o, meglio, necessario) che a questo primo "pacchetto" di contenuti ne seguisse un secondo, relativo agli usi dello spazio urbano così restaurato, costituito da interventi finalizzati:

- all'integrazione sociale;
- a favorire l'occupazione e la formazione professionale;
- a favorire l'inserimento al lavoro delle donne;
- alla diffusione e alla pratica della sostenibilità ambientale;
- alla sicurezza urbana.

È evidente che l'eventuale ricorso alla procedura negoziale di cui sopra al n. 4, modifica anche il rapporto con la sfera dei privati. Pur nel rispetto delle basilari norme di trasparenza, potrebbe diventare l'occasione per costruire programmi di interventi nei quali la progettualità locale assume un effettivo ruolo trainante, capace di orientare la stessa invenzione del programma di intervento.

La forma più impegnativa di partecipazione per il privato è quella che assimila lo sviluppo del proposta alle procedure del Contratto di programma (cfr. sopra n. 1, § 1.b, pagg. 5-6), istituto introdotto nell'ambito della programmazione negoziata dalla legge n. 662 del 1996, art. 2, commi 203 e segg.

In analogia a quanto previsto per i Contratti di programma, la predisposizione da parte di un privato di un programma di intervento – evidentemente, delle dimensioni e dei contenuti che giustifichino il ricorso a questa soluzione – diviene l'occasione per realizzare specifici piani progettuali volti a consentire il rapido avvio di nuove iniziative e la creazione di occupazione aggiuntiva.

Non appare superfluo sottolineare come questa prospettiva d'azione si giustifica solo dando una forte orientamento industriale – in termini di profilo imprenditoriale e di contenuti specifici – alle pratiche di intervento sulla città e il territorio.

Sempre in analogia con il dettato della L. 662, questa tipologia di interventi sarebbe proposta da:

- imprese di grandi dimensioni o da gruppi nazionali o internazionali di rilevante dimensione industriale, in grado di generare significative ricadute sul territorio, mediante la prevalente attivazione di nuovi impianti e la creazione di occupazione aggiuntiva;
- consorzi di piccole e medie imprese operanti anche in settori diversi che realizzino nuove iniziative produttive o ampliamenti;
- rappresentanze dei distretti industriali per realizzare in aree definite piani di investimenti produttivi, anche in più settori, comprendendo attività di ricerca e di servizio a gestione consortile.

La seconda e la terza eventualità, in particolare, potrebbero rappresentare uno dei fattori di successo per l'avvio di programmi in ambiti territoriali di area vasta e/o intercomunali, coniugando in maniera originale reti imprenditoriali e reti territoriali, politiche di sviluppo economico e politiche di rigenerazione dell'habitat.

La procedura non presenta particolari complessità e potrebbe facilmente essere adattata al caso di specie:

- i soggetti imprenditoriali presentano il piano progettuale, che deve essere caratterizzato da un alto grado di innovazione. Inoltre viene verificata la validità del progetto ed i requisiti imprenditoriali e finanziari del proponente;
- l'istruttoria è finalizzata all'accertamento della validità tecnica del progetto, della adeguatezza dei mezzi finanziari in relazione agli obiettivi dichiarati. Inoltre verranno esaminati i tempi di attuazione, i costi, le interconnessioni delle eventuali singole iniziative rispetto al contratto di programma, con particolare riguardo agli aspetti di mercato;
- di grande delicatezza è il profilo concernente l'istruttoria. Si potrebbe risolvere adattando il modello L. 488 al caso, attraverso l'applicazione pratica del principio della "leale collaborazione" tra amministrazioni dello Stato;
- il MIITT, ricevute le proposte di *Contratto di programma per l'housing sociale e la riqualificazione urbana*, trasmette gli atti alla Regione e al Comune (o ai Comuni) di competenza. Il MIITT richiede al proponente il contratto l'elaborazione di una specifica programmazione finanziaria complessiva ed annuale, in cui dovranno essere indicati i mezzi propri che saranno messi a disposizione del progetto. Il MIITT, sulla base dell'istruttoria compiuta e di concerto con la Regione e il Comune (o i Comuni) interessati, potrà concordare eventuali variazioni del piano presentato;
- superata positivamente l'istruttoria, sempre in analogia con la disciplina corrente dei Contratti di programma, è il CIPE ad approvare il contratto di programma ed il relativo piano progettuale su proposta del MIITT;
- in fase di gestione, il soggetto che propone il contratto di programma presenta al MIITT i progetti esecutivi delle singole iniziative da sottoporre ad istruttoria tecnica, ai fini della concessione ed erogazione delle agevolazioni. L'operatore può avvalersi anche di una specifica relazione bancaria sui soggetti, dopo che gli stessi siano presentati secondo le forme, le modalità ed i tempi previsti nel capitolato tecnico annesso al contratto di programma. Il MIITT può disporre verifiche e controlli anche in corso d'opera ed in qualsiasi momento;
- il MIITT dovrà autorizzare le variazioni che non comportano modifiche sostanziali al piano progettuale. Le variazioni che invece comportano modifiche sostanziali al piano progettuale dovranno seguire la procedura prevista per l'approvazione del contratto.

F). Relativamente alla sesta categoria – **i programmi di intervento definitivi**
- i contenuti specifici possono essere così riassunti:

- 6.a definizione dei contenuti, delle modalità di formazione ed approvazione, della struttura e degli elaborati costitutivi dei programmi di intervento definitivi;
- 6.b definizione dei criteri per la valutazione della conformità dei programmi definitivi rispetto alle proposte di programma di intervento approvate e all'intesa sottoscritta dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Il *Piano Casa* rappresenta l'occasione per innovare i tradizionali rapporti che legano la formulazione preliminare dei programmi di intervento e la loro veste definitiva.

In passato, tipicamente, le amministrazioni locali si impegnavano nella produzione di programmi preliminari molto impegnativi sotto il profilo tecnico. Il sistema di indirizzi e di vincoli così proposti fissava le "regole del gioco" per la presentazione delle proposte dei privati. Un lungo e faticoso lavoro di calibratura e sintesi delle proposte così raccolte portava poi al "confezionamento" dei programmi definitivi.

La procedura resta tuttora valida nei principi ispiratori ma sconta i limiti di una impostazione ancora troppo legata ai modelli della programmazione "dall'alto al basso". In questo modo, senza opportuni correttivi, si vanifica gran parte dell'auspicato apporto progettuale da parte del contesto locale, in tutte le sue componenti:

- vanno ripensati i termini e le forme della "mobilitazione" della progettualità locale, favorendo la più ampia partecipazione e riducendo le "tecnicità" che possono essere di ostacolo all'ingresso del numero più vasto di soggetti. Soprattutto, andrebbe spostato l'onere delle verifiche di merito all'interno del processo di formazione delle programma di intervento.
- in linea, quindi, con quanto sopra richiamato a proposito della fecondità di approcci partecipativi e dialogici, appare necessario *prima mobilitare gli interessi diffusi e poi, nelle fasi successive, negoziare la messa a sistema della progettualità così suscitata.*

Tutte le indicazioni suggerite nel seguito discendono da un'assunzione di base: *spostare l'onere della "prestazione" tecnica dal Pubblico al Privato.*

Nella prospettiva di azione indicata, il Pubblico fissa le regole del gioco, il Privato si fa carico della progettualità attuativa. A consentirlo sono proprio le caratteristiche della pianificazione urbanistica in vigore negli ambiti territoriali rilevanti per il *Piano Casa*.

I nuovi PRG, specialmente per gli ambiti che presumibilmente più interessano il *Piano Casa*, sono strumenti urbanistici molto attenti all'intervento sulla città esistente e presentano di conseguenza un corredo di elaborati ricco ed assortito: forniscono indicazioni quali-quantitative molto dettagliate, disegnano i confini degli ambiti di programmazione integrata, propongono schede prestazionali, ecc. ecc.

Appare dunque legittimo, per l'Amministrazione, farsi forte di questo bagaglio di indirizzi e prescrizioni per lasciare lo spazio più ampio possibile al Privato affinché si faccia avanti e presenti le sue proposte.

Soprattutto nella fase di formazione e start up dei programmi attuativi del *Piano*

Casa questa strategia permette di scaricare dagli Uffici comunali una quantità enorme di lavoro. Soprattutto, permette di abbreviare la distanza tra i tempi della decisione politica e i tempi dei procedimenti amministrativi.

Si tratterebbe, in sintesi, di:

- comprimere il peso – tutto sulle spalle degli Uffici – della formazione del Programma preliminare e della sollecitazione alla proposizione da parte dei privati. Sarebbe sufficiente anche con un documento "light" – un atto di indirizzo integrato da alcune specifiche circa le peculiarità dell'iniziativa *Piano Casa* – che promuove l'iniziativa a livello cittadino e, eventualmente, per gli ambiti di intervento da privilegiare, rinvia alle specifiche di PRG per l'area di specie;
- la fase preliminare, così concepita, diviene, nei fatti, una "indagine di mercato" che permette di fare scouting degli interessi reali e delle aree effettivamente disponibili. Sulla base degli esiti dell'indagine di mercato" – e con l'espletamento delle procedure consultive e negoziali, se previste – si arriva alla formazione del Programma definitivo e alla sua approvazione.

In pratica, nel modo suggerito:

- sono ridotti al minimo i tempi di sollecitazione della progettualità privata;
- ci si concentra solo sugli ambiti rispetto ai quali si formano convenienze reali all'intervento;
- i privati – ai quali viene chiesto di conformare il loro intervento alle condizioni di contesto – contribuiscono, con gli elaborati descrittivi delle loro proposte, alla interpretazione e alla progettazione della riqualificazione urbana, fornendo un supporto prezioso alla speditezza e alla qualità del lavoro degli Uffici;
- in fase di redazione del Programma definitivo, le procedure partecipative e negoziali consentono di verificare il rispetto degli interessi pubblici e delle finalità sociali del programma integrato, la sua coerenza con il *Piano Casa*.

G). Relativamente alla settima categoria, - **l'economia del Piano e dei programmi di intervento** - i contenuti specifici possono essere così riassunti.

Il *Piano Casa* individua le condizioni economiche fondamentali ai fini della sua realizzazione in due commi, il comma 3 e il comma 12.

Con il comma 12 si provvede alla istituzione di un Fondo nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel quale confluiscono una serie di stanziamenti provenienti da provvedimenti precedenti. Si tratta quindi di una vera e propria riserva finanziaria dedicata all'attuazione degli interventi previsti dal Piano Casa. Il provvedimento si inserisce nel più generale contesto tracciato all'art.4, "strumenti innovativi o di investimento", comma 1 e 1 bis. Con il comma 1 viene prevista la possibilità di costituire "appositi fondi di investimento con la

partecipazione di investitori pubblici e privati, articolati in un sistema integrato tra fondi di livello nazionale e rete di fondi locali" (comma 1, art.4). Per le finalità appena richiamate, la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A può essere autorizzata ad istituire un apposito fondo con il quale partecipare a fondi per lo sviluppo, "sulla base di un adeguato sistema di verifica della sostenibilità economico-finanziaria delle iniziative", (comma 1 bis, art.4). In proposito è necessario, inoltre, considerare anche l'emendamento approvato dalla Camera che istituisce un apposito Fondo destinato a sostenere l'acquisto della prima casa da parte soprattutto delle giovani coppie (comma 3-bis, art. 13).

Il comma 3 contribuisce alla fattibilità economica delle previsioni del Piano in maniera indiretta e più articolata, operando su vari profili di sussidiarietà verticale e orizzontale:

- il trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo;
- incrementi premiali finalizzati, in generale, al miglioramento della qualità, nel rispetto degli standard minimi di DM 1444/1968;
- provvedimenti mirati alla riduzione del carico fiscale di pertinenza comunale o degli oneri di costruzione;
- la costituzione di fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta abitativa, ovvero la promozione di strumenti finanziari innovativi e con la partecipazione di altri soggetti pubblici e privati;
- la cessione dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione di unità abitative di proprietà pubblica da utilizzare in maniera conforme alle finalità del Piano Casa.

La lettura dell'art. 11 evidenzia, rispetto ai profili economico-finanziari, la volontà del Legislatore di sistematizzare una serie di esperienze che in questi anni, non solo in sede nazionale, hanno affrontato la questione del finanziamento all'edilizia abitativa, in particolare destinata a quelle categorie con difficoltà più o meno rilevanti di accesso al libero mercato.

Qualche considerazione di merito è invece utile sviluppare a proposito della costituzione di fondi immobiliari.

Uno spazio d'azione per assicurare la necessaria e robusta leva finanziaria ad una politica di social housing di ampio respiro, è suggerito dalla Commissione europea con l'iniziativa JESSICA:

- uno strumento di ingegneria finanziaria a sostegno della rigenerazione urbana nell'ambito della rinnovata e più accentuata attenzione posta dalla programmazione 2007-2013 alle città, identificate come motore di sviluppo della coesione sociale e della competitività;
- il meccanismo finanziario alla base del modello proposto da JESSICA è l'Urban development fund, un tipo di fondo d'investimenti sperimentato con successo da ormai alcuni anni in Gran Bretagna. In linea generale un Urban development fund, nel seguito Fondo di sviluppo urbano (FSU), è un fondo a cui partecipano sia attori pubblici che finanziatori privati e che ha come principale obiettivo

quello di alimentare operazioni di trasformazione urbana di ampia portata;

- Il contributo della parte pubblica, generalmente costituito da una quota delle risorse necessarie alle opere di risanamento ed alla infrastrutturazione delle aree, si somma a contributi di parte privata, generalmente rispondente ad una quota significativa delle risorse destinate allo sviluppo immobiliare.

Le finalità del FSU vanno dunque oltre l'alloggio sociale e il FSU diviene lo strumento finanziario di sostegno delle politiche di razionalizzazione e di governo di trasformazioni territoriali in determinati ambiti.

Le Amministrazioni che aderiscono all'iniziativa concorrono alla formazione del FSU conferendo, in prima istanza, i fondi pubblici provenienti:

- dalla vendita del patrimonio ERP;
- dal conferimento di altri asset patrimoniali (quali aree, edifici demaniali ecc.);
- da altri canali finanziari, anche a seguito dell'approvazione del DL 112/2008.

È possibile ipotizzare, alla luce di queste considerazioni, una notevole evoluzione del "fondo immobiliare" di cui all'art. 11. Da semplice paniere di risorse destinate all'emergenza casa a strutturale strumento finanziario di sostegno a politiche in cui la casa fa da traino a strategie di rigenerazione urbana di più ampio respiro, cogliendo, in tal modo, uno dei punti più sensibili e innovativi del *Piano Casa*.

Se sviluppato secondo i primi orientamenti che si vanno formando in materia, il FSU, attraverso l'attivazione di innovati strumenti di finanziamento al settore della trasformazione urbana, assume anche un eccezionale valore strategico.

Il FSU diviene la ragione e lo strumento dell'unità di azione tra i comuni e le province che decidono di associarsi, ai sensi di quanto suggerito dal comma. 11

In primo luogo, l'aggregazione di più comuni porterebbe a un oggettivo vantaggio competitivo rispetto al *Piano Casa* e quindi alla possibilità di partecipare ai finanziamenti previsti, che, a quel punto, verrebbero fatti confluire nel FSU.

In secondo luogo, le Amministrazioni avrebbero tutto l'interesse ad associarsi, in quanto maggiore è la massa critica del FSU più vantaggiose saranno le condizioni negoziali per l'implementazione del Fondo stesso (nei confronti delle Regioni, dell'Amministrazione statale, della BEI, del sistema del credito ecc.).

In questo contesto di azione, il FSU potrebbe anche non finanziare direttamente il *social housing* bensì finalizzarsi alle opere di risanamento e alla infrastrutturazione delle aree. Invece, l'intervento dei privati - sostenuto dal godimento dei diritti edificatori (residenziali e non residenziali) - realizza - a costo zero per il pubblico:

- le quote di *social housing*;
- le urbanizzazioni primarie e secondarie pertinenti all'insediamento residenziale.

Combinando le due linee di azione, Il FSU diviene così uno strumento grazie al quale elevare l'attrattività e le condizioni di vita lungo determinate direttrici territoriali.

Il dialogo degli EE.LL. con la Provincia e l'Ente regione, ma anche con le Amministrazioni statali titolate alle politiche di sviluppo economico, di conseguenza, potrebbe andare oltre un'interlocuzione limitata alle questioni urbanistiche o al mero negoziato sulle risorse da destinare all'edilizia residenziale pubblica.

4.2 LE PREMESSE AL MODELLO DI GOVERNANCE

Per quanto riguarda i numerosi richiami che l'art. 11 del DI 112/2008 fa al ruolo progettuale e propositivo dei privati, e le indicazioni fornite in ordine al montaggio e all'attuazione dei più volte richiamati "programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana" (comma 4), si pone in evidenza quanto segue.

Ai sensi dell'art. 11, il *Piano Casa* è realizzato attraverso:

- la "costituzione di fondi immobiliari ... con la partecipazione di altri soggetti pubblici e privati, articolati anche in un sistema integrato nazionale" (comma 3, lett. a);
- la "promozione da parte di privati di interventi anche ai sensi della parte II, titolo III, del Capo III, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163" (comma 3, lett. c);
- la realizzazione di "programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana...promuovendo e valorizzando la partecipazione di soggetti pubblici e privati" (comma 4);

Detti programmi ex comma 4, sono a loro volta attuati attraverso:

- "la stipulazione di appositi accordi di programma", promossi dal MIITT (comma 4);
- ovvero, in alternativa, "anche attraverso le disposizioni di cui alla parte II, titolo III, capo III, del citato codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163" (comma 5);
- e, comunque, essendo detti programmi di intervento "dichiarati di interesse strategico nazionale", alla "loro attuazione si provvede con l'applicazione dell'art. 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e successive modificazioni" (comma 11).

Rispetto al tema rileva richiamare altri due passaggi dell'art. 11:

- "L'attuazione del piano nazionale può essere realizzata, in alternativa alle previsioni di cui al comma 4" con le modalità approvative di cui alla parte II, titolo II, capo IV, del citato codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163" (comma 9);
- "per la migliore realizzazione dei programmi, i comuni e le province possono associarsi ai sensi di quanto previsto dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (comma 11).

In conclusione, da quanto richiamato, emergono con forza i due "volti" dei soggetti

del Piano. In ragione della sussidiarietà orizzontale, si evidenzia il ruolo fondamentale che dovranno assumere i privati, in un contesto istituzionale e settoriale entro il quale restano tuttavia preminenti le responsabilità di EE.LL e Regioni.

Tutto ciò considerato, occorre ribadire con puntualità le convergenze, sotto il profilo attuativo, tra il modello di *governance* proposto e i programmi di intervento ex comma 4, i quali sono:

- "dichiarati di interesse strategico nazionale" (comma 11);
- realizzati con la "stipulazione di appositi accordi di programma" promossi dal MIITT (comma 4);
- attuati *anche* con il ricorso alla figura del "Promotore" e profili collegati, di cui alla parte II, titolo III, capo III, del citato codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163" (comma 5);
- attuati, sotto il profilo urbanistico, con il richiamo all'art. 81/DPR 616 (comma 11).

Si possono immaginare diverse modalità operative per la promozione degli interventi ricompresi nel "Piano casa":

1) OPERAZIONI DI FINANZA DI PROGETTO PROMOSSE DALL'ENTE LOCALE PER LA RICERCA DEL SOGGETTO PRIVATO REALIZZATORE E GESTORE.

Una prima possibilità prevede che l'ente locale solleciti la promozione di interventi da parte di soggetti privati ai sensi della procedura del promotore (parte II, titolo III del Capo III del codice dei contratti pubblici).

Seguendo questa via, l'ente locale si avvale del know how realizzativo e gestionale dei promotori costruttori per ampliare l'offerta abitativa e realizza un'efficiente allocazione dei rischi insiti in una operazione di sviluppo immobiliare.

L'intervento dovrà garantire un corretto equilibrio tra l'esigenza di ampliare l'offerta abitativa e la congrua redditività degli investimenti privati realizzati.

Tale redditività potrà trovare spazio negli interventi complementari, al servizio degli spazi residenziali, garantendo la sostenibilità del piano economico-finanziario.

2) CONFRONTO CONCORRENZIALE PROMOSSO DALL'ENTE LOCALE TRA RAGGRUPPAMENTI FORMATI DA PROMOTORI PRIVATI E FONDI IMMOBILIARI.

Una seconda possibilità prevede che l'Amministrazione pubblica affidi la realizzazione dell'intervento ad un soggetto unico, scelto con gara ad evidenza pubblica, formato da promotore costruttore con le caratteristiche di cui all'articolo 153, comma 2, del D. Lgs 163/2006, relative alla procedura della finanza di progetto e da un fondo immobiliare.

Questa soluzione permette di riunire diversi know how importanti per la riuscita dell'operazione: da una parte c'è il promotore-costruttore ed, eventualmente, i gestori professionali, che contribuiscono con il loro know how realizzativo e gestionale, dall'altra il fondo immobiliare che apporta le conoscenze finanziarie.

Partnership stabili tra questi soggetti permettono di abbassare il rischio che si crei in questo mercato una eccessiva finanziarizzazione, come è avvenuto nel recente passato, con gare che hanno riguardato esclusivamente Società di Gestione del Risparmio.

a) Benefici per il soggetto pubblico:

questa modalità consente all'ente locale di realizzare l'operazione senza assumersi alcun onere (impegno di capitali o indebitamento) e rischi derivanti dalla gestione operativa e finanziaria dell'immobile.

Promuovendo gare tra ATI formate da promotori (soggetto realizzatore e gestore), fondi immobiliari (soggetto finanziario) e, eventualmente, gestori professionali, fin dall'inizio l'ente locale conosce i dettagli del progetto che verrà realizzato, le modalità e l'expertise del raggruppamento che realizzerà il progetto.

b) Benefici per l'operatore privato:

con questa procedura si allarga lo spettro di possibilità per l'ente locale per realizzare il Piano casa, aggiungendo uno strumento nuovo che garantisce efficienza. La presenza dei promotori-costruttori, dei soggetti gestori e dei fondi immobiliari garantisce alla stazione appaltante il rispetto dei tempi di consegna, perché tutti gli operatori sono incentivati a terminare i lavori entro i termini.

Gare aperte solamente a Sgr non garantiscono all'ente locale la stessa efficienza.

Inoltre, avere nell'ATI un fondo immobiliare consente di risolvere il problema del reperimento delle risorse per la realizzazione dell'operazione e di avere un socio con solide basi finanziarie e l'expertise per la definizione del piano finanziario.

Una volta conclusa la realizzazione dell'immobile, il promotore-costruttore ha la possibilità di partecipare alla gestione dell'operazione e condividere rischi e proventi dell'investimento, oppure uscire una volta terminata la realizzazione dell'intervento.

3) CREAZIONE DI FONDI MISTI PUBBLICO-PRIVATI PROMOSSE DALLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI.

Nel rinnovato contesto assume valenza strategica quanto previsto dall'art. 4 del disegno di Legge, laddove è previsto il coinvolgimento della Cassa Depositi e Prestiti (CDP) nella costituzione di fondi di investimento nazionali e locali a cui possono partecipare investitori pubblici e privati.

In questo caso è ipotizzabile l'istituzione da parte della CDP di un fondo di fondi di livello nazionale che crea a sua volta fondi di livello

locale specializzati nel finanziamento di operazioni di sviluppo nel campo dell'housing sociale.

Attraverso tali fondi di investimento locali la CDP finanzia i veicoli di sviluppo locale impegnati in operazioni di housing sociale.

Questi ultimi potranno assumere sia la forma di società di sviluppo immobiliare, sia quella di fondo immobiliare.

Tali soggetti, comunque, essendo di natura mista, dovranno tutelare contemporaneamente sia l'interesse pubblico di ampliamento dell'offerta abitativa, sia la redditività, l'efficienza e l'efficacia dell'intervento attraverso la realizzazione di operazioni complementari agli interventi di trasformazione urbana, in modo da poter remunerare i capitali privati investiti.

Lo strumento di sviluppo locale vedrà la partecipazione di soggetti pubblici, come gli enti locali e le Amministrazioni pubbliche (Agenzia del Demanio), e di soggetti privati, quali fondazioni bancarie, fondi pensione, Camere di Commercio, fondi immobiliari, Casse previdenziali, assicurazioni ed altri soggetti finanziatori.

5. LE MODALITÀ DI PARTECIPAZIONE ALLO STRUMENTO DI SVILUPPO LOCALE: IL SOGGETTO PUBBLICO, I SOGGETTI PRIVATI.

A) IL SOGGETTO PUBBLICO

La partecipazione del soggetto pubblico (enti locali e Demanio) allo strumento di sviluppo locale potrà avvenire sotto forma di apporto di aree o immobili su cui poter realizzare l'operazione di housing sociale.

I benefici per il soggetto pubblico che possono scaturire da questa operazione sono molteplici: apportando l'immobile o l'area, l'ente pubblico riceve in cambio quote di partecipazione e quindi nel bilancio sostituisce una immobilizzazione con una partecipazione finanziaria, che potrebbe, al limite, essere usata in futuro come garanzia su prestiti, per esempio.

Inoltre, non compiendo l'operazione in prima persona ma attraverso un apposito veicolo, l'ente locale non deve impegnare propri capitali nell'investimento e neanche far ricorso all'indebitamento, con effetti benefici, per esempio, in termini di rating.

Al contrario, l'investimento potrebbe fruttare all'amministrazione una redditività costante per un determinato periodo di tempo.

Infine, con l'apporto dell'immobile o l'area, i costi derivanti dalla riscossione dei canoni di locazione ed il rischio legato alla morosità dei conduttori non ricadrebbero più sul soggetto pubblico ma sarebbero assunti dalla società di sviluppo.

B) I SOGGETTI PRIVATI

Il coinvolgimento dell'operatore privato nella realizzazione del piano casa tramite il fondo CDP può avvenire in due modi:

1) attraverso una procedura di finanza di progetto.

La società di sviluppo attiva una procedura pubblica per l'affidamento della progettazione, realizzazione e gestione dell'operazione di sviluppo immobiliare (DBO – Design, Build, Operate).

Il soggetto realizzatore viene scelto in base al piano finanziario e alle soluzioni progettuali e gestionali presentate in risposta alle richieste contenute nell'avviso di gara.

Tale procedura è in grado di ottenere soluzioni progettuali innovative e una suddivisione efficiente dei rischi dell'operazione.

2) attraverso un bando per l'appalto dei lavori di realizzazione.

La società di sviluppo pubblica un bando di gara per la realizzazione dell'iniziativa di housing sociale e gli operatori presentano le offerte.

Benefici per l'operatore privato nel caso di interventi in project financing.

Questa modalità di realizzazione permette di creare uno strumento finanziario pubblico-privato con notevoli potenzialità.

Dal punto di vista finanziario, il coinvolgimento di istituzioni private con disponibilità elevate consente di veicolare risorse importanti per la realizzazione del Piano casa.

Nel caso della procedura del project financing, l'operatore privato rimarrebbe nella gestione dell'immobile senza però assumersi il rischio di provvista finanziaria.

La partecipazione degli enti locali e delle Amministrazioni pubbliche, come l'Agenzia del Demanio, può agevolare l'iter approvativo dei progetti e dei permessi per i servizi accessori.

6. L'ATTIVITÀ DI CONCERTAZIONE INTERISTITUZIONALE

L'attività di concertazione interistituzionale finalizzata all'attuazione del *Piano Casa* è forse l'aspetto più delicato e certamente quello meno risolto dal dettato dell'art. 11.

Le considerazioni che seguono sono, pertanto, forzatamente schematiche e fortemente congetturali:

- sulla base delle indicazioni contenute nel *Piano Casa* il MIITT convoca i tavoli di concertazione (uno per ogni regione o ambito strategico individuato), a cui sono chiamate a partecipare le Regioni interessate;

- i lavori dei tavoli di concertazione sono finalizzati all'individuazione, all'interno dei singoli ambiti strategici e secondo i criteri stabiliti nel *Piano* (ovvero nelle *Linee Guida*), dei sub-ambiti territoriali e dei rispettivi comuni abilitati alla presentazione delle proposte e, contestualmente, della caratterizzazione progettuale dei singoli sub-ambiti in termini di obiettivi d'azione e clusters progettuali di riferimento;
- l'uscita intermedia del lavoro dei tavoli di concertazione è costituita dall'elenco dei Soggetti abilitati alla presentazione delle proposte di programma di intervento per ognuno dei sub-ambiti territoriali individuati. L'approvazione degli elenchi è oggetto di uno specifico atto (decreto dipartimentale) pubblicato in Gazzetta Ufficiale;
- i tavoli di concertazione proseguono la loro attività seguendo lo sviluppo dei processi descritti nei paragrafi precedenti. Equivalgono, nei fatti, ai Comitati di sorveglianza della programmazione dei fondi comunitari. Nell'ambito di tale funzione, sono anche esercitate le attività di sorveglianza, monitoraggio e verifica delle fasi di realizzazione del *Piano* di cui al comma 7 dell'art. 11.