

.....ma il piano casa ha contribuito realmente a mitigare gli effetti della crisi sull'occupazione e sul reddito nel Veneto? Qualche nota di metodo e di merito.



Tiziano Tempesta
Dipartimento Territorio e Sistemi Agroforestali
Università di Padova

Dicembre 2013

La regione Veneto con la legge n. 32 approvata il 29 novembre 2013 ha deciso di reiterare il cosiddetto “piano casa” (legge 9 luglio 2009, n.14). Come noto, con questa legge la regione ha cercato di stimolare la ripresa del settore delle costruzioni che, dopo la grande espansione conosciuta nella prima parte del decennio scorso, è entrato in una profonda crisi (fig.1 e tab.1). In particolare la legge prevedeva la possibilità di effettuare interventi di ampliamento dei fabbricati esistenti, di demolizione e ricostruzione e di riconversione energetica disponendo di un bonus in termini di volumi edificabili.

La decisione di reiterare il piano casa è stata motivata dal successo che tale provvedimento avrebbe avuto e dall’indotto economico che esso avrebbe generato. Secondo la regione gli effetti positivi per l’economia sarebbero stati così rilevanti che in questa nuova versione del piano ha deciso di esautorare completamente gli strumenti urbanistici comunali e i piani ambientali dei parchi al fine di eliminare qualsiasi vincolo alla piena operatività delle disposizioni adottate. Ha inoltre ampliato le possibilità di ampliare i fabbricati e introdotto la possibilità di realizzare l’intervento edilizio in un fondo di proprietà posto nel raggio di 200 m dal fabbricato.

I dati portati a sostegno della tesi secondo cui il piano casa avrebbe avuto un rilevante impatto economico sono però sorprendentemente superficiali e privi di rigore metodologico e scientifico. Nel report sul piano casa l’impatto sull’economia è stato stimato moltiplicando il numero di pratiche attivate in base alla legge 14 del 2009 (43.686) per un costo medio per intervento di 40-50.000 euro. Ne sarebbe conseguita una spesa pari a 2,15 miliardi di euro. Ripartendo i dati sull’andamento delle domande presentate per anno, ne sarebbe conseguita una spesa corrispondente nel 2010 e nel 2011 circa allo 0,5% del valore aggiunto della regione.

Al di là di una procedura di stima degli effetti economici di un provvedimento di tale portata sociale a dir poco superficiale, si trascura che, indipendentemente dal piano casa, nella nostra regione nel periodo che va dal 1995 al 2008 ogni anno in media sono stati effettuati interventi di ampliamento di abitazioni per 1,8 milioni di metri cubi (tab.1). Anche nel 2008 sono stati fatti ampliamenti per 1,48 milioni di metri cubi. Probabilmente una parte non trascurabile dei 43.846 interventi ascritti al piano casa sarebbero stati effettuati lo stesso.

Si può stimare l’effetto reale del piano casa in modo meno approssimativo? Per i primi tre anni di operatività del piano casa sono disponibili i dati ISTAT sulle concessioni edilizie rilasciate nel Veneto per interventi di nuova costruzione e di ampliamento di edifici residenziali (tab.1). Si noti che, partendo dai dati rilevati dalla Regione, si può stimare che dal 2009 al 2011 sia stato presentato circa il 55% delle domande attivate dal piano casa, mentre il rimanente 45% sarebbe stato presentato nel 2012 e nel 2013. Come si può vedere nella fig. 2 il numero massimo di domande sarebbe stato presentato tra luglio e ottobre del 2011, per poi declinare progressivamente nei mesi

successivi fino quasi ad annullarsi negli ultimi mesi del 2013. Questi dati pongono innanzitutto in evidenza che sicuramente la legge 14 del 2009 ha stimolato efficacemente la realizzazioni di interventi di ampliamento. In controtendenza rispetto al resto d'Italia le cubature oggetto di ampliamento sono aumentate nel 2010 e nel 2011 (tab. 1 e tab. 2). In Italia dal 2009 al 2011, rispetto al triennio precedente, gli interventi di ampliamento si sono ridotti del 35% mentre nel Veneto solo del 22%. Va anche però osservato che nello stesso periodo rispetto ai tre anni precedenti la cubatura di nuove case si è ridotta nel Veneto del 53% e in Italia del 45%; complessivamente la cubatura per ampliamento e nuova costruzione si è ridotta di più nel Veneto (-49%) che in Italia (-44%).

Ne è conseguito che il valore aggiunto del settore costruzioni nel Veneto si è contratto di più rispetto al triennio antecedente all'entrata in vigore del piano casa (-16%) rispetto all'Italia (-12%) e lo stesso dicasi per l'occupazione nel settore delle costruzioni (-6% nel Veneto e -3% in Italia). Si noti che questa discrepanza non è ascrivibile al peggior andamento dell'economia veneta rispetto a quella nazionale poiché la riduzione del valore aggiunto totale è stata solo lievemente superiore nella nostra regione (-5,2% contro il -4,2% registrato a livello nazionale).

Il problema centrale per calcolare gli effetti del piano casa è costituito dalla definizione di cosa sarebbe accaduto in sua assenza. In altri termini per calcolarne i benefici bisogna poter stimare in modo plausibile quanti metri cubi di ampliamenti sarebbero stati realizzati anche senza l'approvazione della legge 9 luglio 2009 n. 14. Per stimare l'effetto del piano casa si può ipotizzare che, in assenza del piano stesso, la percentuale dei volumi di ampliamento del Veneto sul totale nazionale si sarebbe mantenuta eguale a quella del periodo 2006-2008 (15%). In questo modo si può stimare quali sarebbero state le cubature oggetto di ampliamento senza piano casa e, per differenza con i valori reali, calcolare l'effetto del piano. Con questo approccio si può ipotizzare che il piano casa abbia stimolato la realizzazione di ampliamenti per un totale di 761.000 mc. Per trovare il costo complessivo sostenuto dai proprietari è stato ipotizzato un prezzo di 350 euro al mc. Il costo degli interventi aggiuntivi di ampliamento indotti dal piano casa sarebbe stato pari a 266 milioni di euro che corrispondono a circa lo 0,11% del valore aggiunto della regione. Anche considerando solo il 2010 e il 2011 (anni di piena operatività della normativa) l'incidenza sul valore aggiunto sarebbe stata pari allo 0,12%. Gli effetti economici sarebbero stati perciò molto inferiori a quelli indicati dalla regione.

Resta però da spiegare come mai, pur in presenza di questo stimolo, non si siano avuti effetti apprezzabili sul valore aggiunto del settore delle costruzioni, su quello dell'economia regionale nel suo complesso e a livello occupazionale. Come visto, le performance del settore edilizio nel resto

d'Italia, pur in assenza di un rilancio degli interventi di ampliamento delle abitazioni esistenti, sono state sotto tutti i punti di vista decisamente migliori di quelle del Veneto (tab. 1 e tab. 2).

Probabilmente quello che non è stato considerato dal legislatore è che la realizzazione di interventi di ampliamento può avere effetti molteplici che vanno dalla riduzione della costruzione di nuove case al rallentamento della domanda di abitazioni e quindi della compravendita di case.

Già si è detto al riguardo che la contrazione del nuovo costruito è stata più marcata nel Veneto che altrove. E' facilmente intuibile che in taluni casi ampliare una casa esistente possa consentire di insediare un nuovo nucleo abitativo senza doverne costruire o acquistare una nuova. In questi casi, paradossalmente incentivare gli ampliamenti può ridurre l'attività edilizia complessiva poiché consente il riuso di parte delle cubature non più funzionali alle esigenze delle famiglie. Va ricordato che nel Veneto secondo le indagini svolte dalla Regione¹, il 64,9% della popolazione vive in abitazioni sottoutilizzate contro il 54,1% dell'Italia. Inoltre nella nostra regione il 62% della popolazione vive in ville e villini (rispetto al 43% nazionale), tipologie edilizie che per loro natura si prestano maggiormente ad interventi di ampliamento. In periodi di crisi economica è perciò possibile che una certa parte dei nuovi nuclei familiari potenzialmente interessati all'acquisto di nuove abitazioni abbia preferito ampliare la casa dei genitori.

Per quanto riguarda le compravendite, dopo aver raggiunto un picco di oltre 79.000 unità vendute nel 2006 il mercato è andato contraendosi drasticamente riducendosi a 36.000 unità nel 2012 e nel 2013. Si noti che il fenomeno è stato tendenzialmente più marcato nel Veneto che in Italia. A livello nazionale il numero di compravendite si è ridotto dal quinquennio 2004-2008 al quinquennio 2009 - 2013 del 33,5% mentre nel Veneto questa percentuale è stata del 39,2%. Ciò è particolarmente grave se si considera che il numero di abitazioni non occupate nel Veneto dal 2001 al 2011 è aumentato, secondo i dati del censimento della popolazione, di 88.000 unità, tanto che esse costituiscono oramai più del 16% del totale del patrimonio residenziale. Questo fenomeno è la diretta conseguenza del netto differenziale che si è registrato in quel periodo tra crescita della popolazione residente (+7,2%) e delle abitazioni (+17,4%). In base ai dati dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare nel Veneto dal 2008 al 2013 nei comuni del Veneto vi è stata in termini reali, una contrazione media dei valori delle abitazioni del 10%. Tale drastica riduzione del valore del patrimonio immobiliare va chiaramente ascritta al crollo della domanda di nuove abitazioni cui il piano casa potrebbe aver in qualche modo contribuito. La contrazione del valore delle abitazioni del resto può agire da freno alla realizzazione di investimenti in questo settore rendendoli meno

¹ Regione Veneto, Direzione sistema statistico regionale (2013), La qualità dell'abitare in Veneto, <http://statistica.regione.veneto.it/Pubblicazioni/QualitaAbitativa/>

profittevoli e sarebbe stato quindi opportuno evitare di appesantire ulteriormente la dotazione di case della regione.

Da ultimo va anche posto in evidenza che il settore delle costruzioni nel Veneto è ancora sovradimensionato rispetto alle reali esigenze dei cittadini e dell'economia nel suo complesso (tab.1). Negli anni Novanta le unità lavorative del settore costruzioni nel Veneto si aggiravano mediamente sulle 140.000 (6,7% del totale) mentre nel periodo 2009-2011 secondo l'ISTAT erano mediamente più di 188.000 (8,2% del totale). Negli anni Novanta mediamente ogni anno sono stati rilasciati permessi per la nuova costruzione e l'ampliamento di fabbricati residenziali e produttivi per 29 milioni di metri cubi; nel triennio 2009-2011 le cubature si sono ridotte a 12 milioni l'anno. Se si considerano i permessi di costruire nuove abitazioni per kmq di superficie, si può vedere che nel Veneto si sono sempre costruite più case nuove sia rispetto all'Italia nel suo complesso che al Nord (fig. 3). Nel Veneto la quantità di mc per kmq di nuove abitazioni è stata doppia rispetto alla media nazionale fino al 2006, e solo dopo tale data la forbice si è andata riducendo. Ciò vale, in misura forse ancora più marcata per gli ampliamenti (fig. 4), solo che in questo caso si assiste a una riduzione della forbice solo dal 2006 al 2007.

Ha veramente un senso insistere nel mantenere artificialmente in vita attività economiche che sono sorte sull'onda del boom edilizio della prima metà del nuovo millennio? Non sarebbe forse il caso di pensare a nuove strategie di sviluppo e vedere di convogliare in tale direzioni queste risorse occupazionali e imprenditoriali?

Concludendo, i dati analizzati pongono seriamente in dubbio il fatto che il piano casa abbia in qualche modo generato, almeno nel periodo 2009-2011, dei benefici per l'economia regionale. Certamente per avere una risposta definitiva bisognerà attendere i dati ufficiali che saranno pubblicati dall'ISTAT nei prossimi anni. Appare però certo che la regione prima di prendere misure draconiane in materia di politiche urbanistiche e territoriali avrebbe dovuto dotarsi di un apparato analitico e conoscitivo meno superficiale e non accontentarsi di una sorta di "conto della spesa" per sospendere, sia pure parzialmente, il potere di controllo esercitato dai comuni e dagli enti parco. L'atteggiamento nei confronti delle aree protette è per molti versi paradossale e pone in evidenza la presenza di una mal celata insofferenza per qualsiasi tipo di vincolo all'attività dei privati. Si pensa veramente che allentare il controllo sull'attività edificatoria nelle limitate aree protette della regione possa determinare uno stimolo per l'economia? Bastano pochi fabbricati per danneggiare irrimediabilmente una veduta o un paesaggio e per indurre i turisti a non frequentare più un'area naturalistica o di interesse storico-culturale. Siamo sicuri che il futuro economico della regione stia ancora nella cementificazione del territorio?

Il messaggio ideologico implicitamente lanciato dagli amministratori regionali con il nuovo piano casa è perciò abbastanza chiaro: sono i vincoli imposti all'agire spontaneo del mercato che limitano lo sviluppo della regione. Purtroppo si tratta di un approccio ai problemi economici ampiamente superato dalla drammatica crisi in atto che ha posto in evidenza, se mai ce ne fosse stato il bisogno, che il libero mercato da solo può generare gravi squilibri al sistema economico.

L'attuale assetto territoriale del Veneto testimonia ampiamente quali squilibri territoriali possa causare l'aver assecondato per anni gli interessi dei privati e della rendita speculativa. La percentuale del suolo impermeabilizzato è tra le più alte d'Italia e d'Europa. Nella pianura centrale i suoli edificati occupano oramai il 20% del territorio. L'enorme dispersione insediativa (stando ai dati contenuti nel Piano Regionale di Coordinamento vi sarebbero in media 10 zone industriali per comune) è fonte di ingenti costi per le imprese e per i cittadini nel loro complesso. Sarebbe forse ora di invertire questa tendenza favorendo via via processi di ricomposizione territoriale, razionalizzando la struttura insediativa (residenziale e produttiva) e viaria anche tramite il recupero dei centri storici e del ruolo delle città.

Il piano casa non va certamente in questa direzione: cerca di risolvere nuovi problemi con le vecchie dannose ricette del passato.

Fig. 1

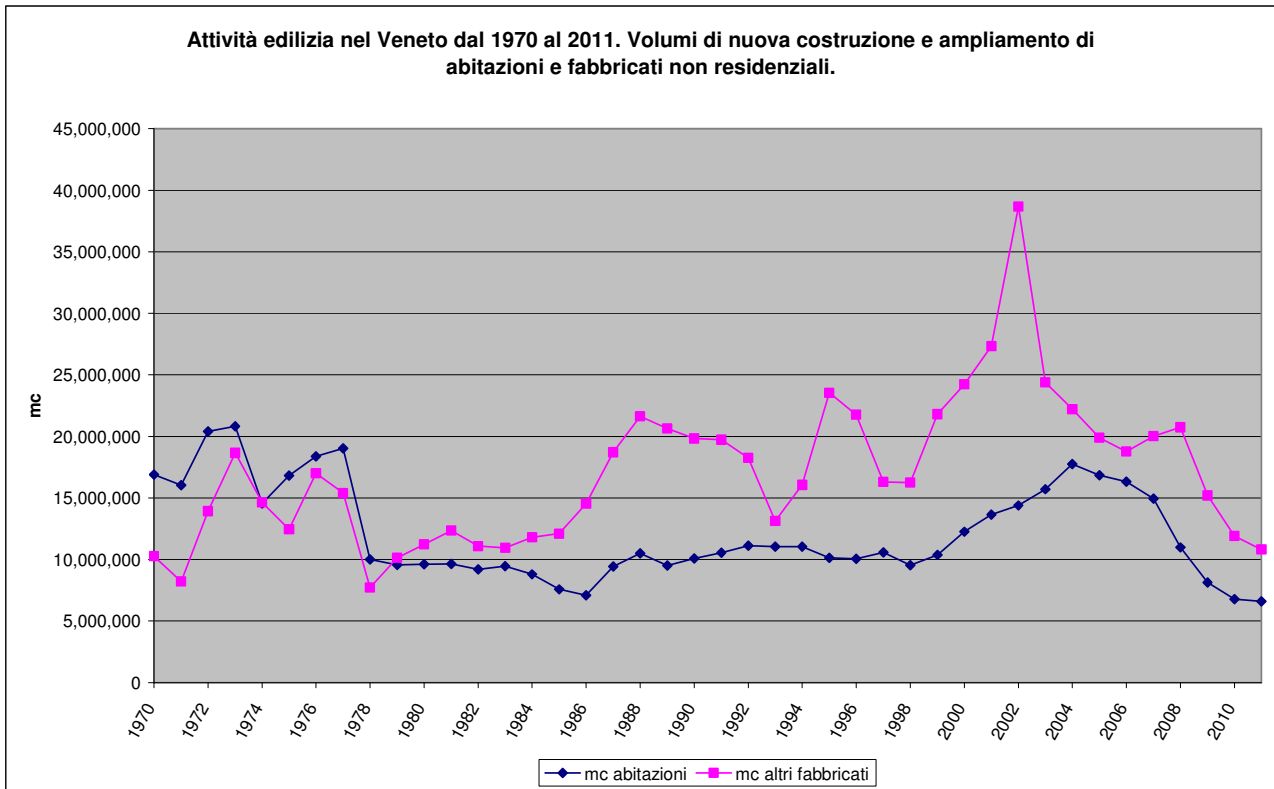


Tabella 1 – Permessi di costruire per l’ampliamento e l’edificazione di nuove case, valore aggiunto e unità lavorative nel settore delle costruzioni e totale nel Veneto. Fonte: ns. elab. su dati ISTAT.

anno	Permessi di edificare abitazioni per anno (mc)			Valore aggiunto (milioni euro 2005)		Unità lavorative (x 1000)	
	Nuovo	Ampliamenti	Totale	Costruzioni	Totale	Costruzioni	Totale
1995	10802062	1982718	12784780	6566,4	104422,5	138,7	2046,3
1996	10421245	2050059	12471304	7048,1	106742,3	140,3	2070,2
1997	10897071	1840702	12737773	6849,6	109328,9	143,4	2098,1
1998	10181694	1684948	11866642	6691,6	109896,8	138,5	2109,7
1999	10385317	1771656	12156973	6438,1	111096,4	142,4	2125,0
2000	12089860	1584288	13674148	6699,7	116723,0	153,4	2185,7
2001	13050352	1624321	14674673	7006,5	117082,2	157,9	2201,1
2002	13672389	1854175	15526564	7774,2	116221,4	165,4	2212,6
2003	13865111	1841589	15706700	8268,9	117795,8	176,3	2247,4
2004	15793206	1957446	17750652	7972,6	121106,5	181,1	2261,1
2005	14844091	2000873	16844964	8762,2	122913,3	194,8	2257,2
2006	14131186	2193176	16324362	9396,0	125819,8	202,3	2300,4
2007	13034161	1915799	14949960	9301,3	128591,4	200,6	2332,9
2008	9501027	1484267	10985294	8705,3	125722,3	199,0	2357,1
2009	6791453	1333685	8125138	8002,9	117811,0	187,9	2274,6
2010	5369436	1407953	6777389	7509,3	120400,4	189,0	2272,3
2011	4982529	1615656	6598185	7490,0	121818,6	188,4	2289,5

Tabella 2 – Permessi di costruire per l'ampliamento e l'edificazione di nuove case, valore aggiunto e unità lavorative nel settore delle costruzioni e totale in Italia. Fonte: ns. elab. su dati ISTAT.

anno	Permessi di edificare abitazioni per anno (mc)			Valore aggiunto (milioni euro 2005)		Unità lavorative (x 1000)	
	Nuovo	Ampliamenti	Totale	Costruzioni	Totale	Costruzioni	Totale
1995	91926141	13823419	105749560	65621,1	1122615,0	1552,0	22487,7
1996	83560459	14031823	97592282	66693,4	1135998,1	1541,0	22563,5
1997	76775340	12925308	89700648	65275,3	1154423,1	1568,9	22661,0
1998	74583383	12578708	87162091	65453,9	1168620,5	1547,2	22870,1
1999	79086906	12637153	91724059	66026,7	1182242,3	1584,3	22994,7
2000	86762400	10293928	97056328	69149,4	1229008,0	1635,6	23411,7
2001	87760732	9542093	97302825	72921,0	1252219,6	1733,1	23828,0
2002	94617178	10211177	104828355	74537,4	1257987,7	1770,0	24132,3
2003	101932025	10629125	112561150	76434,7	1255410,9	1821,0	24282,9
2004	115569928	13214163	128784091	77903,0	1278451,6	1849,9	24373,0
2005	118045941	12797061	130843002	79918,7	1291692,4	1922,8	24411,6
2006	111423259	13583238	125006497	81494,7	1320417,6	1945,8	24788,7
2007	107868002	12384696	120252698	82215,8	1344313,2	2003,9	25026,4
2008	84122294	11299905	95422199	80021,3	1329001,9	2005,6	24938,5
2009	64165812	9572607	73738419	73300,4	1254718,1	1977,1	24227,4
2010	52928881	7174253	60103134	71116,5	1281173,5	1932,7	24012,8
2011	48511523	7229034	55740557	69036,7	1288721,2	1873,4	24036,2

Fig. 2

Stima della distribuzione percentuale mensile delle domande presentate in applicazione del piano casa della regione Veneto

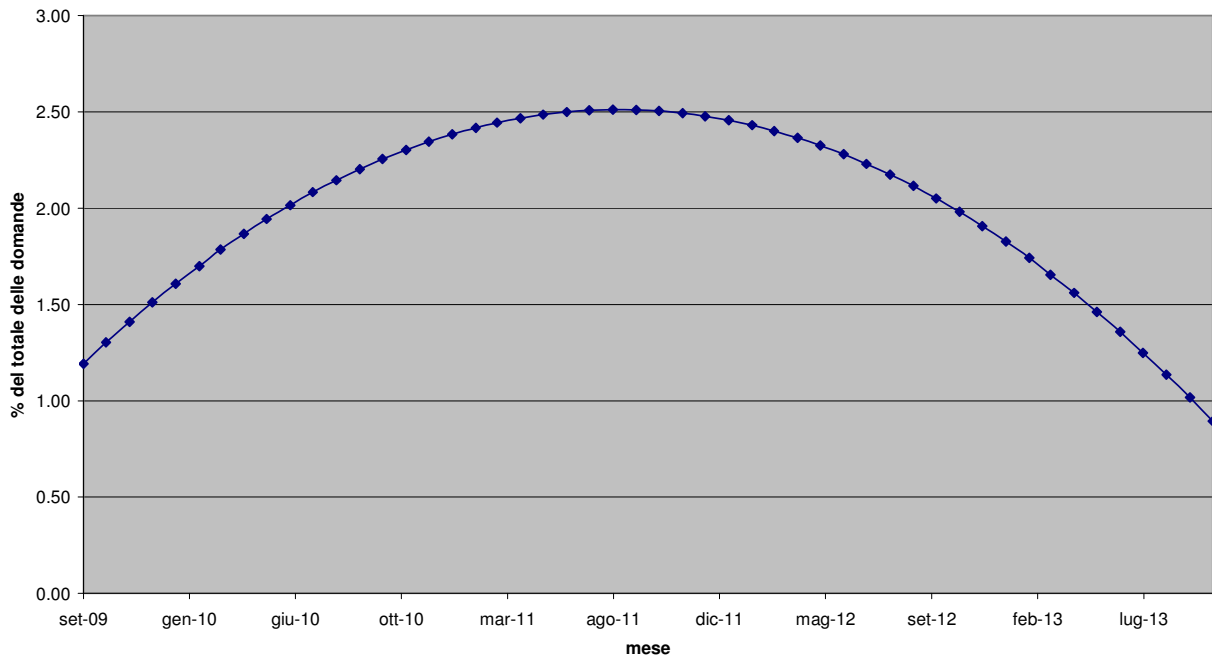


Fig. 3

Permessi di costruire per la realizzazione di nuovi edifici residenziali nel Veneto nel Nord e in Italia - mc per kmq di superficie. Fonte: elab. su dati ISTAT.

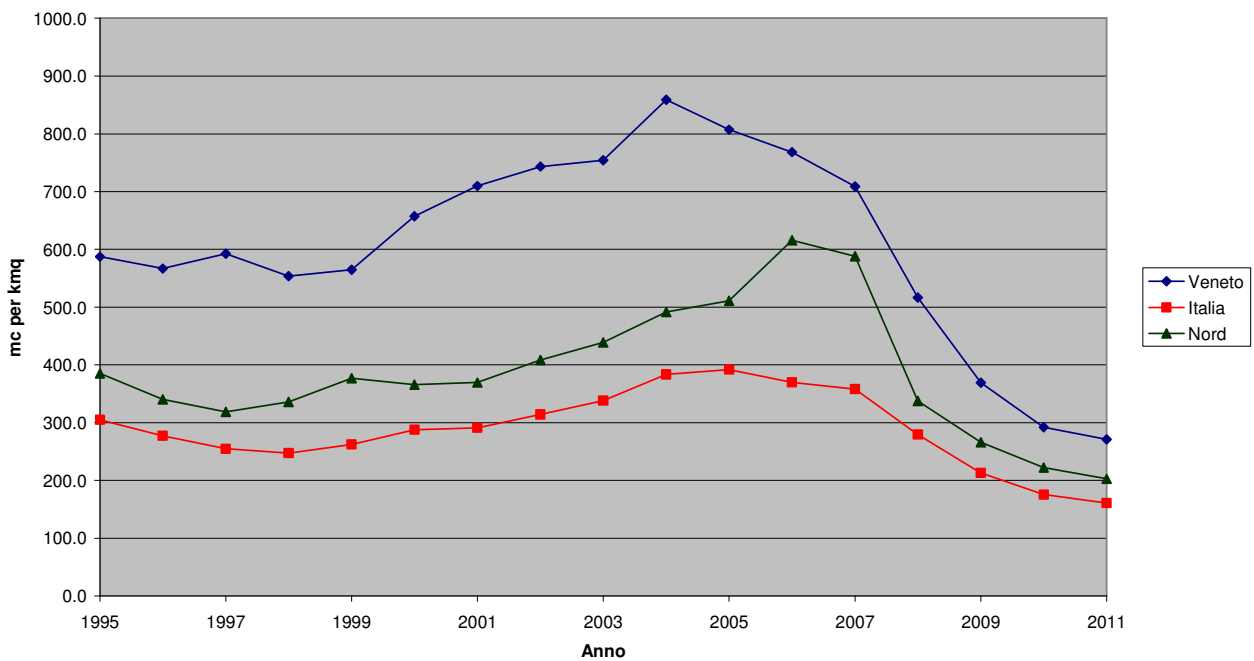


Fig. 4

Permessi di costruire per l'ampliamento di fabbricati residenziali. Mc per kmq. Fonte elab. su dati ISTAT

